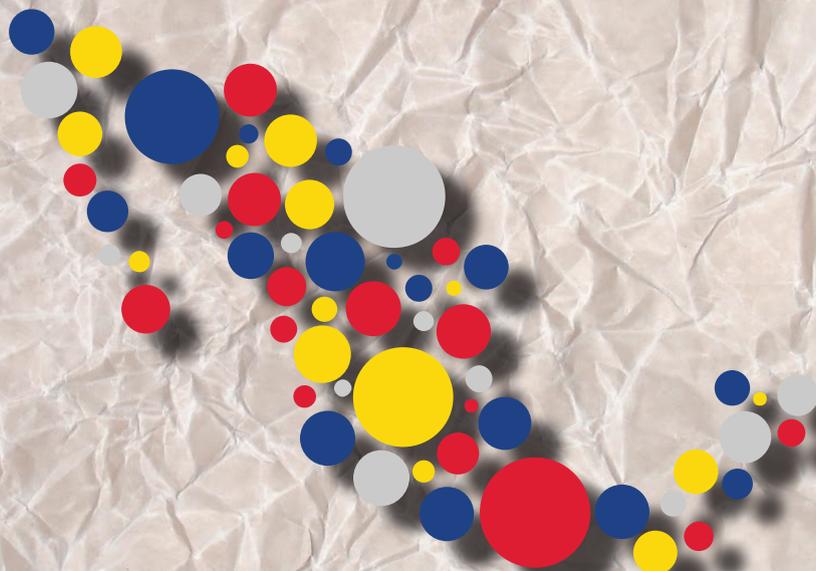


FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE
JUAN CARLOS AMADOR HERNÁNDEZ

La concertación política en contextos
de democracias fragmentadas: el caso

PACTO POR MÉXICO



Colección



Nuestro
Tiempo



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS



Colección Nuestro Tiempo

La concertación política en contextos
de democracias fragmentadas: el caso

PACTO POR
MÉXICO

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México

Francisco Javier Guerrero Aguirre
Juan Carlos Amador Hernández

Es una obra que forma parte de la Colección “Nuestro Tiempo”, como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Diseño de portada e interiores:
Diseño3/Ana Karina Mendoza Cervantes

Cuidado de la edición:
Diseño3/Alejandra Gallardo Cao Romero

ISBN: 978-607-97198-1-4

Primera edición, 2016.

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión, Núm. 66
Edificio E, Planta Baja
Col. El Parque
Ciudad de México
Tel. 5036 0000 Exts. 51091 y 51092
<http://diputados.gob.mx>

© D3 Ediciones SA de CV
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes,
C.P. 53120, Edo. de México.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Colección Nuestro Tiempo

La concertación política en contextos
de democracias fragmentadas: el caso

PACTO POR MÉXICO

Francisco Javier Guerrero Aguirre
Juan Carlos Amador Hernández



Junta de Coordinación Política

Dip. César Camacho
Presidente y Coordinador del Grupo
Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario
del PAN

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario
del PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario
del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario
de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich
Coordinador del Grupo Parlamentario
de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario
de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo
Coordinador del Grupo Parlamentario
de Encuentro Social

Mesa Directiva

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva
Presidente

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano
Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Dip. María Bárbara Botello Santibáñez
Dip. Daniela de los Santos Torres
Vicepresidentes

Dip. Ramón Bañales Arámbula
Dip. Ernestina Godoy Ramos
Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Dip. Verónica Delgadillo García
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Dip. Juan Manuel Celis Aguirre
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretarios

Consejo Editorial

<p>Presidencia Grupo Parlamentario del PRI Dip. Adriana Ortiz Lanz, titular.</p>	<p>Grupo Parlamentario de Encuentro Social Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, titular. Dip. Melissa Torres Sandoval, suplente.</p>
<p>Grupo Parlamentario del PAN Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, titular. Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, suplente.</p>	<p>Secretaría General Mtro. Mauricio Farah Gebara</p>
<p>Grupo Parlamentario del PRD Dip. Ángel II Alanís Pedraza, titular. Dip. Victoriano Wences Real, suplente.</p>	<p>Secretaría de Servicios Parlamentarios Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas</p>
<p>Grupo Parlamentario del PVEM Dip. Alma Lucía Arzaluz Alonso, titular. Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, suplente.</p>	<p>Dirección General de Documentación, Información y Análisis Lic. José María Hernández Vallejo</p>
<p>Grupo Parlamentario de MORENA Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, titular. Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, suplente.</p>	<p>Centro de Estudios de las Finanzas Públicas</p>
<p>Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano Dip. René Cervera García, titular. Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, suplente.</p>	<p>Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública</p>
<p>Grupo Parlamentario de Nueva Alianza Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, titular. Dip. Francisco Javier Pinto Torres, suplente.</p>	<p>Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias</p>
	<p>Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género</p>
	<p>Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria</p>
	<p>Secretario Técnico Mtro. José Luis Camacho Vargas</p>

AGRADECIMIENTOS

Deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento al Diputado César Camacho Quiroz, Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura; por su apertura y generosidad en la difusión de esta obra en el seno del Congreso.

Nuestra infinita gratitud César, por ser un amigo y político comprometido, protagonista del Pacto por México que al escribir el prólogo de esta obra invita al lector a conocer el Pacto por México desde su visión y sus experiencias, una inigualable contribución.

A la Diputada Adriana del Pilar Ortiz Lanz, Presidenta del Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, por su fina atención y el apoyo brindado para llevar a buen puerto este libro. Gracias a usted es posible que el Consejo Editorial, que dignamente preside, ofrezca a los mexicanos una narración y testimonio de un hecho histórico y relevante, del trabajo parlamentario, como es el Pacto por México. Por ello, le agradecemos que haya depositado su confianza en nuestro trabajo de investigación.

A la Universidad Anáhuac y a su Facultad de Economía y Negocios, en la que elaboramos este estudio, y nos desempeñamos como Coordinador e Investigador de la Cátedra sobre Reformas Estructurales, apreciamos la oportunidad recibida para trabajar con seriedad, y libertad, y el espacio para contribuir a la formación de líderes con visión social.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento al Dr. Lecuona por brindar a académicos, estudiosos e interesados en el tema, la oportunidad de conocer los alcances y la materialización de los acuerdos políticos traducidos en reformas, cuya implementación constituye nuevos objetos de estudio y análisis.

No queremos pasar por alto a tres personas sin cuyo denodado trabajo en la selección de información, investigación y en la detallada lectura de nuestros primeros bocetos habríamos enfrentado mayores obstáculos, a nuestra entrañable Elizabeth Perdomo q.e.p.d., a Julieta Perdomo Reyes y a Alejandro Guerrero Monroy, gracias amigos.

El camino fue largo pero gratificante y rico en experiencias. No habría sido lo mismo sin la siempre entusiasta y profesional colaboración de Magda Olalde Martínez, César Alejandro Giles Navarro y Gerardo Cruz Reyes, a quienes les debemos la lectura final de la obra. Sus reflexiones, críticas y comentarios puntuales nos ayudaron a replantear e identificar nuevas rutas de análisis que enriquecieron enormemente esta obra.

**Francisco Javier Guerrero Aguirre
Juan Carlos Amador Hernández**

ÍNDICE

Prólogo	15
Introducción	23
Capítulo 1: Las vicisitudes de la gobernabilidad democrática	31
Democracia real e irreal: La indisoluble contradicción	33
La concepción jurídica del Poder Soberano	39
Hacia una concepción de gobernabilidad democrática	44
Sufragio universal y representatividad: los ejes de la conciliación entre democracia y gobernabilidad	49
Oposición responsable	53
División de poderes y gobiernos divididos	57
La noción de Pacto según el modelo de la concertación	64
Capítulo 2: La experiencia internacional	71
España: La transición a la democracia	75
Chile: Acuerdo para un proyecto nacional	84
Sudáfrica: Diálogo histórico para la reconciliación	88
Suiza: Alianza histórica de la confederación	98
Estados Unidos: Complejidad para concordar	105
Conclusiones	111
Capítulo 3: Los acuerdos políticos y económicos en México: del sistema hegemónico a los gobiernos divididos	115
La erosión del sistema hegemónico	118
El sexenio de José López Portillo (1976-1982)	123
Los años de Miguel de la Madrid (1982-1988)	127
El gobierno de Carlos Salinas de Gortari: (1988-1994)	132
La etapa de Ernesto Zedillo: (1994-2000)	137
Vicente Fox: La alternancia presidencial	146
Felipe Calderón: Los claroscuros del diálogo	155
Algunos apuntes sobre los acuerdos en el marco de la democratización en México	160

Capítulo 4: El Pacto por México a través de sus autores	165
Primera Parte: La Crónica del Pacto	167
Segunda Parte: Las 11 Reformas Estructurales	211
Reforma Laboral	217
Reforma Educativa	220
Nueva Ley de Amparo	223
Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión	225
Reforma en Materia de Competencia Económica	228
Reforma Financiera	232
Reforma Hacendaria	234
Reforma en Materia de Transparencia	236
Código Nacional de Procedimientos Penales	238
Reforma Político-Electoral	240
Reforma Energética	244
El ocaso del Pacto por México y la continuidad del proceso reformador	249
Epílogo: El Pacto por México como instrumento de concertación política en un gobierno dividido	251
Bibliografía	261

PRÓLOGO

El Pacto por México ha sido el acuerdo político más grande y eficaz de la historia moderna de nuestro país.

Grande, porque fue la suma de voluntades ciudadanas y la adhesión de fuerzas políticas que hicieron de él un espacio de neutralidad partidaria para la negociación, en el que predominó el interés superior del país. El Pacto no substituyó ni reemplazó a los poderes constituidos, sino que les sirvió de puente; los acercó para servir a México, por medio de una política conciliadora, de tolerancia, de respeto mutuo y de colaboración; en suma, hizo que prevaleciera un clima de confianza para favorecer los resultados que todos esperábamos.

Eficaz, pues permitió la realización de las reformas con las que el Estado recuperó la rectoría en diversas materias y superó los retos que surgieron para hacer efectiva la rendición de resultados benéficos, se convirtió en una estrategia de trabajo que dio rumbo al poder público, abriendo paso al proceso reformador más importante desde la Constitución de 1917. Cobraron vida 13 reformas transformadoras, nueve de ellas constitucionales; y si bien dos de éstas, a las que me referiré más adelante, ocurrieron después del periodo estudiado en esta obra, forman parte indudable del gran proceso reformador.

Histórica, por su origen y por su trascendencia, la Reforma Energética reafirmó la rectoría del Estado en esta área, impulsora del desarrollo nacional, y aseguró que la riqueza petrolera se traduzca en bienestar para todos, por medio de la generación de más empleos, mayor inversión y menor costo de la luz y el gas que emplea la planta productiva y que ocupan los ciudadanos.

En el entendido que el recurso más importante con el que cuenta nuestra nación son sus habitantes, y frente al reto de instruir a los ciudadanos del futuro, se procedió a llevar a cabo una muy trascendente Reforma Educativa para garantizar una instrucción integral y de calidad para niñas, niños y jóvenes; ésta recupera la rectoría del Estado en la materia, pone a la escuela y al educando en el centro del sistema educativo y regula el ingreso, permanencia y promoción de los maestros basado en méritos.

La Reforma en Telecomunicaciones brinda certeza a las empresas y, sobre todo, pone el poder de los medios de comunicación al servicio de las personas; permitiendo que se abra la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, beneficio que comparten tanto los proveedores que deseen incorporarse, como los ciudadanos, pues se les garantizan mayores opciones y precios más competitivos.

En lo tocante a la Competencia Económica, se aseguró que ésta sea legítima entre las empresas, en beneficio de ellas y de los consumidores, que somos todos los mexicanos, en aras de que tengamos acceso a una mayor variedad de productos y servicios a mejores precios.

Derivada de la necesidad de robustecer el sistema electoral y la relación entre poderes, la Reforma Política-Electoral perfeccionó la vida pública en su conjunto: no sólo otorgó mayor poder a la sociedad, sin detrimento de las capacidades de las instituciones, y fortaleció la voluntad popular como única fuente del poder, sino que trasladó facultades del gobierno a otras y nuevas instancias del Estado; asimismo, le dio al ciudadano potestad

para premiar o sancionar a sus representantes populares, en el ámbito municipal y a los legisladores locales y federales, por medio de la reelección.

Reforma que favorece la proporcionalidad y la equidad, la Hacienda dio paso a una recaudación eficaz y más justa por parte del Gobierno de la República, para asegurar servicios públicos e infraestructura de mejor calidad a la ciudadanía.

Por otra parte, como una sociedad democrática contemporánea no puede entenderse sin transparencia y rendición de cuentas para abatir la corrupción, la respectiva reforma fortaleció al derecho de acceso a la información pública, precisando y multiplicando el número de sujetos obligados, y poniendo a disposición del ciudadano toda la información relativa al ejercicio de recursos públicos. Además, derivado de ella y complementariamente, más recientemente se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que vela por el sometimiento de todos a la ley, empezando por las autoridades.

Aprobada durante la LXIII Legislatura, la Ley de Disciplina Financiera fortalece las finanzas públicas del Estado, obligando a todas las entidades federativas y municipios a seguir reglas de carácter nacional, a la par de premiar su buen comportamiento; para que aquellos que tengan finanzas sanas puedan acceder a más créditos.

En aras de transitar plenamente de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, para que el imputado ya no fuera objeto de investigación ni culpable hasta que se demostrara lo contrario, por lo tanto, bajo este nuevo paradigma, es un sujeto de derechos cuya presunción de inocencia no permite que se le detenga para investigar; además de que se protege eficazmente a las víctimas.

Reforma que contribuyó a fortalecer la productividad del país, pero, sobre todo, mejorar la calidad de vida de los trabajadores,

la Reforma Laboral permitió proteger los salarios, fortalecer el empleo formal y garantizar que más mexicanos puedan desarrollarse profesionalmente.

Asimismo y con el afán de democratizar la actividad económica, la Reforma Financiera contribuyó a aumentar el acceso a créditos financieros, con menor interés, para detonar el crecimiento de la economía y mejorar el bienestar de los mexicanos.

Ley que vino para sustituir una legislación de 1936 y ampliar la protección de los derechos humanos y sus garantías, la nueva Ley de Amparo abona a consolidar un sistema de justicia eficaz y más sencillo, que evite los abusos de la autoridad pública.

Trascendentes, a no dudarlo, cada una de las reformas, pero sobre todo el conjunto de todas ellas, está dando un nuevo perfil a México y terminará por transformarle el rostro por completo. Por eso, es un acierto de los autores llamar nuestra atención sobre las mismas. Y qué mejor que lo haga Francisco Guerrero, siempre profesional e innovador, quien con la inquietud intelectual que le es característica, en esta publicación, una vez más, demuestra su conocimiento profundo de los temas, por el rigor académico con el que los aborda, y así hace gala de su firme vocación de servidor público eficaz y, sobre todo, de su entrañable amor a México. En su trabajo une esfuerzos, hace mancuerna, con un experto en la vida legislativa de nuestro país, Juan Carlos Amador Hernández, que es tan versátil como versado en los asuntos que se procesan política y jurídicamente en el Congreso de la Unión, lo cual garantiza la seriedad del documento.

De la lectura de este libro queda claro que, si la esencia de la política es negociar, pactar es gobernar. Las fuerzas políticas no pueden, no deben dejar de intercambiar nuevas propuestas, escuchar impresiones, identificar coincidencias, precisar diferencias, realizar cesiones y construir acuerdos, sin dejar de privilegiar los consensos cuando sean posibles. Se desprende también que en nuestra pluralidad radica nuestra fuerza, que

las reformas son posibles y, por lo tanto, su ejecución, la puesta en marcha de las mismas, lo es también; que si bien el proceso puede parecer lento, es seguro; que los mexicanos pactamos y reformamos y ahora estamos haciendo realidad la nación de nuestros sueños: democrática, próspera, justa y en paz.

Dip. César Camacho
Presidente de la Junta de Coordinación Política
Cámara de Diputados, LXIII Legislatura

INTRODUCCIÓN



La democracia entendida como una forma de organización del Estado y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, no ha llegado a su consolidación en México.

La elección presidencial del año 2000 generó grandes expectativas políticas y sociales, pero luego de las siguientes dos administraciones gubernamentales se tuvo una percepción —prácticamente generalizada— de desencanto hacia las instituciones, los actores y el sistema democrático en su conjunto. Ello nos obliga a cuestionar cómo es que el cambio político que se produjo en aquel año devino en su descrédito y no en la consolidación del sistema democrático, a pesar del gran capital social y político en torno a los primeros gobiernos surgidos de la oposición. Sobre ello, los especialistas coinciden en que la falta de alianzas, pactos y acuerdos de mediano y largo plazo entre los actores políticos terminó limitando prematuramente las oportunidades de desarrollo para nuestro país.

En el presente trabajo se pretende reflexionar en torno a la importancia de la concertación política en el contexto de las democracias fragmentadas o gobiernos divididos y, en particular,

en el impacto que ha tenido el Pacto por México y sus resultados: las reformas estructurales.

En el primer capítulo, denominado “Las vicisitudes de la gobernabilidad democrática”, se aborda el marco teórico referencial, partiendo del cuestionamiento acerca de cómo debe organizarse políticamente una sociedad moderna en la que coexisten ciudadanos decepcionados, paradigmas ideológicos y políticos profundamente antagónicos, leyes insolventes y un Estado de derecho seriamente cuestionado.

La respuesta a esta interrogante nos lleva a un estudio más detallado de la democracia, del cual se desprenden dos contextos de significado: el ideal, que alude al principio universal y abstracto de la soberanía popular; y el real, concerniente a la racionalización e institucionalización del poder en el marco de una teoría constitucional y jurídica de la soberanía, para la que el Estado, como monopolio legítimo de la violencia, es antitético a toda expresión que exceda los márgenes del derecho.

Es así como, a partir del concepto de democracia, analizamos la correlación entre el “deber ser” y el “ser”, producto de una distante realidad en la que imperan formas escasamente políticas. La idea consiste en mostrar la necesidad de superar la dicotomía entre el ideal democrático y su realidad, estableciendo los parámetros institucionales a partir de los cuales se pueda garantizar un tipo de gobernabilidad acorde con los principios democráticos y representativos.

Los principales eslabones conceptuales que articulan este capítulo giran en torno a cuatro categorías: gobernabilidad democrática, división de poderes, gobiernos divididos y concertación. El presupuesto fundamental es que las democracias modernas no se agotan en los marcos formales de la política y tanto menos cuando éstos (los congresos y gubernaturas) se hallan extraordinariamente polarizados, fragmentados o divididos en sus fuerzas constitutivas. De allí que sea importante

repensar la noción de concertación como condición *sine qua non* de la política pragmática en todos los niveles de gobierno y en la dinámica parlamentaria, más allá del tradicional principio de división de poderes.

El capítulo segundo, “La experiencia internacional”, es un esbozo general que aborda los principales acuerdos políticos y sociales en la búsqueda de la democracia. El objetivo es observar las similitudes o diferencias que acompañaron los procesos de transición en otros países, para entender mejor el carácter de las reformas de los últimos años en México, como se verá en el capítulo tercero.

Se trata del estudio de tres modelos de gobernabilidad y cambio político sobre los que es preciso ahondar. El primero comprende las transiciones democráticas de España y Chile, en donde el cambio supuso la negociación entre todos los actores, incluidas las estructuras institucionales de la dictadura, en medio de intermitentes “crisis” de gobernabilidad. El segundo modelo está representado por dos de las más estables y longevas democracias en la historia, Suiza y Estados Unidos, y se caracteriza porque los procesos políticos han debido desarrollarse y superarse a sí mismos, siempre bajo dinámicas interinstitucionales pacíficas, con gobernabilidad “normal” y sin abandonar los cauces legales, por lo que el cambio fue constante y nunca implicó el rompimiento con sus estructuras político constitucionales. En tercer lugar, se aborda el modelo de cambio sudafricano que encarna un tipo de transición en contexto de conflictividad e “ingobernabilidad”, con la particularidad de que, en este caso, los elementos que operaron a contra corriente de la instauración democrática fueron de carácter étnico racial y neocolonial.

En el tercer capítulo, “Los acuerdos políticos y económicos en México”, como anticipamos, se aborda el conjunto de pactos, reformas y cambios que tuvieron lugar en México entre las administraciones de José López Portillo y Felipe Calderón, es decir, entre un periodo caracterizado por una marcada hegemonía

del Ejecutivo sobre el resto de los poderes de la Unión (con presencia en prácticamente todas las esferas de la vida político social), y una fase en la que el sistema político se caracterizará por gobiernos divididos, pérdida de hegemonía del Ejecutivo federal, más protagonismo de los gobiernos locales; mayor diferenciación político social de los actores; así como por distintos intervalos “deficitarios” de gobernabilidad en las últimas tres décadas del siglo XX.

El cuarto capítulo, “El Pacto por México”, se compone de dos partes. La primera, titulada “La Crónica” es un recuento de los hechos que fueron el génesis, desarrollo y resultado del mecanismo de concertación política que transformó por completo el sistema de gobierno dividido instalado en nuestro país desde 1997 y que caracteriza la modalidad de transición mexicana. En este apartado, se dará cuenta de la manera en que la falta de compromisos interpartidistas y el agotamiento del paradigma original de gobierno dividido que tan buenos augurios despertó a inicios del 2000, sentaron las bases para el advenimiento de un paradigma reformista que culminó con la celebración del Pacto por México, en virtud del acuerdo de las principales fuerzas políticas del país que acordaron un modelo de transformación orgánico estructural. Este capítulo consiste, pues, en una narración de cómo se ideó y construyó el pacto; el papel de los actores políticos que lo impulsaron, así como la postura de sus detractores.

La segunda parte de este capítulo: “Las 11 reformas estructurales”, es un esfuerzo por reunir y organizar en una síntesis cronológica los aspectos más destacados de cada una de las reformas estructurales que se aprobaron como resultado directo —aunque también indirecto— de los acuerdos propiciados por el pacto. En cada una de las reformas se han incluido comentarios que buscan orientar e informar a los lectores, sobre las vicisitudes que surgieron en la aprobación de algunas de ellas, así como los comentarios y críticas que despertaron entre sus defensores y sus adversarios.

Cabe destacar que, de ninguna manera, se pretendió hacer un análisis profundo de cada reforma, habida cuenta de la brevedad del tiempo transcurrido y del nivel de complejidad de las diferentes áreas que abarcan las reformas. Simplemente es un mapa expositivo del proceso legislativo, los acuerdos tomados, las disidencias y la opinión tanto de los actores como de algunos expertos en la materia, con la intención de brindarle al lector un panorama del ambiente político que permeó al Pacto por México.

Así, la presente obra es, ante todo, un testimonio de la manera en que el sistema político mexicano, bajo el esquema de un gobierno dividido y fragmentado, logró disponer de los mecanismos de negociación para tomar las decisiones que durante años se pospusieron y que resultaban imprescindibles para atender los grandes problemas nacionales.

De la misma manera en que el Pacto por México significó un punto de partida político que transformó en poco tiempo el andamiaje jurídico e institucional de nuestro país, la presente obra busca despertar el debate intelectual y el estudio de los procesos, actores y acontecimientos que facilitaron sacar adelante un ambicioso programa reformador.

En ese sentido, conviene separar el análisis de las reformas y sus efectos, respecto de los mecanismos políticos que las hicieron posibles, no solo por las particularidades y complejidades de cada una de ellas, sino por la importancia que reviste, en el caso de los mecanismos, dimensionar y aprender de este tipo de instrumentos políticos que pueden servir de modelo para otros gobiernos en condiciones similares.

A la fecha, prácticamente no existen fuentes de análisis integral que aborden el conjunto de reformas que aquí se exponen, sino apenas estudios particulares de alguna de las reformas y, eso sí, un abundante material periodístico; pero creemos que con el tiempo vendrán trabajos más profundos y nuevos materiales de análisis que nos ayuden a seguir descifrando críticamente los alcances y limitaciones del Pacto por México y sus reformas.

CAPÍTULO 1

Las vicisitudes de la
governabilidad democrática



Democracia real e irreal: la indisoluble contradicción

Uno de los principales retos de las sociedades modernas consiste en determinar la mejor forma de organizarse políticamente sin demérito de la diversidad y pluralidad de los miembros de un Estado, es decir, con apego al reconocimiento de libertades y derechos políticos y jurídicos, propiciando el acercamiento dinámico y corresponsable entre ciudadanos y gobernantes.

Ciertamente, no existe una fórmula mágica para garantizar la integración armónica de la amplísima diversidad de ideologías, valores e intereses —muchas veces contrapuestos— que caracteriza a las sociedades del siglo XXI y, en particular, a los Estados pluriétnicos o multiculturales. Bajo este contexto, surge la interrogante de ¿cómo gobernar con eficacia en donde existen tantos paradigmas y proyectos ideológicos y políticos que en ocasiones resultan excluyentes?

El método de organización política que mejor ha respondido históricamente a estos y otros cuestionamientos similares es la democracia, un concepto empleado para designar a una de las formas de gobierno en la que el poder político es ejercido —directa o indirectamente— por el pueblo.¹

¹ Kelsen, Hans. uno de los más grandes teóricos de la democracia en el siglo XX y representante del modelo normativo de democracia representativa,

En el devenir del pensamiento político moderno se observa una ininterrumpida y apasionada discusión en torno a las diversas maneras de organizar y limitar el poder. Del surgimiento del *Leviatán* de Hobbes, pasando por *El Contrato social* de Rousseau y hasta la aparición de las grandes obras del constitucionalismo moderno (Hauriou, Malberg, Jellinek, Duguit, Santi Romano y Kelsen), los especialistas han pasado de la pregunta de quién debe ejercer el poder a cómo debe ejercerse el poder, lo que ha supuesto plantearse inevitablemente el problema de los límites jurídicos del poder y su democratización.

A la postre, el método democrático se ha consagrado como la única vía que hace posible la convivencia y la competencia política en contextos de alta diversidad, mediante la instauración de un conjunto de derechos políticos y jurídicos. La democracia, pues, es el único sistema que no excluye a las minorías y en el que hasta sus adversarios encuentran representación legal.² No es casualidad que desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta nuestros días, más Estados hayan adoptado la forma de gobierno democrática,³ precisamente después de

nos dice que la democracia “significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”. Ver Hans Kelsen, *Esencia y Valor de la Democracia. Forma del Estado y Filosofía* (2005). Primera Edición, México, p. 30.

² Véanse, por ejemplo, Kelsen, Hans (1991). “Difesa della democrazia”, Agostino Carrino (coord.), en *Sociologia della democrazia*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane; y del mismo autor (1992). *Esencia y valor de la democracia*. México: Colofón, p. 141. En esta obra, el autor escribe: “El poder ejercido por la mayoría debe distinguirse de otro en que no sólo presupone lógicamente una oposición, sino que la reconoce como legítima (...) La democracia necesita de esta continuada tensión entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición de la que procede el procedimiento dialéctico al que recurre esta forma estatal en la elaboración de la voluntad política.”

³ Pese al retorno de formas autoritarias en distintos países, la mayoría de los Estados siguen una tendencia democratizadora. Por ejemplo, el informe “Freedom In The World 2015”, publicado por la fundación *Freedom House*, registra 125 democracias electorales, frente a 51 países sin libertad, de 195 países (https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf). Mientras que el prestigiado informe “Democracy Index 2015” publicado por *The Economist*, partiendo de 165 Estados independientes (sin considerar micro Estados), en los que se toma en cuenta: 1. Procesos elec-

siglos enteros de vivir bajo formas verticales de organizar y ejercer el poder.

Si bien es cierto que la democracia es una forma de gobierno deseable, también resulta compleja, desde su concepción hasta su materialización. Como lo señalaba Tocqueville desde el siglo XIX:

Lo que más confusión provoca en el espíritu es el uso que se hace de estas palabras: democracia, instituciones democráticas, gobierno democrático. Mientras no se las defina claramente y no se llegue a un entendimiento sobre su definición, se vivirá en una confusión de ideas inextricable, con gran ventaja para los demagogos y déspotas (...) las palabras democracia y gobierno democrático no pueden significar más que (...) un gobierno en el que el pueblo tiene una participación en el gobierno. Su sentido está íntimamente ligado a la idea de libertad política.⁴

A casi dos siglos de la publicación de *La democracia en América*, aún es difícil encontrar consenso en torno al concepto de democracia. Giovanni Sartori, por ejemplo, en su *Teoría de la democracia*, al analizar la profunda transformación en el vocabulario político y su manipulación, reflexiona sobre la existencia de una teoría central de la democracia y señala que lo que ve el observador serio del mundo real respecto a las democracias son “los hechos moldeados por valores”.⁵ El verdadero proble-

torales y pluralismo; 2. Libertades civiles; 3. Funcionamiento del gobierno; 4. Participación política; y 5. Cultura política, identifica 20 democracias plenas; 59 democracias imperfectas; 31 híbridas y 51 regímenes autoritarios (<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>). Ello suma 78 democracias formales; lo que no significa que el resto de los Estados no se asuman democráticos por la sola adopción del sufragio universal. Para observar al avance de la democratización en función del sufragio libre y de sistemas electorales competidos, véase Nohlen, Dieter (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE, pp. 19-27.

⁴ Tocqueville, Alexis de. (1982). *El antiguo régimen y la Revolución II*. Madrid, Alianza Editorial. (traducción de Dolores Sánchez Aleu), p. 100

⁵ Sartori, Giovanni. (2001). *Teoría de la democracia: 1. El debate contemporáneo*, versión española de Santiago Sánchez González. España: Alianza Universidad, p. 14.

ma, argumenta el autor, es entonces determinar hasta qué punto y de qué manera se realizan los valores democráticos, y si son realizables en los hechos.

En la actualidad, somos testigos de intentos democráticos que se materializan en fracasos, es decir, como resultado de la contraposición de dos visiones distintas de democracia; por un lado, entre quienes se inclinan por un modelo pragmático normativo de democracia que privilegie la institucionalización de los principios básicos de la democracia formal; y, por el otro, entre quienes apelan a los valores constitutivos de la democracia antigua o directa, lo que se expresa en la batalla entre el deber ser (*sollen*) y el ser (*sein*).⁶ Norberto Bobbio, por ejemplo, al hablar sobre las “promesas no cumplidas de la democracia”, refiere que los ideales que permean a la democracia difícilmente se encuentran reflejados en la realidad, pero, al mismo tiempo, reafirma con optimismo la necesidad de apelar a algunos valores para afianzar a la democracia, no sólo como procedimiento para determinar quiénes gobiernan y cuáles son las reglas, sino también como sistema social, forma de vida y principio moral.⁷

Como lo expresa Sartori, la democracia, literalmente, quiere decir *poder del pueblo*; esto es, que el poder pertenece al pueblo, siguiendo el significado griego del término. Sin embargo,

⁶ Hay que distinguir entre estos dos ámbitos del concepto de democracia, de un lado, a quienes defienden su dimensión ideal (deber ser), es decir, su carácter directo y, del otro, a quienes se decantan por la dimensión real y representativa (lo que es), según un cuadro normativo; respecto de la emblemática tipología de las formas de poder legítimo: poder de hecho (*Macht*) y poder de derecho (*Herrschaft*). Sobre ello, Bovero escribe que Weber y Kelsen llegan a la misma conclusión de que el poder legítimo (*sollen*) se distingue del poder de hecho (*sein*), en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para legitimarse, y el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo (Bovero, Michelangelo (1995): *Origen y fundamento del poder político*. México: Grijalbo, pp. 22-23.

⁷ Bobbio, Norberto. (1999). *El futuro de la democracia*. México: FCE. pp. 28-42.

más allá de su raíz etimológica, entender a la democracia realmente existente supone un reto no para la teoría, sino, sobre todo, para la concreción de los proyectos políticos que persiguen este ideal.

Para Dahl, por ejemplo, en el mundo real las democracias son poliarquías⁸ y en el ideal serán entonces democracias. Sin embargo, este dilema no es tan sencillo de resolver, puesto que la democracia no puede separarse de lo que la democracia debería ser, de otra manera pierde su sentido. Una democracia existe sólo mientras sus valores e ideales la constituyen; tanto así que Bobbio admite que en democracia los principios de la "... libertad y la igualdad no son un punto de partida, sino un punto de arribo. La democracia puede ser considerada como un proceso, lento pero imparable, para acercarse a esta meta",⁹ vale decir, acercarse a ese ideal.

La democracia está abierta a la permanente tensión entre hechos y valores. Así, puede afirmarse que la democracia debe su existencia a sus valores e ideales, independientemente de si son realizables. Como se puede ver, existe una indisoluble contradicción entre el ideal democrático y su realidad, empero, eso no tiene solución, lo contrario negaría la esencia democrática.

En México, por ejemplo, el Artículo 3º de la Constitución define a la democracia (lo que nos recuerda el argumento de Bobbio) no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De ello se desprende que la Carta Magna adopta, en su acepción más

⁸ El concepto de poliarquía es definido por Roberth Dahl, como un régimen político que reúne los siguientes requisitos mínimos: elecciones libres, periódicas, competitivas, un sistema político en el que los ciudadanos puedan formular sus preferencias y un Estado en el que se reconozcan libertades y derechos. Ver Dahl, Robert Alan (1991). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

⁹ Bobbio, Norberto. (1999). *Teoria generale della politica*. Torino: Giulio Einaudi, p. 376.

antigua y original, una definición que trasciende a la esfera estrictamente política para perseguir objetivos de índole social y económico, con toda la complejidad que ello implica.

El ideal democrático, desde luego, no define a la realidad democrática, ni viceversa. Una democracia real no puede ser una democracia ideal, pero no renuncia a serlo. Como ya se advirtió, la democracia resulta de las interacciones entre sus ideales y la realidad, por el empuje del “deber ser” y la resistencia de lo que realmente “es”, como su fuerza gravitacional. Esta y no otra es su compleja morfología.

En ese sentido, uno de los principios constitutivos de la democracia moderna es la soberanía popular, según el cual el único soberano legítimo es el pueblo, como totalidad posible. En eso radica la idea de identidad que refiere Kelsen, toda vez que la democracia es una forma de organización en la que el pueblo es simultáneamente el objeto del gobierno y el sujeto que gobierna:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social “debe hacer”, coincide con “lo que quiere hacer”. La democracia significa que la “voluntad” representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.¹⁰

Como se recordará, según la tipología aristotélica, la democracia se contrapone a la monarquía (donde gobierna uno en favor del interés general), lo mismo que a la aristocracia (o su desviación oligárquica) donde gobiernan pocos.¹¹ No obstante, si bien en el mundo moderno se continúa contraponiendo el sistema

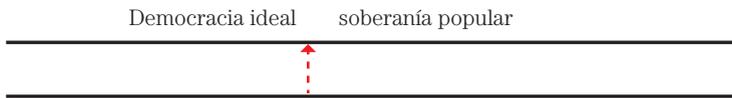
¹⁰ Pese a ser un fino crítico de la democracia directa esgrimida por Rousseau, Kelsen retoma en esas líneas el fundamento del propio *Contrato Social*. Kelsen, H. (1988). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM, pp. 337-338.

¹¹ Esta clasificación la desarrolla Aristóteles en su conocido Libro tercero de *política*, Aristóteles (1992). *Política*. México: Editorial Porrúa, pp. 204-205.

democrático frente a la dictadura y a todo tipo de gobiernos autoritarios —a diferencia de la democracia ateniense de los siglos V y IV—, esta democracia ha dejado de ser directa y se expresa a través de un sofisticado sistema jurídico de representación de los ciudadanos, del cual Kelsen es justamente el más grande exponente. La democracia directa, en ese contexto, se muestra como un sistema ideal, mientras que la representativa, como su garantía de supervivencia práctica.

Resumiendo, la democracia puede concebirse en su denominación ideal o en su experiencia real. Una democracia ideal supone que el pueblo es no sólo el gobernado sino quien gobierna, y que en virtud de ello es el titular abstracto de la soberanía. No obstante, en términos reales, ejercer el poder en la democracia es más complejo que eso, puesto que el pueblo soberano ha debido diluirse en un principio racionalista de corte jurídico representativo conocido como soberanía nacional, que es el que predominó en buena parte de los Estados constitucionales a finales del siglo XIX (en Francia y España, por ejemplo, con excepción de Estados Unidos). Para mayor claridad, podría esquematizarse así:

DEBER SER



REALIDAD



Democracia real
Soberanía nacional o jurídica del poder
Antecedentes históricos:
Monarquía, Aristocracia, Oligarquía

La concepción jurídica del poder soberano

Soberanía es un concepto tanto o más complejo que el de democracia,¹² pero sin el cual no se entendería el Estado demo-

¹² Mientras el concepto de democracia (*demokratia*) surge en la Atenas de 508-7 aC, bajo Clístenes, no es sino hasta entrado el siglo XVI cuando el

crático de nuestros días, porque dicho concepto expresa mejor la naturaleza ciudadana del poder político, independientemente de su carácter abstracto, universal y absoluto.¹³ También ha sido un concepto excesivamente utilizado, tanto en la teoría constitucional (desde la que se ha empleado de forma muchas veces inapropiada),¹⁴ como desde la Ciencia Política, desde la cual se le ha reducido a una forma de poder o fuerza que recae en el Estado, y en virtud de lo cual la soberanía asume su forma real y tangible.

Etimológicamente, soberanía significa lo que está por encima de todo. Llamamos soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema de una Nación. El concepto de soberanía, desde el punto de vista teórico, refiere al actor o institución que, conforme a derecho, es supremo en lo interior e independiente en lo exterior, llámese soberano, pueblo,

concepto de soberanía cobra fuerza y alcanza su predominio sobre otros conceptos propios de la época como *potestas*, *dominum*, *regnum*, *autoritas*, entre otros, y ello se debió a la publicación en 1576 del trabajo pionero de Jean Bodino, *Los seis libros de la República*, Madrid, Técnos, 1997.

¹³ Ello es así debido a que la soberanía no existe sino en su totalidad y no en su fragmentación o parcialidad, en razón de que es inalienable, imprescriptible e indivisible. Cualquier intento de disociarla, regionalizarla o particularizarla la negaría, pues sólo en esa forma general y abstracta se presupone contenida —hipotéticamente— toda la población de un territorio, dicho de otro modo, su voluntad general. Bajo esta acepción, en el ideal democrático, el único soberano legítimo es el pueblo, pero como abstracción de la unidad posible de su voluntad e intereses. Véase Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE. pp. 891 y 901. Para ampliar sobre las distintas acepciones del concepto de soberanía, véase, García Maynes, Eduardo (1971). *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, p. 103.

¹⁴ Sucede que, desde su inicio, las distintas teorías constitucionalistas han visto en el concepto de soberanía la representación de un poder social original que solamente se presupone en la fundación del derecho, pero no funge como fundamento real e inmediato del ejercicio del poder, sino únicamente como su referente teórico, por lo que la voluntad general expresada en la soberanía se haya exenta de cualquier principio ético, moral, axiológico, ideológico, social o histórico. A partir de Kant, el verdadero titular de la soberanía, es la propia ley. Por otra parte, fue Jellinek, probablemente, a quien se debe a tesis de que la soberanía no es ilimitada, sino que debe estar delimitada (Jellinek, G. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE. pp. 437-438.

monarca, asamblea constituyente o carta fundamental. Considerada como un valor fundamental, la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los individuos. El problema es que más allá de su significado formal, la soberanía no encuentra una sola traducción o significado en los textos constitucionales.

Un ejemplo de lo complicado que resulta definir el concepto de soberanía lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, el término aparece reiteradamente y no siempre alberga el mismo significado. En ese tenor, el Artículo 39 instituye que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, reconociendo que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Asimismo, precisa que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. De esta manera, se alude al concepto en su sentido histórico y social y evoca la máxima potestad (*summa potestas*) del titular de la soberanía, el pueblo ciudadano. Este principio, sin embargo, resulta complicado de objetivar hoy en día, porque esa soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión, los estados y representantes electos (cfr. Artículo 41).

Por otro lado, en los Artículos 40 y 103 (fracción II) se usa el vocablo como sinónimo de poder de las comunidades políticas constitutivas del pacto federal, concepto que remite a la competencia o ámbito de acción de los estados.¹⁵ Pero lo que establece el Artículo 25 es de lo más complejo de interpretar: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...”. Como se

¹⁵ Al respecto, Arnaldo Córdova escribe: “Si los estados son ‘libres y soberanos’, no hay más remedio que concebirlos como *comunidades políticas*, integradas por ciudadanos que deciden, como parte del *pueblo hecho nación*, la integración y la fundación permanente del Estado nacional.” Cfr. Córdova, Arnaldo. (1996). “Repensar el federalismo”. *En Pasado y presente del federalismo mexicano 1, Revista Eslabones*. México/junio/diciembre/Núm. 12, pp. 13-14.

ve, no se refiere ni al pueblo ciudadano ni al poder de las comunidades, como en los casos anteriores, sino, quizá, a la autoridad e independencia del territorio nacional, con sus recursos naturales incluidos, respecto del resto de los Estados nacionales.

Otro uso constitucional de soberanía se presenta cuando se le emplea para referirse a las facultades que a cada uno de los Poderes de la Unión se le ha conferido y cuya existencia prevé la propia Constitución.¹⁶ Al respecto, Heller sostiene que: “Consiste ésta [soberanía] en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado, sino, en principio, a los habitantes del territorio”.¹⁷ En este caso, no hay más que admitir la herencia, de un lado, del constitucionalismo francés para el que la soberanía nacional se expresa en los órganos del Estado, lo que quiere decir mediante la representación del congreso, particularmente; y del otro, del constitucionalismo gaditano (1812), que también depositó la soberanía de la nación en las Cortes.

La concepción de soberanía puede seguir siendo útil a la teoría del Estado y al derecho constitucional en la medida en que se use en su sentido amplio, prescindiendo de su significado etimológico e histórico, y se le atribuya un papel definitorio en la forma de ejercer el poder. Así lo considera Nicola Matteucci cuando afirma:

En sentido amplio el concepto político jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia de una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones huma-

¹⁶ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

¹⁷ Heller, Hermann. (1968). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 262.

nas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al poder político: en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho.¹⁸

En este orden de ideas, Roberto Ehrman¹⁹ señala que el derecho se volvió una creación del poder soberano, de su única y absoluta voluntad. Al igual que la política, el derecho no sería ya la expresión de una conciencia común, la realización de un orden ético, sino el instrumento para la afirmación del monopolio absoluto en el uso de la fuerza y en el ejercicio del poder del Estado, sobre una población determinada, dentro de una porción de territorio particular.²⁰

En consecuencia, podemos decir que en los Estados nacionales actuales surge la necesidad de concentrar la fuerza en el sistema de derecho, con el objetivo de mantener la paz en un territorio con diferentes poderes ideológicos y económicos mediante el monopolio de la violencia legítima: soberanía jurídica del poder.

¹⁸ Matteucci, Nicola. (1982). *Diccionario de Política*, coordinado por Norberto Bobbio y Nicolo Matteucci. México: Siglo XXI. Aquí sí cobra relevancia aquella clasificación que anteriormente referíamos sobre el poder legítimo o deber ser (*sollen*) y poder de hecho o ser (*sein*), el primero propio del derecho y el segundo característico de la política.

¹⁹ Ehrman Fioro, Roberto. (2003) *Soberanía: Historia y crisis de un concepto*. México: Cajica.

²⁰ La idea de que el Estado civil o político es el que ejerce el monopolio de la fuerza, no es, como se podría suponer, exclusiva de Weber (cfr. 1998. *Economía y sociedad*, México: FCE. pp. 44-45), en realidad ya era una condición para la unidad y ejercicio del poder en *El Príncipe* de Maquiavelo y, después de él, aparece en la mayoría de los pensadores clásicos o iusnaturalista (Hobbes, Locke, etcétera). En cambio, la premisa de que la coacción es condición exclusiva de la norma jurídica, dentro de un orden estatal, pertenece totalmente a Kant y, a partir de él, a su más preclaro teórico, Hans Kelsen el célebre autor de la *Teoría pura del Derecho*. Es a Kant a quien se debe la concepción de que la ley es la única soberana. Cfr. Kant, Immanuel (1999). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Editorial Técnos. Véase, especialmente, la parte de Introducción a la Doctrina del Derecho y la Segunda parte de la Doctrina del Derecho. El Derecho Público.

Hacia una concepción de gobernabilidad democrática

Es evidente que la democracia es considerada hoy en día como la mejor forma de gobierno; como la menos mala (Winston Churchill, *dixit*) y como la más adecuada para las sociedades económica, civil y políticamente más avanzadas; pero también queda claro que la democracia, por su naturaleza y características, implica mayores riesgos políticos y sociales para lograr gobernar eficazmente. En consecuencia, buscar que un sistema democrático sea gobernable entraña diferentes vicisitudes, como se verá.

Norberto Bobbio en su obra *Estado, gobierno y sociedad* se refiere al problema de la crisis del Estado como el tema de la creciente complejidad y la consecuente ingobernabilidad de las sociedades. Bobbio sostiene que cuando se discute si el Estado ha entrado en su fase final o en una crisis, se alude, en general, "...al tema de la creciente complejidad y a la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al fenómeno del poder difuso, cada vez más difícil de reconducir a la unidad decisional que ha caracterizado al Estado desde su nacimiento hasta hoy".²¹ El autor concluye que por crisis de Estado debe entenderse una auténtica crisis del Estado democrático, en virtud de que éste ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él mismo.

Xavier Arbós y Salvador Giner entran a este debate cuando aluden a la ingobernabilidad de nuestras sociedades como resultado de la ineficacia de los gobiernos, lo que, según los autores, agudiza los problemas de legitimidad, al descubrir las deficiencias y contradicciones de nuestro orden político.²²

Siguiendo este argumento, la democracia moderna, como forma de gobierno, presenta una paradoja. Por un lado, se tiene la

²¹ Bobbio, Norberto. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una Teoría General de la Política*. México: FCE.

²² Arbós Xavier y Giner, Salvador. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI, primera edición.

creencia de que democráticamente se han resuelto las antinomias entre legitimidad y eficacia, pero, por el otro, ello no ha implicado la solución de los problemas de gobernabilidad.

Visto así, la democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un indicador del grado de eficacia en el ejercicio de gobierno considerando los factores de legitimidad, eficacia y estabilidad. Pero ¿quiénes determinan la gobernabilidad y en qué medida?

La Real Academia Española (RAE) define gobernabilidad como la cualidad de gobernable, por lo que gobernanza es el arte o la manera de gobernar; mientras que la palabra gobernable significa que puede ser gobernado.

Juan Rial, por su parte, define la gobernabilidad como:

...la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de ‘encuadramiento’, llevaría a la ingobernabilidad.²³

Para el autor, la gobernabilidad es una propiedad específica de los gobiernos y de los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

Por su parte, Ángel Flisfisch considera que “... la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo —ya sea que se trate de un gobierno o administración,

²³ Rial, Juan. (1988). “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, en *Revista Mexicana de la Sociología*, número 2, abril-julio, p. 11. Vale la pena revisar el conjunto de ensayos que la Revista dedicó al tema de la gobernabilidad, pues refleja la preocupación de los países latinoamericanos por reflexionar sobre este demés, en el contexto de las transiciones políticas.

o de varios sucesivos—, considerando principalmente las dimensiones que a continuación se enumeran...” Enseguida explica cada una de ellas: oportunamente (*oportunament*), efectividad, aceptación social, eficiencia y coherencia de sus decisiones.²⁴

Para Xabier Arbós y Salvador Giner, la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política, según la cual, sus instituciones de gobierno, actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.²⁵

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad democrática se entiende como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria dentro de un Estado de derecho, junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos, civiles, sociales, políticos y culturales de las personas. Para ello, se requiere de instituciones sustentadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.²⁶ En ese orden de ideas, llamamos vicisitudes de la gobernabilidad a los problemas que implica establecer un programa de esa naturaleza en condiciones reales, es decir, de fragmentación política.

²⁴ Flisfisch, Ángel. (1989). “Gobernabilidad y consolidación democrática” en *Revista Mexicana de Sociología*, No 3, julio-septiembre, pp. 113-114. Para un acercamiento más amplio respecto de las teorías de la gobernabilidad y su estudio desde una perspectiva latinoamericana véanse Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou, *et. al.*, *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*, IIS/FLACSO/PYV, 2000; y Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/IIS/PYV, 2001.

²⁵ Arbós, Xavier y Giner, Salvador. (1997). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México: Siglo XXI, p. 13.

²⁶ En: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>

Por otro lado, coincidimos con Antonio Camou cuando plantea que el ejercicio del poder en el marco de la gobernabilidad tiene como componentes básicos la eficacia, la legitimidad y la estabilidad.²⁷ Así, tanto la idea de democracia como la noción de gobernabilidad comparten no solamente una función descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, en la medida en que se convierten en un referente para la acción política.

En el caso de la gobernabilidad es imprescindible un equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. De este modo, se articulan los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, al tiempo que se ubica a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de ellos los términos de la relación de la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Esta definición no sólo pone énfasis en la unilateralidad de las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, sino que destaca la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político, incorporando también la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad). De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

Con base en estas consideraciones, Camou elabora la siguiente tipología de gobernabilidad:

- Gobernabilidad “ideal”: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas

²⁷ Camou, Antonio. (1995). *Gobernabilidad y Democracia en México*: cuadernos del Instituto Federal Electoral. México: IFE.

gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”).

- Gobernabilidad “normal”: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
- Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios “anomalías”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etcétera).
- Crisis de gobernabilidad: describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Lo anterior, se puede incorporar a nuestro esquema de la siguiente forma:



Entendidos estos conceptos, las siguientes preguntas serían entonces: ¿Cómo reorganizar la vida política sin perder la democracia en contextos de reciente instauración o institucionalización?²⁸ ¿Cómo alcanzar una gobernabilidad democrática? La respuesta se encuentra en el vínculo entre sufragio universal y representación, como se verá.

Sufragio universal y representatividad: los ejes de la conciliación entre democracia y gobernabilidad

La respuesta a los problemas que supone la instauración de los regímenes democráticos, ante la tentación de caer en algunos de los extremos entre poder centralizado o poder fragmentado,

²⁸ Entiéndase por institución "... una pauta regularizada de interacción conocida practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenida por ella (...) Las instituciones 'están allí', regulando expectativas y comportamientos que no cuestionan su existencia socialmente determinada" (O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización", en *Política y gobierno*, Vol. III núm. 2. México. p. 224). La institucionalización se refiere al proceso en el curso del cual se constituyen esas instituciones y adquieren estatus social, político y jurídico (incluso cultural).

otra vez nos acerca al tema de la democratización, a través de la institución de los principios de mayoría y de representación.

El principio de representación de la mayoría postula que en ausencia de la unanimidad deseada, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y la toma de decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si los legisladores no logran un acuerdo unánime en la formulación de leyes, es necesario que la mayoría sea quien determine el curso a seguir.²⁹ En términos electorales, en cambio, se habla de representación por mayoría —en la fórmula de elección de los representantes— cuando el candidato es elegido directamente por el electorado, mientras que la representación proporcional obedece a la asignación de curules en función del número de votos totales recibidos por un partido, sobre un listado nominal. De esa manera, la representación proporcional, refleja la distribución de los votos entre los partidos en relación con el total de votos obtenidos por partido, a nivel local o nacional, pero al mismo tiempo es una fórmula que permite la expresión plural de las minorías.

Como bien lo señalan Xavier Arbós y Salvador Giner,³⁰ el sufragio universal es lo que hace posible la democracia y permite el paso del gobierno por consentimiento a una forma indirecta de autogobierno, como la democracia representativa. La legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo dos componentes indispensables.

²⁹ Lorenzo Córdova escribe: “Los principios de mayoría y representación, constituyen (...) las 2 principales restricciones que el ideal democrático de la libertad padece como consecuencia de su materialización: con base en el primero (...), no todas las voluntades de los individuos sometidos al ordenamiento social se reconocen en la voluntad general; con base en el segundo, la autodeterminación del cuerpo político no ocurre ya de manera directa sino a través de intermediarios” (Córdova, Lorenzo (2010). *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México: FCE, p. 119).

³⁰ Arbós, Xavier y Giner, Salvador. (1993). *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.

Siguiendo a Dahl, ante la imposibilidad de ejercer una democracia directa en sociedades complejas, territorialmente extensas y densamente pobladas, surge el sistema representativo, cuyo origen es la voluntad popular expresada en las urnas, de donde emergen los gobernantes y representantes.³¹

De ahí la importancia de los sistemas electorales y su estudio para la democracia. Para Giovanni Sartori³² los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, afectan la conducta del votante e influyen sobre la preferencia del elector. En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo, mientras que en los sistemas proporcionales el triunfo es compartido y simplemente se requiere un determinado porcentaje de los sufragios. Esta distinción entre sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, no significa que todos los sistemas puedan clasificarse en forma binaria, pues deben considerarse también los sistemas mixtos, como lo es el caso de México.

Las reglas de la democracia presuponen que las mayorías absolutas —dentro de un congreso— toman las decisiones más equilibradas, pero también que éstas no son necesariamente uniformes ni homogéneas. Por ello, es imprescindible la existencia de elecciones periódicas y sistemáticas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayorías y minorías parlamentarias. Consecuentemente, el hecho de que un partido político obtenga la mayoría en un momento determinado, no le asegura el triunfo en la siguiente votación.³³

La propia regla de la mayoría debe reconocimiento y legitimidad a la existencia de las minorías, así como al derecho de éstas de convertirse en mayoría en un momento dado. Con eso se busca

³¹ Dahl, Robert A. (1993). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Alianza Editorial. Barcelona: Ediciones Paidós. 39.

³² Sartori, Giovanni. (2003) *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

³³ Przeworsky, A. (1988). “Algunos problemas en el estudio de la transición”, en O’Donell y P. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol III. Buenos Aires: Paidós, p. 96.

que los procesos democráticos no conduzcan hacia la dictadura de la mayoría, ya que su naturaleza es temporal e inestable y su existencia depende de la participación de las minorías en la hechura, aprobación y aplicación de políticas públicas.

Está visto que el gobierno de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática cuando reconoce e incluye los derechos de las fuerzas minoritarias, pero también de las minorías pluriculturales del país, a través de sus representantes. En razón de ello, los gobiernos democráticos no sólo se fundamentan en el voto, sino también en las negociaciones, acuerdos, compromisos y pactos, lo que tiende a establecer una suerte de equilibrio dinámico.

En suma, al no existir en los hechos el ideal de la unidad, esto es, unanimidad en la toma de decisiones, el principio de mayoría es la opción democrática para tomar decisiones, siempre que la representación sea legitimada por la soberanía popular a través del sufragio. En consecuencia, un presidente o primer ministro, diputado, senador o gobernador, son representantes populares y al pueblo se deben. Dicha representación puede ser revocada ya que la propia democracia plantea a los ciudadanos la posibilidad de orientar la organización política de acuerdo con sus preferencias; de lo que se desprende que las expectativas sociales en torno a los representantes normalmente estén por encima de la realidad, tanto por la diversidad de intereses, como por las limitaciones y deficiencias inmediatas en el ejercicio del poder, por parte de los gobernantes.

La democracia moderna exige que la política sea concebida como una competencia pacífica entre adversarios que reconocen su legitimidad recíprocamente. La política democrática no es una lucha eterna entre enemigos, puesto que apela a la superación de los conflictos y disensos.

Con mayor especificidad, la política democrática o la democracia moderna³⁴ implican para su realización en los hechos, según nos dice Bobbio:

³⁴ Bobbio, Norberto. (2003). *Teoría General de la Política*. Madrid: Editorial Trotta. Véase especialmente el capítulo octavo.

- Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etcétera; deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o elegir a quien los exprese por ellos.
- El sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás (debe contar por uno).
- Todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben de ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia libre entre grupos políticos organizados.
- Los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes.
- La regla de la mayoría numérica define tanto las decisiones colectivas como las elecciones de representantes.
- Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría).

En ese sentido, el sistema electoral se reafirma como la serie de normas, procedimientos e instituciones a través de las cuales la voluntad del pueblo se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Los actores del sistema electoral son múltiples: electores, candidatos, autoridades que organizan elecciones, órganos de justicia electoral y partidos políticos.³⁵

Oposición responsable

Los partidos políticos nacen y se desarrollan en las democracias. Aunque también han existido en los regímenes autoritarios

³⁵ Véase, por ejemplo, el cap. 3 de Nohlen, Dieter (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.

y totalitarios, en la democracia moderna los partidos políticos son simple y sencillamente indispensables.³⁶

Los partidos políticos surgen de forma incipiente en la segunda mitad del siglo XIX, y no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se consolidan como un instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernantes y gobernados, así como de la representación política de la ciudadanía.

Sartori señala que un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede posicionar mediante éstas a sus candidatos en cargos públicos.³⁷ Los elementos de esta definición son: a) grupo político, b) participación en elecciones y c) acceso al poder mediante elecciones. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el medio de acceso al poder.

La actividad que realizan los partidos políticos puede resumirse en los conceptos de: a) representación (de la sociedad en el Estado); b) de gobierno (sobre la sociedad por el Estado) y c) de oposición.

De acuerdo con el diccionario de la RAE, oposición es la acción y efecto de oponer u oponerse, implica la contrariedad o antagonismo entre dos cosas, el conjunto de grupos o partidos que en un país se oponen a la política del gobierno.³⁸

La literatura nos da diversas definiciones de oposición. Mientras unas destacan el papel de las minorías, otras resaltan el

³⁶ Independientemente de la gran bastedad de literatura en torno a los partidos y sistema de partidos que se puede identificar a partir de Edmund Burke, Tocqueville, pasando por Duverger, Sigmund Neumann, Panebianco, Sartori, entre muchos otros, fue Kelsen quien advirtió claramente que “Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente requiere un estado de partidos” (*Esencia y Valor de la Democracia, cit.*, 37).

³⁷ Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

³⁸ <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=oposición>

carácter conflictual inherente al concepto de oposición; pero todas las definiciones coinciden en que la oposición se refiere a un esfuerzo consciente de evitar el monopolio de aquellos que ejercen el poder. La oposición, en sentido estricto, es entendida no como un rol abstracto sino como una institución.

Altman y Pérez-Liñan³⁹ definen a la oposición como el conjunto de partidos que tienen escaños en el Congreso, que no son del partido del gobierno o que no forman parte de la coalición electoral que eligió al presidente. A su vez, el partido de gobierno o predominante es el partido o la coalición de partidos que controla el ejecutivo como resultado de elecciones libres;⁴⁰ en tanto que una coalición de gobierno es el conjunto de partidos que presentaron un único candidato presidencial bajo una misma etiqueta.

Gianfranco Pasquino,⁴¹ por su parte, hace énfasis en la responsabilidad de la oposición, al señalar que no sólo debe asumirse como corresponsable de la estabilidad del régimen democrático (insipiente o consolidado), sino también reconocer su función de representante de la sociedad ante el Estado.

La oposición forma parte esencial de las democracias pluralistas, no sólo como forma de expresión de la sociedad, sino como fuerza política de contrapeso al gobierno y que participa en la toma de decisiones.

En ese sentido, Sartori clasifica a la oposición en tres tipos: a) oposición responsable y constitucional; b) oposición constitucional pero no responsable y c) oposición ni responsable ni

³⁹ Altman, David y Pérez Liñan, Aníbal. (1999). "Más allá de la Poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*-11/1999-ICP-Montevideo.

⁴⁰ Sartori empleó el concepto de predominante en contraposición al de dominante o al hegemónico pues corresponde con un pluralismo de partidos en condiciones de competencia real y con partidos menores independientes del partido predominante (Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial. pp. 248-249).

⁴¹ Pasquino, Gianfranco. (1998). *Oposición*. Madrid: Alianza Editorial.

constitucional.⁴² Oposición responsable es cuando se permite al Ejecutivo ejercer la función de gobierno para la cual fue elegido. Pero es más frecuente, como pasa en los regímenes presidencialistas, observar un bloqueo institucional de la oposición, más aún cuando cuenta con mayoría parlamentaria, lo que crea un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Adam Przeworski señala al respecto que:

El problema clásico de cualquier oposición bajo la democracia es decidir hasta dónde llevará su actividad opositora y por qué medios. Si la oposición no ejerce como tal —no ofrece alternativas y no lucha enérgicamente por imponerlas—, la representatividad de las instituciones políticas —su capacidad de movilización e integración— se debilita. La democracia se vuelve anémica. Pero si la oposición se ejerce con vigor, la democracia puede verse amenazada. Una oposición intransigente puede crear situación ingobernable, particularmente cuando las condiciones económicas son difíciles. Si la oposición convoca una huelga general cada vez que un partido pierde unas elecciones o cada vez que un gobierno adopta una política impopular, pueden debilitarse las instituciones democráticas y crearse las condiciones para una intervención militar.⁴³

Los partidos políticos, ya sea en el gobierno o en la oposición, desempeñan, como ha quedado explicado, una tarea fundamental para la estabilidad democrática de un país.

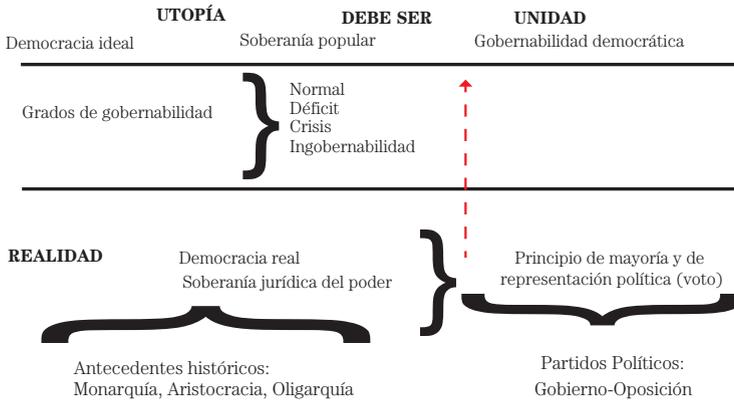
Evidentemente, la democracia presupone la existencia de oposición; ésta es un factor sustancial del poder político cuyas funciones no radican en enfrentar a sus enemigos políticos, sino en construir mejores principios generales de gobierno en común, con el resto de los partidos, sin que ello derive en la

⁴² Sartori, Giovanni. (2000). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. España: FCE.

⁴³ Przeworski, Adam. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este*. Madrid: Ediciones AKAL, p. 153.

eliminación del adversario o, peor aún, en la ingobernabilidad. Una oposición responsable privilegia los acuerdos y el diálogo como mecanismo de control y participación en las decisiones, en aras de establecer un equilibrio dinámico horizontal entre los poderes del Estado, respetando la soberanía de sus órganos y sus respectivas facultades. Por supuesto este es otro reto de los regímenes plurales, ya que exige el despliegue de las potencialidades democráticas y sus ideales.

Estos conceptos los podemos integrar en nuestro esquema de la siguiente manera:



División de poderes y gobiernos divididos

Hasta aquí tenemos un panorama más o menos claro de la democracia como la mejor forma de gobierno en sociedades plurales y diversificadas; pero también de los grados de gobernabilidad y las vicisitudes del gobierno democrático para consolidar una gobernabilidad estable o normal. Asimismo, se advirtió de la necesidad de partidos políticos como canales institucionales de intermediación entre la voluntad general y su representación.

Ahora, el problema estriba en saber cómo transitar hacia esa quimera que parece ser la gobernabilidad democrática ¿Cómo gobernar de forma eficaz (en función de resultados), sin menoscabo de la oposición y anteponiendo la concertación de acuerdos políticos entre las fuerzas políticas, en una democracia estancada y seriamente cuestionada?

Al erigirse la democracia en el orden político que mejor corresponde con las sociedades modernas, los países deben enfrentar desafíos que tienen que ver con su propia dinámica, inevitablemente contradictoria; como por ejemplo, lograr la adecuada representación de mayorías sin exclusión de las minorías; garantizar la división de poderes sin menoscabo de la pluralidad pero tampoco en detrimento de la gobernabilidad; establecer una relación funcional sin solución de continuidad entre oposición y gobierno; así como conciliar los intereses y expectativas sociales con los resultados de la gestión pública. Se trata en todos estos casos de fenómenos dicotómicos cuyo fin último requiere la superación de la oposición mediante la política. En ese sentido, desde hace aproximadamente 200 años la división de poderes ha tenido la misión de proveer a los Estados democráticos de mecanismos de autocontrol que impidan, justamente, la monopolización del poder, el libre ejercicio de los derechos y la inclusión organizada de los distintos intereses políticos y sociales.

Como se sabe, la doctrina de la división de poderes nace con Montesquieu, quien en su célebre Libro XI, *Del Espíritu de las leyes*, esgrime que “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.⁴⁴ Esta idea se consolidó de

⁴⁴ Incluso, aún antes de explicar la división de poderes, el autor muestra la necesidad de un sistema que evite el despotismo: “Para formar un gobierno moderado hay que combinar los poderes, regularlos, atemperarlos, ponerlos en acción, poner lastre, por así decir, a uno para que pueda resistir a otro: es una obra maestra de legislación, que el azar concibe rara vez, y

manera especial en el Federalismo norteamericano bajo un gobierno constitucional, presidencial y representativo, en el que la división de poderes era la condición necesaria para el funcionamiento de la democracia y la neutralización de las aspiraciones monopólicas del poder.

Hoy en día, señala Wolfgang Hoffmann-Riem,⁴⁵ división de poderes es un principio para organizar el poder e implica una división de responsabilidades y la interdependencia en la realización de las tareas constitutivas del Estado. Wolfgang dirá que es una idea básica del control mutuo que, al final de cuentas, expresa la desconfianza por un posible abuso del poder.

Asimismo, señala que la ley es el instrumento para la configuración jurídica decretada en la representación de los ciudadanos y que a través de la legislación parlamentaria se da la protección de la libertad de los individuos, pero esta protección conlleva, a su vez, el peligro del abuso de poder (de allí la dicotomía). En un primer paso se da la separación del Ejecutivo y del Legislativo, pero el siguiente paso es el de controlar la aplicación de la ley que se confía a un tercer poder, el Judicial.

En este sentido, la división de poderes depende de que los poderes de la unión (los órganos del Estado) asuman de manera autónoma pero corresponsable sus facultades y obligaciones, a través de las personas que deben ser calificadas para el cumplimiento de sus respectivas funciones y en apego al cumplimiento de estándares profesionales y éticos para la realización de las mismas. Solamente de esa manera los ciudadanos podrán confiar en las leyes y encontrar condiciones de seguridad jurídica y confianza. De no ser así, los ciudadanos tienden a depositar su esperanza en otras estructuras de poder, como la mafia y la corrupción.

que rara vez se deja en manos de la prudencia". Montesquieu (1990). *Del Espíritu de las Leyes*, Libro V, Capítulo XIV. México: Porrúa.

⁴⁵ Hoffmann-Riem, Wolfgang. (2007). *La división de poderes como principio de ordenamiento*, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en www.juridicas.unam.mx

Como ha quedado de manifiesto, en muchas ocasiones la división de poderes tiende a polarizar a las fuerzas políticas, mas no es la única forma en que se dividen o fragmentan, como veremos más adelante. El punto de esta disertación es que la división de poderes, en un sistema democrático, que está llamado a constituirse en una de las instituciones —de naturaleza tripartita— que median entre la libertad de los ciudadanos y el buen gobierno.⁴⁶

Pero, descendiendo del plano ideal a la realidad ¿qué sucede cuando la división de poderes se convierte en una arena de lucha interminable, por parte de los partidos políticos, para acceder al poder y dejar de lado los ideales políticos y el diálogo democrático, incluido el mandato ciudadano?, ¿Cuáles serían las herramientas para lograr la gobernabilidad democrática? ¿Qué se requiere para llevar a los partidos políticos, de la confrontación, a la concertación en contextos de gobiernos divididos?

Primero veamos cuáles son algunas de las causas de que se pervierta el principio democrático. Por ejemplo, Giamo Sani y Giovanni Sartori⁴⁷ establecen la relación entre democracia y polarización:

- La eficiencia de una democracia se encuentra inversamente relacionada con el grado de polarización, si esa polarización define un espacio de competición.

⁴⁶ Desde luego existen otras organizaciones que inciden, como los partidos, la sociedad civil, asociaciones, la opinión pública, pero no son estatales y jamás podrán sustituir a las instituciones formales como a la división de poderes.

⁴⁷ Sani, Giamo y Sartori, Giovanni. (1980). “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, número 7: UNED. P. 37. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolítico-1980-07-10040&dsID=P-DF>. El autor concluye que: “i) que la variable más explicativa de situaciones de democracia estable o inestable, eficiente o ineficiente, adaptable o inmovilista, fácil o difícil, es la polarización; ii) que la polarización a tener en cuenta es del tipo izquierda/derecha, y iii) que tal es el caso porque el modelo espacial subsume en su ordenación espacial (cualquiera que sea el ámbito en que se produzcan) los temas concretos de importancia política.”

- La polarización se ve frenada por tensiones cruzadas, neutralizada por el aislamiento y reforzada por tensiones acumulativas que ni son aislantes (*per se*) ni son aisladas (por obra de élites).
- La polarización es poco probable en una cultura política homogénea, pero no deriva necesariamente de la fragmentación subcultural, ya que la heterogeneidad cultural puede manipularse consocialmente (*sic*).

Hay que decir que en la actualidad, la división de poderes no es la única fórmula institucional y legal para establecer correlación de fuerzas y equilibrio de responsabilidades entre las instituciones representativas del Estado (en sentido horizontal). La pluralidad y alternancia, resultado del proceso democratizador, particularmente en sistemas presidenciales como el nuestro, verbigracia, han supuesto la aparición o desarrollo de dinámicas políticas transversales más complejas en relación con el carácter de los Estados federales y su nomenclatura de gobiernos locales y regionales. Los gobiernos divididos son una de las máximas expresiones del Estado democrático, pero, por su naturaleza bipartidista o tripartidista, todo el tiempo están sujetos a la posibilidad de que la pluralidad devenga en abierta ruptura.

María Amparo Casar señala que los sistemas electorales y de partidos son también poderosas fuerzas que pueden promover o inhibir la aparición de gobiernos dividido.⁴⁸ Los criterios electorales tales como las elecciones concurrentes, sistemas de representación y distribución de votos, aumentan o disminuyen la posibilidad de que un gobierno dividido se concrete. Teóricamente, sin embargo, los gobiernos divididos producen condiciones que poco ayudan a la estabilidad y eficiencia gubernamentales. Vayamos por partes.

⁴⁸ Casar, María Amparo. (1998). "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México". Cuaderno de trabajo. *CIDE*. Núm. 77. P. 1. Versión en línea, <http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4996/1/DOCT2064642.PDF>

El gobierno dividido es un concepto que se utiliza cuando el Poder Ejecutivo lo tiene un partido y el Legislativo está dividido en varios partidos, no teniendo la mayoría el partido en el poder (horizontalidad). Se trata de un fenómeno surgido directamente de la voluntad de los electores, pero en el que inciden directamente la forma de gobierno, los sistemas electorales y de partidos. En razón de ello, la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan al Ejecutivo y al Legislativo en unidad conduce, con no poca frecuencia, al estancamiento, e incluso, a la parálisis de la administración pública.

Colomer establece que el gobierno dividido puede ser horizontal o vertical.⁴⁹ El primero se refiere a los gabinetes de coalición multipartidista (en sistemas parlamentarios) y a la división entre el presidente y la asamblea (en sistemas presidenciales y semipresenciales); el segundo hace referencia a la descentralización política en sistemas unitarios y federales. Es decir, en el caso de gobiernos divididos horizontales, ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios fundados en la representación proporcional; o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la asamblea (50%+1) como ocurre en regímenes presidenciales y semipresenciales bajo elecciones prioritariamente no concurrentes. En el caso de gobiernos divididos verticales, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.

Por ahora, parece inevitable llegar a una conclusión provisional sobre los riesgos de que un sistema en fase de transición o instauración democrática devenga rápidamente en un sistema fragmentado, resultado de la perversión del sistema de equilibrios instaurados por la división de poderes y agravado por la división de los gobiernos en todos los niveles. Tanto la fragmentación como la polarización (izquierda-derecha) de los par-

⁴⁹ Colomer, Josep M. (2001). *Instituciones políticas*. Madrid: Ariel, p. 179.

tidos conducen a una democracia inestable. La fragmentación se produce, pues, cuando la división de poderes en un Estado deviene en excesos de antagonismos extremos que transgreden la lógica de la negociación política, produciendo —como ya se mencionó— confrontación entre los poderes estatales, parálisis legislativa e incluso la parcial ruptura del orden federal, es decir, afectando la estabilidad de las instituciones y perturbando la gobernabilidad.⁵⁰

Pero, ya se ha advertido antes que el tema no es sencillo y aún no se resuelve: ¿cómo nos organizamos sin violencia para propiciar, al mismo tiempo, un ambiente de estabilidad con libertad, propiciando el desarrollo⁵¹ en un Estado democrático? El ideal nos dice que debemos fundarnos en un régimen de cooperación entre poderes, que encuentre en la división de sus gobiernos, no la ruptura y el antagonismo permanente o irresoluble, sino un tipo de gobernabilidad “normal”. El problema es que, en casos como el de México, la división de poderes y los gobiernos divididos no han sido suficientes. En las líneas siguientes veremos, por ello, algunas de las características de nuestro sistema político y la forma en que surgió una tercera figura que ha venido a ajustar y recomponer, en sus circuitos más frágiles, la relación entre aquellas figuras.

⁵⁰ Véase, Solano Ramírez, Gabino (2006). “Los primeros gobiernos divididos en México (1997— 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo.” En *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, julio-agosto, UAM Unidad Azcapotzalco, p. 53.

⁵¹ Para Acoff, el desarrollo de un país, “... entendido éste como el proceso por virtud del cual se presenta un aumento en la habilidad y capacidades para generar bienes legítimos, propiciando un cambio de estructuras individuales, sociales y del medio ambiente a un nivel superior”, depende en gran medida de la capacidad estratégica y administrativa de un gobierno para lograr la plena convivencia, que dará estabilidad a los sistemas jurídico, político, social y económico, con la participación de los diversos actores. Cfr. Russell L. Ackoff (2002). *El paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. México: Limusa.

La noción de Pacto según el modelo de la concertación

Aunque la historia moderna de México se halla saturada por continuos periodos de violencia e insurgencia social⁵² —lo que ha llevado a vincular la tesis de la violencia con el desarrollo de nuestro diseño constitucional— no hay duda de que a la Constitución de 1917 le debemos las bases para la estabilidad y, a la postre, para la fundación institucional del Estado democrático.⁵³ Esta idea se puede observar en el siguiente cuadro que resume gráficamente lo dicho:

Violencia	Constitución	Desarrollo
Conspiración Independentista	CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	Ideas de libertad, igualdad y justicia
Lucha de Independencia	CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN	Soberanía y libertad
Consumación de la Independencia	CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	Federalismo y República

⁵² No es desperdicio citar *in extenso* las palabras de don Emilio Rabasa a propósito de las vicisitudes del constitucionalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX, pero que bien se pueden extender hasta 1917: “En los 25 años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que produjeron, como obra, un Acta Constitutiva, tres constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a este porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquellos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.” (Rabasa, Emilio O. (2002). *La Constitución y la dictadura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 27).

⁵³ Heller explica esta paradoja en que un poder fáctico o de hecho puede devenir en poder de derecho legítimo. Heller, H., *op. cit.*, p. 262.

Violencia	Constitución	Desarrollo
Conflicto Político entre centralistas y federalistas	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1835-1836	Inestabilidad política
Revueltas Internas	BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843	Gobierno republicano, representativo y popular. Sistema de representación de las minorías
Guerra contra Estados Unidos	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847	Federalismo
Revolución de Ayutla	CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	Derechos humanos
Revolución Mexicana	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	Garantías individuales y Garantías sociales

Fuente: Elaboración propia.⁵⁴

Nuestra historia nos ha mostrado la necesidad de cambiar cuando existe la amenaza real de la ingobernabilidad más extrema. No hay duda de que el cambio comienza con la conciencia de esta necesidad.⁵⁵ Sin embargo, tras la consolidación del Estado mexicano y la promulgación de la que probablemente es la primera Constitución social en el mundo, el cambio político ha contrastado con el surgimiento de diferentes episodios de violencia que, si bien distan mucho de aquellos del siglo XIX, éstos expresan el reto de construir un sistema pacífico en el que los

⁵⁴ Fuentes de investigación: Carbonell, Miguel (2002). Óscar Cruz Barney, Karla Pérez Portilla (compiladores). *Constituciones Históricas de México*. México: Porrúa; Cosío Villegas, Daniel (1998). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: FCE; Rabasa, Emilio O. (2002). *La Constitución y la Dictadura*, cit.

⁵⁵ No sin razón, don Justo Sierra señalaba "...el hecho práctico de que el derecho y el deber, en lo que tienen de humano y de real, son un producto de la necesidad, del interés, de la utilidad identificada con las condiciones progresivas de la sociedad humana". Don Daniel Cosío Villegas advirtió en ello que, para Sierra, la consideración de los hechos pesaba más que las normas jurídicas (citado por Cosío Villegas, Daniel (1998). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: FCE, p. 33).

conflictos se resuelvan dentro de los canales institucionales y legales. Como sea, lo interesante es que la dinámica reformista de los gobiernos posrevolucionarios marcó la pauta para congregar a los actores políticos y sociales en un gran pacto, que permitió la institucionalización del poder político con bajos costos sociales y, en general, con una gobernabilidad estable por más de 60 años.⁵⁶

En Ciencia Política, reformar significa transformar, cambiar, instituir un conjunto de medidas y disposiciones, a partir de las cuales se busca la estabilidad y desarrollo de las instituciones políticas, todo ello, a través de los procedimientos establecidos por el derecho y el sistema legal. En ese marco, los pactos y acuerdos que motivan las reformas pueden ser una herramienta para abordar estos problemas con nuevas alternativas no violentas.

Por lo demás, son las reformas una herramienta clave para el desarrollo, incluso en los casos en los que se amerite la modificación legal o constitucional. Es evidente que siempre que se rompen paradigmas constitucionales fuertemente arraigados, las reformas enfrentan obstáculos. Por ello, para reformar en la actualidad es importante la construcción de sólidas mayorías legislativas que permitan superar los retos inherentes a los gobiernos divididos y generar instrumentos de ley en favor del desarrollo. Pero, ¿acaso la fundación de pactos interpartidarios, independientemente de la configuración cerrada de los órganos del Estado, podría ofrecer una solución a los problemas de inestabilidad y fragmentación democrática?

En México, por ejemplo, de acuerdo con el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁷ ésta sólo se puede adicionar o reformar con el voto de las dos terce-

⁵⁶ Córdova, Arnaldo. (1973). *La formación del poder político*, México: Editorial Era. Este autor mostró cómo la política del reformismo posrevolucionario se asoció con la institucionalización del poder político en México y con su modernización (véase el capítulo 5).

⁵⁷ En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

ras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y que las reformas o adiciones sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Lo importante, es que ese mecanismo (el llamado “constituyente permanente”) ha sido el medio por el cual se ha reformado nuestra Constitución en más de 600 ocasiones. El problema es que cada vez resulta más costoso, políticamente, arribar a este tipo de reformas constitucionales, teniendo gobiernos divididos y Congresos fragmentados.

Veamos, brevemente, la forma en que se desarrolló la pluralización del Congreso en las últimas décadas, gracias precisamente al impulso reformador.

En 1988 terminó la hegemonía del PRI, después de contar con el control casi absoluto en todos ámbitos de decisión del Estado. Las históricas elecciones federales de ese año le quitaron la mayoría calificada al PRI en la Cámara de Diputados. Esa pérdida de hegemonía se agudizó cuando, en 1997, el partido surgido de la Revolución Mexicana perdió la mayoría absoluta, inaugurando con ello la época de los gobiernos divididos en México; una tendencia que se reafirmó en la alternancia de 2000 y que a la fecha subsiste. El resultado es que hoy ninguna fuerza política puede, por sí misma, aprobar reformas al marco jurídico y mucho menos a nivel constitucional, lo que en teoría obligaría a todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso a pactar y superar antagonismos.

Esta nueva distribución del poder modificó sustancialmente las relaciones entre poderes y la lógica de los actores políticos en la toma de decisiones, pero también conllevó a otro tipo de riesgos, pues, como señala Linz,⁵⁸ los partidos políticos cuentan con los menores incentivos para la cooperación, al no tener cabida los gobiernos de coalición y siendo el único verdadero estímulo la victoria en las siguientes elecciones, por lo que la cer-

⁵⁸ Linz, J. (1990). “The perils of Presidentialism” en *Journal of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. <http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1.linz.pdf>

caña de las nuevas elecciones hace necesaria la diferenciación entre las fuerzas políticas, en el marco de gobiernos sin mayorías, bajo sistemas electorales de mayoría simple y de una sola vuelta. Este tipo de problemas son los que elevaron los costos de la pluralización de nuestro Congreso.

Convencido de las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo,⁵⁹ Linz afirma que, en este último, los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de estímulos para cooperar con el partido del presidente en las decisiones legislativas, principalmente por dos razones: si cooperan, y la cooperación resulta exitosa, el partido gobernante y el presidente serán los principales beneficiados en términos políticos y electorales; pero si fracasa la cooperación, todos los miembros de la coalición han de compartir el fracaso. En ese sentido, la parálisis institucional será el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria.

Como afirma Linz, los gobiernos divididos pueden tener consecuencias negativas para la democracia, debido a que pueden conducir a la parálisis institucional entre Ejecutivo y Legislativo, más aún cuando no existen mecanismos de cooperación interinstitucional y multipartidista.

Ahora bien, es importante señalar que en nuestro país nunca existió una parálisis legislativa como tal, pues, como diversos estudios lo han demostrado, los Congresos sin mayorías, lejos de disminuir la producción legislativa trajeron consigo un considerable incremento en el número de reformas aprobadas.

No obstante lo anterior, lo cierto es que los temas sustantivos para el desarrollo en México, como por ejemplo el de la aprobación de las reformas estructurales, se habían pospuesto o truncado sin que los gobiernos de la alternancia logaran avanzar

⁵⁹ Linz, J. (1994). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en J. J. Linz y A. Valenzuela (1997), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*. Madrid, Alianza Universidad.

más. Ahí radica la importancia del Pacto por México, pues fue una herramienta para plantear, desde el poder legislativo, las soluciones integrales a los grandes problemas nacionales, todo ello en el contexto de la pluralidad y a través de la vía pacífica.

La palabra pacto viene del latín *pactum*,⁶⁰ que significa acuerdo, alianza, trato o compromiso cuyos involucrados aceptan respetar lo que estipulan. De esta manera, el pacto implica no solo un compromiso sino la voluntad de los participantes por cumplir con los términos acordados.

Para Roncagliolo y Ponce Testino,⁶¹ en la concertación política se distinguen dos procesos: los pactos y los diálogos, los primeros se dan entre partidos políticos que regulan de una u otra forma la competencia interpartidaria, en tanto que en el diálogo se hace referencia al acuerdo sostenido entre partidos políticos y sectores de la sociedad civil. En este orden de ideas, la concertación tiene gran importancia en el proceso de gobernabilidad democrática y desarrollo humano, más aún cuando existe la necesidad de la reestructuración de una cultura política conservadora o autoritaria.

Para Renán Rápalo, por su parte, la concertación social es entendida como la búsqueda de acuerdos nacionales para la gobernabilidad, la consolidación de la democracia y la transformación de las estructuras políticas y económicas, que en las últimas décadas se han convertido en los temas centrales para el desarrollo.⁶²

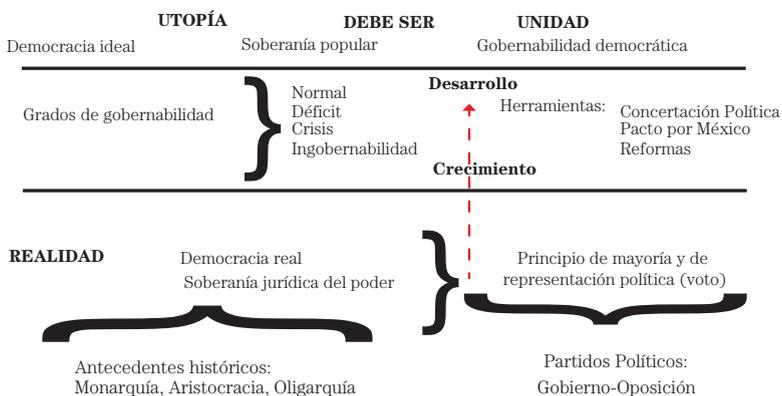
⁶⁰ <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=XYiy0VWj2DXX2uejVVbx>

⁶¹ Roncagliolo, Rafael y Ponce Testino, Ramón. (2005). "Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina", en *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Kristen Sample y Daniel Zovatto (editores). Perú: Ágora democrática. P. 235. Versión en línea: http://www.idea.int/publications/democracy_andina/upload/Pactos%20interpartidarios%20y%20dialogos%20politico-sociales.pdf

⁶² Rápalo Castellanos, Renán (2001). *La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina*. Tegucigalpa: PNUD.

Actualmente, el debate radica en determinar las formas de cohesión social ante el aumento de los fenómenos de disgregación y fragmentación social y política. Es por eso que la construcción de la democracia depende de superar la visión orientada solamente a la formalidad democrática, para abrirse a una perspectiva más amplia fundada en la gobernabilidad. Como afirma Maihold, la construcción de la democracia debe verse como un camino hacia la gobernabilidad que se da a partir de grandes consensos, esto es, de pactos nacionales.⁶³

Visto gráficamente, integrando todos los conceptos analizados, se puede representar nuestra idea completa de este capítulo de la siguiente forma:



⁶³ Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung., Hengstenberg, P., Kohut, K., Maihold, G., &Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung. (1999). *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

CAPÍTULO 2

La experiencia internacional



Después de estudiar las vicisitudes que entraña la instauración de una gobernabilidad democrática y la forma en que los pactos y acuerdos coadyuvan en la normalización de las relaciones políticas funcionales entre los poderes del Estado (horizontalidad) y los gobiernos divididos (transversalidad), corresponde ahora enfocarnos brevemente en otro problema que en distintos países es concomitante a su instauración democrática. Nos referimos al tema de la transición política, sin la cual sería imposible hablar de consolidación o gobernabilidad democrática.

Y es que la experiencia internacional demuestra que las transiciones a la democracia se logran, desde luego, no sin grandes obstáculos y dificultades, en virtud de la firma de pactos fundacionales o reformas político electorales que, a la postre, culminan con la instauración de instituciones, procedimientos y reglas democráticas; aunque se debe admitir que en ocasiones las transiciones se prolongan riesgosamente para las instituciones, toda vez que las transiciones no garantizan el cambio sincronizado y unidireccional de todas las instituciones políticas de un país.⁶⁴

⁶⁴ Para mayor detalle se pueden consultar los 4 volúmenes de los llamados teóricos de la transición y, especialmente, el vol. 4, de Conclusiones, en el que presentan la homologación teórica desde la cual se organizó la inves-

En ese tenor, si se quiere conocer mejor el fenómeno de las transiciones y los procesos de democratización, es de suma utilidad aproximarse al estudio articulado de los modelos de gobernabilidad en relación con las situaciones de cambio en otros países.

Así, en un primer plano se abordarán los casos de España y Chile; el primero por ser característico de las transiciones en Europa y, el segundo en Latinoamérica.⁶⁵ Ambos comparten un aspecto en común, a saber, que transitaron de regímenes dictatoriales, hacia sistemas democráticos.

También se ha decidido estudiar otro tipo de transición que, si bien comparte característica en su tipo de gobernabilidad con los anteriores países, éste involucra elementos étnicos y neocoloniales, como es el caso de Sudáfrica; Estado que ha debido cruzar por un sinuoso trayecto de reconciliación nacional para superar las diferencias y el dolor ocasionado por más de 100 años de segregación racial; lo que, para fines de la presente obra, amerita abordarse en el contexto de la voluntad para llegar a un pacto, a pesar de los intervalos de crisis e ingobernabilidad que le precedieron.

En seguida, cambiaremos de ámbito al analizar, ya no procesos de transición, sino de estabilidad y continuidad democrática. Por ello, se profundizará en el estudio de la estructura política y territorial de Suiza, en donde han existido las condiciones mínimas para una convivencia social armónica ininterrumpida por más de cinco siglos. El objetivo es conocer la naturaleza de sus

estigación de los diferentes regímenes en transición. O' Donnell, Guillermo y Schmitter, P. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós, Vol. IV; y Schedler, Andreas "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Martín del Campo, Julio Labastida, Camou, et. al. (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales, FLAC-SO y Plaza y Valdés, 2000, pp. 34-35.

⁶⁵ Portugal no, en razón de que estuvo implicado un sector de las fuerzas armadas, a pesar de no existir violencia. Tampoco Grecia porque los rasgos característicos ya se encontraban en el caso de España.

procesos políticos y los rasgos de su gobernabilidad, para tratar de entender algunas de las posibles causas de la inconsistencia o debilidad de la gobernabilidad en países como el nuestro.

Por último, será relevante conocer el estado de salud de la primera democracia moderna, con la finalidad de entender la permanente dificultad de la clase política de Estados Unidos para ponerse de acuerdo en temas sustantivos, sin que ello haya supuesto la ruptura con el orden constitucional del Estado federal o, cuando menos, algún tipo de crisis de gobernabilidad.

España: La transición a la democracia

En España, la instauración de un régimen democrático era demandada socialmente y, en mayor medida, por estudiantes, la clase trabajadora, sectores nacionalistas y grupos de profesionistas y académicos, así como por una opinión pública europea solidaria con la República. La sensación de crisis política o de gobernabilidad se incrementó con la enfermedad de Francisco Franco en el verano de 1974. Ello propició que la oposición abandonara la idea de derribar al franquismo y se preparara para restablecer la democracia cuando viniera la muerte de Franco. En este contexto, el Partido Comunista Español fue un actor preponderante ya que venía preconizando la formación de un frente interclasista definido como “Pacto por la Libertad”.⁶⁶

La ruptura con el franquismo para devolver al pueblo su soberanía fue el lema de la oposición, y su plataforma se cifraba en concretar la formación de un Gobierno provisional, la concesión de una amplia amnistía, el restablecimiento de todas las liberta-

⁶⁶ La oposición política fue emergiendo, y como ejemplo podemos señalar la formación de la Plataforma de Convergencia Democrática, de la que destacaba como fuerza hegemónica el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Junto a dicha fuerza política integraban esta nueva entidad unitaria, la Unidad General de Trabajadores, Izquierda Democrática y el Partido Nacionalista Vasco, entre otros.

des y derechos, la legalización de todos los partidos y sindicatos, la celebración de un *referéndum* para decidir la forma de gobierno y la realización de elecciones libres a Cortes Constituyentes. Según este programa, el proceso de transición en España sería llevado a cabo por la oposición, una vez desplazados del poder los sectores franquistas a causa de las movilizaciones populares y tras una complicada negociación con los poderes facticos para la formación del ya citado Gobierno provisional. Aunque lo cierto es que su escasa presencia en el tejido social limitaban el peso de su acción política.

La crisis del régimen franquista se agudizó con los problemas de sucesión a la jefatura del Estado, tras la desaparición de Franco. Desde el régimen se preveía que entrara en vigor la llamada “Constitución franquista”, la cual consideraba al futuro Rey como jefe del Estado, con la facultad para dirigir a España a través del Consejo de Ministros y colegislando con unas Cortes no democráticas, cuya composición era de una gran heterogeneidad. Cabe decir que toda una serie de Consejos completaban el conjunto de instituciones políticas, en gran medida anacrónicas e ineficaces, que pretendían prorrogar el régimen dictatorial después de la desaparición de su fundador.

Los deseos de permanencia del Rey se veían comprometidos por el entramado jurídico que configuraba la nueva Monarquía. Pero ésta manifestó enseguida su propósito de afianzarse institucionalmente en un nuevo régimen democrático, convirtiéndose, de esta forma, de acuerdo a Colomer, en un factor de transformación del franquismo.⁶⁷

El 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte de Franco, Juan Carlos I asume la jefatura del Estado como Rey de España y, presionado por el Consejo del Reino, confirmó como presidente a Carlos Arias Navarro.⁶⁸ Integrantes del

⁶⁷ Colomer, Josep M., (1998), *La transición a la democracia. El modelo español*. Barcelona: Editorial Anagrama.

⁶⁸ Aunque también consiguió nombrar a Torcuato Fernández Miranda, hombre de su confianza, como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino.

nuevo gobierno redactaron el texto de la declaración de intenciones que contenía los principios básicos, lo cual pretendía la ampliación de las libertades y los derechos civiles, así como un ensanchamiento de la base del parlamentarismo español, pero sin plantearse la idea de transformar el régimen franquista en una auténtica democracia pluralista homologable exteriormente, como quedó diáfano confirmado en el programa de Arias Navarro.⁶⁹ Su objetivo primordial fue liberalizar las estructuras de la dictadura y efectuar reformas sustanciales, con la intención de conservar lo fundamental del entramado jurídico-institucional anterior. Se buscaba una apertura sin riesgos de liquidación del régimen franquista, a pesar de que el Rey había manifestado sus intenciones democratizadoras.⁷⁰

La reforma del gobierno de Arias pretendía ser consensuada solamente con las fuerzas del régimen e integrar de alguna manera a la oposición moderada.⁷¹ En suma, se concebía una democracia limitada y bajo control.

La limitada reforma que se proponía se articulaba a través de la introducción de varios cambios en algunas Leyes Fundamentales y en la legislación ordinaria. Las posibles modificaciones en las Leyes Fundamentales —que no llegaron a instituirse— se referían sobre todo a la Ley de Sucesión y a la Ley de Cortes, que contemplaban la existencia de dos cámaras legislativas.⁷² A pesar de las limitaciones de las reformas planteadas por el gobierno de Arias, los sectores más duros del régimen libraron contra ellas fuertes batallas, en particular en el seno de las ins-

⁶⁹ En su programa de gobierno el presidente Arias se refirió a la “democracia española” que debería mantener básicamente su carácter corporativista; aunque prometía algunas reformas sin fecha concreta de realización.

⁷⁰ Así lo hizo saber el Rey en el discurso pronunciado en el acto de su coronación.

⁷¹ Dejando siempre muy clara la exclusión del Partido Comunista Español.

⁷² Se aprobaron también relevantes instrumentos que permitieron mayores libertades, como la Ley sobre el Derecho de Reunión y la Ley sobre el Derecho de Asociación Política, que admitía el derecho de asociación.

tituciones y aparatos del Estado. Sin embargo, los márgenes de tolerancia política se ensancharon y aparecieron espacios más amplios para la libertad, desconocidos hasta entonces.

Por su parte, la presión internacional en favor de la democratización del régimen fue también un factor que contribuyó a desbloquear la incierta situación política vivida en España durante los meses de permanencia en el poder del gobierno de Arias. No obstante, la muerte de Franco produjo una sensación de incertidumbre ante el futuro en la opinión internacional y, en muchas cancillerías, se tuvo la esperanza de que el Rey propiciaría el tránsito a la democracia.

Carlos Arias se vio presionado para renunciar en virtud de no haber estado a la altura que las circunstancias exigían. Con la perspectiva del tiempo transcurrido, hoy es aceptado que el fracaso y el desgaste del gobierno de Arias facilitaron la posterior reforma emprendida por Adolfo Suárez, quien asumió la presidencia del Gobierno por nombramiento del Rey.⁷³

Suárez resultaba un conocedor de la estructura del poder franquista y estaba mejor capacitado para diseñar la reforma que pusiera fin al régimen franquista. Fue así que el gobierno de Suárez —consciente de los límites de su poder—, decidió desde el primer momento restablecer la democracia, intentando conseguir el máximo respaldo posible de los sectores franquistas y de los llamados poderes fácticos. En definitiva, el gobierno buscó un pacto con estas fuerzas y para ello utilizó los acuerdos, a veces cediendo en sus posiciones, e incluso ante las amenazas.

Suárez comenzó su tarea política negociando con el Ejército, por considerarle un factor importante de incertidumbre respecto de la normalización democrática. A los poderes económicos, por su parte, les ofreció la garantía de que las reformas no traspasarían los límites del sistema capitalista. Al mismo tiempo, el

⁷³ Después de que fuera incluido en la terna que legalmente debía proponerle el Consejo del Reino.

gobierno trató de incorporar poco a poco al proceso de reforma a la oposición. Al respecto, Adolfo Suárez había señalado:

La estrategia de reforma política implicaba dos tácticas y dos tratamientos distintos: uno para los grupos que pretendían la continuidad del régimen anterior; otro para las fuerzas políticas de la oposición. Ambos caminos debían converger en la aprobación de una Constitución elaborada entre todos y que para todos sirviera.⁷⁴

En la declaración programática del gobierno se reconocían el principio de la soberanía nacional, los derechos y libertades fundamentales, así como a los partidos políticos; además, se anunciaba la concesión de una amnistía con vistas a conseguir la reconciliación nacional y se prometía la celebración de elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. Por último, se hacía referencia a la integración de España en Europa.

Es relevante anotar que existió hostilidad de amplios sectores del Ejército, así como manifestaciones de fuerza de algunos de ellos contra el avance hacia la democracia. La respuesta de Suárez fue implementar varias reformas militares que tenían como misión profesionalizar y modernizar a las Fuerzas Armadas e integrarlas a la democracia.

La idea de la reforma como proceso dirigido por las propias instituciones con el objetivo de conseguir la democracia estuvo relativamente clara desde el primer momento. No obstante, su instrumentación se fue modificando paulatinamente en función de las nuevas realidades y de diversas presiones, llegando más lejos de lo que en un principio pensaron sus impulsores. Con todo, en su desarrollo era fundamental que la dinámica de la reforma no traspasara los límites previstos por el gobierno, con el fin de no perder nunca el control del proceso. El punto de arranque era incuestionable al tener que hacerse la reforma

⁷⁴ Fuentes, José Francisco. (2011). *Adolfo Suárez. Biografía política*. Barcelona: Editorial Planeta, p. 214.

desde la propia legalidad franquista y transitar por los cauces institucionales que ésta contemplaba, pero su finalidad no se agotaba dentro del régimen sino que lo sobrepasaba y destruía, en un proceso de transformación en el que se alcanzaban los objetivos rupturistas preconizados por la oposición y contrarios a los defendidos por sectores importantes del franquismo.

Por otro lado, hay que señalar que la desaparición de las instituciones del antiguo régimen se realizaba de forma muy lenta, evitándose el vacío de poder y la toma de la dirección del cambio político por las fuerzas de la oposición. De esta forma, era un cambio desde arriba, pero se fundaba sobre alianzas y acuerdos que permitían un reparto de poder entre sectores franquistas y antifranquistas. Fue así como la negociación devino en un factor determinante.

El instrumento legal ideado por el gobierno para articular la transición fue la Ley para la Reforma Política,⁷⁵ que modificó leyes fundamentales e hizo posible la convocatoria de un parlamento democrático, por lo que puede ser considerada como una “ley-puente”⁷⁶ En dicha ley, se incorporaron los contenidos democráticos mínimos e imprescindibles para que pudiera ser aceptada por la oposición. La aprobación, de parte de las Cortes, de un texto cuyo contenido suponía su desaparición, debe entenderse en el contexto de que buena parte de la clase política franquista había adquirido ya la conciencia sobre la crisis de las instituciones de la dictadura y de las dificultades para su supervivencia, resultándole relativamente fácil su adhesión a la vía que parecía tener un menor costo para ella y más posibilidades en el futuro.⁷⁷

⁷⁵ Elaborada a mediados de julio de 1976, y aprobada por las Cortes franquistas el 18 de noviembre de 1976.

⁷⁶ Véase Pérez Ares, María Isabel. “La ley para la reforma política: el camino hacia la democracia”, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2676391.pdf>

⁷⁷ Aprobada por las Cortes, la Ley para la Reforma Política había de ser sometida a su ratificación en un *referéndum* nacional. Los resultados de

La Ley para la Reforma Política buscaba la legitimidad democrática con el reconocimiento del principio de la soberanía popular y de los derechos fundamentales de la persona, al tiempo que creaba Cortes democráticas con capacidad para modificar las Leyes Fundamentales. Las Cortes, cuyo presidente sería nombrado por el Rey, estarían formadas por un Congreso y un Senado, cuyos miembros serían elegidos por sufragio universal.⁷⁸

De todo este proceso el gobierno había salido claramente reforzado. En medio de una creciente crisis económica y de un amenazante terrorismo, que seguiría presente a lo largo del proceso de transición dificultando su desarrollo, se había conseguido sortear diversos obstáculos dentro del propio régimen y atraer para su proyecto político el respaldo de amplios sectores sociales, a pesar de las reticencias de la oposición. Con todo, ésta había reducido en gran medida la intensidad de sus demandas y sus miembros habían asumido posiciones de cara a la nueva situación democrática que se aproximaba.

En realidad, una vez aprobada la Ley para la Reforma Política, el camino para desmontar el franquismo y restablecer la democracia estaba trazado y abierto. Inmediatamente después, el gobierno puso en marcha varias medidas, consideradas imprescindibles para que las primeras elecciones a las Cortes gozaran de las garantías democráticas suficientes, que aseguraran la participación de la oposición y sus resultados fueran aceptados por la opinión pública nacional e internacional.⁷⁹

dicho *referéndum* suponían una victoria política y moral del gobierno, a pesar de que las condiciones en que se había realizado no reunían todos los requisitos democráticos exigidos en este tipo de consultas y la oposición se había visto limitada para dar a conocer su posición, sobre todo en los medios públicos de comunicación.

⁷⁸ El Rey tendría también la facultad de nombrar senadores en un número no superior al 20% de los elegidos y podría someter a *referéndum* cualquier "opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional".

⁷⁹ Las reticencias de la oposición para aceptar el marco de la Ley sobre el Derecho de Asociación Política forzaron su reforma a través de la promulgación del Decreto-Ley que simplificaba los trámites burocráticos para que el Ministerio de la Gobernación admitiera la legalización de los partidos políticos.

La incorporación del Partido Comunista Español a la vida política española supuso un paso decisivo en el proceso de democratización, a pesar de la fuerte tensión que originó en el Ejército. Otro avance significativo fue la nueva amnistía que el gobierno concedió y que, aunque no cerró el problema de la reconciliación nacional, representó el inicio de una etapa de diálogo histórico y reconciliación pacífica. Por su parte, la celebración de las elecciones para integrar las Cortes, exigía una regulación legal que el gobierno desarrolló para elegir democráticamente a 350 diputados.

En este lento pero decidido caminar hacia la democracia, se eliminaron algunas de las estructuras básicas del régimen franquista. También se definió un nuevo funcionamiento de la economía española a través de los Acuerdos o Pactos de la Moncloa,⁸⁰ que creaban instituciones fundamentales del Estado de bienestar y posibilitaban la puesta en marcha de una política económica homologable con la practicada en distintas economías europeas occidentales.⁸¹ Los Acuerdos de la Moncloa contenían reformas políticas, pero sobre todo económicas. Estas últimas insistían en la necesidad de definir una estrategia distributiva a través del Estado, sobre el que recaía la definición de la política impositiva.⁸² La reforma fiscal era una pieza básica en dicha política y, a través de los Pactos de la Moncloa, se introdujo el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter global, personal y progresivo.⁸³ El objetivo que se perseguía era igualar

⁸⁰ Firmados el 27 de octubre de 1977 por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

⁸¹ En gran medida también como consecuencia de la crisis económica de los años setenta.

⁸² Los Pactos de la Moncloa estuvieron precedidos de una devaluación de la peseta y suponían una cierta contención de salarios, una restricción monetaria, una asunción por parte del Estado de los costos y subsidios por desempleo, una mejora en las percepciones de la Seguridad Social, una liberalización del sector financiero y, finalmente, como se explica, una importante reforma fiscal.

⁸³ Se estableció, asimismo el Impuesto sobre el Patrimonio y se reformaron el Impuesto de Sucesiones y Donaciones así como el Impuesto sobre Sociedades.

en un corto plazo los impuestos denominados directos con los indirectos continuando con la progresividad fiscal.

Por último, los Acuerdos de la Moncloa incluían una política de rentas que obligó a la subordinación explícita de la negociación colectiva a la política macroeconómica. En tal sentido, el crecimiento de los salarios se limitaba al objetivo gubernamental de inflación, estableciendo los incrementos salariales de acuerdo con la inflación esperada y no con la inflación histórica.⁸⁴

Los Pactos de la Moncloa también implicaron una política de saneamiento y ajuste que permitió reducir algunos de los desequilibrios básicos como la inflación, pero además fortaleció el consenso político que posibilitó la elaboración pactada de la Constitución, cuyo texto definitivo fue apoyado por la mayoría de las fuerzas políticas.⁸⁵ Su preparación requirió de un largo proceso en el que no estuvieron ausentes presiones de diversas fuerzas económicas y sociales. No obstante, prevaleció el clima de consenso, aunque en varios momentos se produjeron rupturas en torno a ciertos temas que se subsanaron con negociaciones entre los líderes de los partidos políticos.

La Constitución de 1978 cerró en cierto modo el fenómeno de la transición política en España, dando paso paulatinamente al proceso de instauración formal de la naciente democracia.⁸⁶ Así, a pesar de todas las dificultades y problemas que conllevó

⁸⁴ Esto se logró a pesar de que los Pactos de la Moncloa no fueron firmados por los sindicatos ni los representantes empresariales, aunque los principales dirigentes sindicales los apoyaron como diputados en el Parlamento y los defendieron en las empresas con la oposición de las bases sindicales. Véase, De la Calle Velasco, M. Dolores y Redero, San Roman, Manuel (2008), *Movimientos sociales en la España del siglo XX*. Ediciones Universidad de Salamanca. Ver especialmente "La vía de la concertación social".

⁸⁵ La Constitución se aprobó separadamente por el Congreso de los Diputados y el Senado el 31 de octubre de 1978 y se ratificó por *referéndum* popular el 6 de diciembre del mismo año.

⁸⁶ Proceso que concluye en 1982 con la llegada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a la presidencia del gobierno de España, en plena normalidad democrática.

el proceso de transición, éste se desarrolló de forma pacífica. A pesar del posterior rompimiento del consenso y del intento de golpe de febrero de 1981 (23F), la transición fue exitosa por cuanto permitió superar los estragos de una severa crisis de gobernabilidad y sentó las bases para la instauración de una gobernabilidad por momentos deficitaria, pero normal después de todo.

La elaboración de la Constitución liquidó definitivamente al régimen franquista y estableció una gobernabilidad democrática con capacidad para desarrollar una democracia estable.⁸⁷

Chile: Acuerdo para un proyecto nacional

Entre 1964 y 1970 el presidente Eduardo Frei dio inicio a un proceso de reformas modernizadoras que incluyeron las reformas agraria y tributaria; la democratización del sistema educativo y la creación de sociedades mixtas con capital extranjero. Estas medidas no resultaron exitosas desde el punto de vista político y, en este contexto, a partir de noviembre de 1970, Chile vivió una experiencia que tuvo un fuerte impacto internacional con el ascenso a la presidencia de Salvador Allende y su gobierno de Unidad Popular,⁸⁸ al impulsar acciones de corte social como la nacionalización de las minas de cobre y la profundización de la Reforma Agraria. Ello provocó encono entre diversos sectores sociales y muy pronto aparecieron las dificultades que pusieron fin a su gestión, de forma trágica y violenta, con un golpe de Estado militar.

⁸⁷ Para preservar el consenso, el texto constitucional dio respuesta a la alternativa Monarquía-República, la articulación de un Estado que respeta la pluralidad social, cultural y lingüística del país, así como las relaciones Iglesia-Estado.

⁸⁸ El gobierno de Salvador Allende duró del 3 de noviembre de 1970 al 11 de septiembre de 1973. Su gobierno terminó abruptamente tres años antes del fin de su mandato constitucional, mediante un golpe de Estado en el que participaron las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros.

A partir de este suceso, el General Augusto Pinochet asumió el poder estatal a través de un Consejo de Seguridad Nacional, mediante el cual ejerció la tutela militar sobre las instituciones civiles. En 1975, la dictadura de Pinochet aplicó políticas económicas neoliberales, lo que se tradujo en un dinamismo productivo apoyado por las exportaciones no tradicionales.⁸⁹

Cabe señalar que, después de una severa caída productiva a finales de los años setenta y principios de la década de los ochenta del siglo pasado, el régimen militar logró reactivar económicamente al país andino.

En 1980 se incrementó la legitimidad de las acciones de Pinochet mediante la aprobación de la Constitución con lo cual se le otorgó la concesión al General de permanecer ocho años más en el poder. Es hasta 1988 cuando la celebración de un histórico *plebiscito* puso fin a la dictadura. La oposición organizada de diferentes sectores de la población, unidos primero en el Comando Nacional por el NO, y después en la Concertación de Partidos Por el No (con la participación de 17 partidos) enfatizaron en la necesidad de decidir entre la dictadura y la democracia, impulsando el establecimiento de un nuevo régimen político, respetuoso con los derechos humanos, plural y de participación popular.

La derrota de Pinochet en este plebiscito fue solamente parcial, 43% a favor frente al 55% en contra. En ese momento entraron en vigor una serie de normas institucionales y Pinochet se benefició de una prórroga de su mandato presidencial.⁹⁰

⁸⁹ En 1978 se introdujo el Plan de las Siete Modernizaciones, que incluyó una profunda remodelación de áreas como las relaciones laborales, el cambio de la seguridad social, una amplia privatización de empresas públicas y la reducción del papel del Estado en los sectores sociales.

⁹⁰ Según la Constitución podía seguir como presidente de la República hasta marzo de 1989. El mismo texto había incluido una previsión mediante la cual Pinochet debía buscar un nuevo mandato hasta marzo de 1997 en el caso de que perdiera el *referéndum*. Este año adicional de mandato resultó un factor clave para fijar los límites de la transición.

Existen opiniones diversas en cuanto al inicio y duración de la transición chilena. Algunos consideran que el proceso culminó con las elecciones parlamentarias de 1991; otros consideran que en el periodo que va del plebiscito de 1988 hasta las elecciones de 1989, tuvo lugar una transición de régimen pero no hubo una transición política, y solamente después de 1989 se abrió la posibilidad de responder a los desafíos políticos antes el nuevo gobierno.⁹¹

En el plebiscito de 1988, el 55% de los ciudadanos chilenos respondió NO a la dictadura, por lo que Pinochet tuvo que ceder paso a las elecciones. Es así como la oposición se agrupó en torno al liderazgo de Patricio Aylwin, quién alcanzó la mayoría en las elecciones presidenciales de 1989 con el 53% de los votos. Por otra parte, cabe señalar que, por primera vez desde 1971, se volvieron a celebrar elecciones municipales en 1992.

Es relevante observar el proceso que siguieron los partidos políticos en Chile para concebir una coalición con el fin de quitar al general Augusto Pinochet de la Presidencia de la República. Es decir, defendieron la urgencia de establecer un régimen en el que existiera una verdadera división de Poderes y se suprimieran la represión y la impunidad. El primer paso lo dieron los partidos políticos que se aliaron en función del proyecto democratizador que Chile reclamaba. Así, una vez que coincidieron en la propuesta, crearon la *Concertación de Partidos por la Democracia*⁹² —integrada por los partidos Demócrata Cristiano (DC), Por la Democracia (PPD), Radical Socialdemócrata (PRSD) y Socialista (PS)— postuló a Aylwin como candidato.⁹³

⁹¹ Valencia, Laura. “Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria en los procesos de transición: Chile, Hungría y España”, en *Quórum* (71) marzo-abril 2000, p. 134.

⁹² La Concertación fue creada en 1988 como *Concertación de Partidos por el No* y aglutinó a los principales sectores de la oposición a la dictadura de Pinochet.

⁹³ Coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro, que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010.

Los elementos que unieron a los partidos fueron la convicción de restaurar las instituciones democráticas en Chile, como las elecciones y la división de poderes, así como el interés por emprender reformas constitucionales.⁹⁴

De esta forma, la ciudadanía chilena votó en un *plebiscito* por la revisión profunda de la llamada “Constitución de la Libertad”, que elaboró el régimen de Pinochet en 1980 para consolidar su poder político. Cabe anotar que la Constitución nació bajo el contexto del golpe militar al gobierno elegido democráticamente y fue creada con el fin de dotar de legitimidad y legalidad al nuevo gobierno para que perdurara en el poder.⁹⁵ El *plebiscito* de 1989 produjo el cambio de 54 artículos de doce capítulos de la Constitución.⁹⁶

Ese plebiscito fue la gran inflexión que vivió el país en el último cuarto del siglo XX. El paso de la dictadura a la democracia política tuvo por fecha emblemática el 5 de octubre de 1988 con el triunfo del NO contra Pinochet. Esta consulta representó el tránsito del rigor de la coerción y la dictadura al retorno de la democracia.

El caso chileno es doblemente interesante porque además de asegurar una transición pacífica pactada, por la fuerza de las urnas, hay que decir que no se produjo en medio de una crisis de gobernabilidad prolongada como la de España (que ya se padecía aún antes del golpe que en 1936 doblegó a la Segunda

⁹⁴ El presidente Patricio Aylwin y su gobierno llevaron a cabo las reformas que incluyeron la descentralización de la administración y algunas reformas al sistema electoral.

⁹⁵ Con la promulgación de la Constitución de 1980 mediante un *plebiscito* organizado por el régimen de Pinochet y en el que prácticamente no existieron las posibilidades de manifestarse en contra de su aprobación. De esta forma, la Constitución de 1925 perdió vigencia y se eliminaron las opciones de participación y manifestación civil.

⁹⁶ Entre los cambios destaca la supresión de los senadores designados y la reforma al proceso legislativo, la modificación de la estructura del Tribunal Constitucional y el establecimiento del derecho presidencial de convocar a un plebiscito en el caso de conflicto serio con el legislativo, entre otros.

República). En Chile, paradójicamente, existían déficits en la gobernabilidad pero nunca lo suficientemente arraigados y flamales como para generar el enfrentamiento abierto entre la sociedad chilena y el sector castrense cercano a Pinochet. En este país andino la dictadura había logrado una cierta estabilidad económica, superior a los logros del franquismo, generando un estado de satisfacción en amplios sectores sociales que no veían inconveniente en la continuidad de Pinochet, quien aún tiempo después gozaría de una nada despreciable popularidad.

Sudáfrica: Diálogo histórico para la reconciliación

En Sudáfrica, el término *apartheid*, entendido como segregación impuesta entre grupos étnicos y fundado en la afirmación de la superioridad de la minoría blanca, tiene sus orígenes en la década de 1940 como *slogan* de campaña electoral del Partido Nacional (NP),⁹⁷ para indicar que debía legislarse sobre la necesaria separación entre blancos y no blancos. La segregación fue un fenómeno que comenzó prácticamente con la llegada de los holandeses al Cabo y con su progresivo avance hacia el interior del territorio (1652-1806).⁹⁸

En aquel contexto, el proceso de segregación estuvo íntimamente ligado al de la explotación minera en la región. Las ca-

⁹⁷ En afrikáans, el término *apartheid* significa separación (*apartness* en afrikáans traducido como *separateness* en inglés) o situación de estar aparte (*apart+hood*). Fue utilizado por primera vez en la lengua afrikáans en 1929 y en inglés recién en 1947 cuando fue asociado al sistema de segregación racial legalmente sancionado.

⁹⁸ En 1657 se introduce la primera política oficial de segregación territorial, bajo pretexto de evitar el robo. Ya en la segunda mitad del siglo XIX, tanto bajo la administración colonial británica del Cabo y Natal, como en las repúblicas Boer de Transvaal (1856-1877 y 1877-1900) y Estado Libre de Orange (1854-1902) —aunque esporádicamente— se hizo uso de políticas de segregación iniciando lo que William Benart y Saul Dubow denominan “segregación moderna”, como respuesta al proceso de industrialización iniciado con el desarrollo de la minería tras el descubrimiento de yacimientos de oro y diamantes (1867-1886).

racterísticas estructurales de dicha actividad plantearon la necesidad de encontrar algún mecanismo que aumentara las ganancias. La solución implementada fue cargar todo el peso de la reducción a la mano de obra, basada en el reclutamiento forzoso —mediante un sistema de impuestos que obligaba el ingreso a la economía monetaria— y controlado de la fuerza de trabajo africana. Así comenzó la migración organizada de hombres jóvenes desde las reservas a los campamentos, donde permanecían por el lapso que duraban sus contratos.⁹⁹

Después de la guerra sudafricana de 1880 a 1899,¹⁰⁰ y mediante un pacto entre los contendientes, se constituyó la Unión de Sudáfrica en 1910. Desde entonces, comenzó a legislarse para uniformar el aparato legal del Estado y asegurar un crecimiento económico sustentado en enormes disparidades de riqueza y poder, asignando roles a los individuos de acuerdo a “identidades raciales”, imponiéndose así una “jerarquía racial”, en la cual los blancos se ubicaban en la punta, seguidos de los *coloured*¹⁰¹ e indios¹⁰² y, finalmente, en la base, a los africanos. Así, los únicos con plenos derechos eran los blancos, en tanto que el resto —en orden decreciente— fueron paulatinamente despojados de derechos políticos y económicos.

⁹⁹ Generalmente por un mínimo de 18 meses, bajo un sistema conocido como trabajo migrante.

¹⁰⁰ Conocida como las guerras anglo-boer, 1880-1899.

¹⁰¹ Con esta apelación se designaba a la población resultante del mestizaje entre los habitantes originales de la región del Cabo, esclavos africanos transportados durante los siglos XVII y XVIII desde las costa Este la Oeste de África y Madagascar, y blancos de origen europeo (holandeses, franceses, alemanes e ingleses). También se incluye en el grupo a los llamados *Cape Malays* (malayos del Cabo), descendientes de los habitantes de posesiones holandesas en Asia introducidos como mano de obra esclava por la Compañía Holandesa de Indias Orientales.

¹⁰² Constituían la mayoría de la población catalogada como *Asiatic*. Entre 1860 y 1911 se organizó la inmigración de indios con contratos de trabajo renovables para ser empleados en las plantaciones de caña de azúcar en Natal; también ingresaron comerciantes de indios de religión musulmana.

El desarrollo de la minería produjo también una creciente urbanización, lo que a su vez diversificó las posibilidades de empleo. Buscando una alternativa al trabajo en las minas o en el campo,¹⁰³ los hombres se emplearon como domésticos y los que tenían cierto nivel de educación en el sector terciario como dependientes de comercio, maestros, etc. Para controlar estos movimientos de población se utilizaron pases cuyas características eran las siguientes: solo las personas de un grupo racial en particular tenían la obligación de portarlo; llevaban implícita una restricción a la libertad de movimiento del portador y éste debía portarlo todo el tiempo, ya que el hecho de no presentarlo ante el requerimiento de las autoridades era considerado ofensa punible.¹⁰⁴

Con respecto a los derechos políticos, estos eran ejercidos sólo por los hombres y se decidió que ni asiáticos ni africanos podían ser registrados para votar (solo los *coloured man* tenían ese derecho).

La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial produjo cambios en la composición cualitativa de la clase obrera, lo cual se tradujo en una reducción de mano de obra blanca calificada (reclutada para la guerra), que debió ser reemplazada por africanos, a los que hubo que dotar de algún tipo de calificación (estatus). El fenómeno no duró mucho tiempo, ya que contravenía las disposiciones del gobierno que reservaba los puestos de mayor calificación a los blancos, convertidos en una suerte de aristocracia obrera.

Para una adecuada comprensión de estos fenómenos se debe diferenciar al gobierno que desde 1948 (con el triunfo en las elecciones del Partido Nacional) representaba los intereses afrikáners, es decir, a los sectores industrial, comercial y financiero, en su mayor parte de origen inglés, quienes reclamaban la sustitución de la mano de obra blanca por africanos para re-

¹⁰³ Como arrendatarios en las fincas con magros salarios, en su mayoría en especie.

¹⁰⁴ Los castigos incluían multas, trabajos forzados, encarcelamiento o expulsiones de lugar hasta tanto se obtuviese un contrato de trabajo.

ducir costos. Son precisamente estos últimos los que presionaron frecuentemente al gobierno, convencidos de que con esta prohibición se frenaba el desarrollo capitalista. Fue así que el Partido Nacional reforzó la barrera de color en el trabajo mediante un modelo de estado fuertemente intervencionista y que asumió las peticiones de la clase obrera blanca, que constituía su principal sustento electoral junto a los sectores más favorecidos económicamente.

La economía de posguerra se caracterizó por la paulatina primacía del sector industrial sobre la minería y la agricultura. La industrialización que se llevó a cabo se apoyaba no sólo en una mayor inversión de capital sino en el aumento de la explotación de la mano de obra empleada, requisitos esenciales para lograr una industria competitiva. Esta explotación de la mano de obra se hizo efectiva con la disminución de los salarios y el aumento del costo de vida. El proceso de industrialización, así como el deterioro progresivo de la economía de subsistencia en las reservas, motivó una progresiva urbanización de la población africana.¹⁰⁵

Esa creciente urbanización africana fue el objetivo a abatir del Partido Nacional desde su arribo al poder en 1948. Recordemos que uno de los principales objetivos del *apartheid* era revertir el movimiento de urbanización africano. Fenómenos sociales como el crimen, el desempleo, las enfermedades, el crecimiento de asentamientos irregulares, eran atribuidos a un creciente e incontrolado número de africanos. Por ello, desde 1949 se legisló para establecer la segregación en todo espacio público y privado, además de que se reforzó el aparato represivo policial necesario para ejecutar estas leyes. Ese mismo año se sancionó la ley de prohibición de matrimonios mixtos, que declaró ilegal el matrimonio entre blancos y personas de cualquier otro de

¹⁰⁵ Durante la década de 1940, el costo de vida de sus habitantes (renta, transporte hasta la ciudad) fue en aumento, mientras los salarios se deterioraban. El sector informal fue un recurso para sobrevivir, la venta callejera, los trabajos de carpintería, la venta de bebidas caseras, entre otras actividades, constituían una ayuda a la economía familiar.

los *grupos raciales*. Para la clasificación de los grupos raciales se estableció un rígido sistema inspirado en la apariencia y en la aceptación general.¹⁰⁶ De igual forma, se establecieron áreas de residencia separadas y en zonas estrictamente delimitadas.

En suma, puede afirmarse que hasta los años sesenta del siglo pasado, el *apartheid* pasó de *slogan* de campaña que propugnaba por la segregación a una realidad estipulada en la ley, dando lugar a sucesivas bifurcaciones en un ejercicio conducente a la segregación *total*: legislar para clasificar; clasificar para separar y registrar; registrar para vigilar y controlar y, finalmente, criminalizar.

La respuesta a estas leyes de segregación instituidas por el Partido Nacional fue la formación de una fuerte alianza entre los grupos racialmente oprimidos y algunos simpatizantes blancos.¹⁰⁷ Esta lucha estuvo siempre atenta del contexto mundial y se convenció del apoyo incondicional de la Unión Soviética a las luchas anticoloniales en Asia y África. En 1951, el Congreso Nacional Africano designó a un Consejo Conjunto de Planeación para diseñar un programa de resistencia al *apartheid*, y que consistiese en la violación sistemática de ciertas leyes y regulaciones antidemocráticas, injustas y racialmente discriminatorias impuestas desde la llegada al poder del Partido Nacional.¹⁰⁸

Aquí vale la pena destacar la diferencia entre Mandela, Ghandi y Luther King a quienes suele asociarse con la lucha incruenta o no-violenta. En tanto que, para los últimos, la no violencia era

¹⁰⁶ La ley definía tres grupos: blancos, *coloured* y nativos.

¹⁰⁷ Líderes juveniles como Nelson Mandela, Olver Tambo y Walter Sisulu, entre otros, compartían un pensamiento fuertemente nacionalista, según el cual el mayor obstáculo para la liberación era el complejo de inferioridad entre los negros que aspiraban a ser como blancos. Para ellos, África era un continente de y para los negros y, por lo tanto, la lucha debía ser sólo de negros. El Congreso Nacional Africano (ANC), en la década de los sesenta, pasó de ser una agrupación de la burguesía rural africana a perfilarse como una organización de masas, incorporando una perspectiva socialista y una política de alianzas no racial.

¹⁰⁸ Cabe señalar que más de 8 mil personas de todos los orígenes raciales fueron encarceladas durante la campaña por contravenir leyes y regulaciones.

un principio moral, para el pensamiento pragmático de Mandela resultaba una estrategia a implementar en tanto resultase efectiva, por lo que debería ser reemplazada ante un cambio de circunstancias.¹⁰⁹

Durante la década de los cincuenta, el movimiento no consiguió derogar ninguna de las leyes del *apartheid* y en los inicios de los años sesenta los líderes en contra del *apartheid* decidieron abandonar la política de no-violencia y el Congreso Nacional Africano estableció brazos armados en sus organizaciones, comenzando actos de sabotaje contra el gobierno y diversas manifestaciones que fueron duramente reprimidas.¹¹⁰

El régimen respondió acrecentando su aparato legal para aumentar sus poderes coercitivos. El acto de sabotaje fue equiparado con alta traición y la pena de muerte instituida como su castigo. También se prohibieron las reuniones públicas y se encarceló a los principales líderes,¹¹¹ incluyendo a Nelson Mandela, quien fue sentenciado a cadena perpetua. Así, durante la década de los sesenta, un estado de terror fue paralizando la resistencia y la policía ya no requirió de ordenes de cateo hacia individuos, vehículos y aeronaves.

En la década de los setenta, la resistencia estuvo encabezada por los jóvenes.¹¹² A mediados de 1980 y, sobre todo, a fines

¹⁰⁹ En 1955 se realizó el histórico Congreso del Pueblo (*Congress of the People*) que adoptó la Carta de la Libertad (*Freedom Charter*) como proyecto de sociedad igualitaria alternativo al *apartheid* (por mucho tiempo documento primordial del movimiento) que proponía una democracia basada en una persona-un voto en un estado unificado y redistribución de la riqueza.

¹¹⁰ El cambio de condiciones exigía un cambio de estrategia. Ante el cierre de los canales de protesta y resistencia debía pasarse al sabotaje de las plantas eléctricas y comunicaciones.

¹¹¹ Asimismo, se extendió a 180 días el periodo en que una persona podía estar detenida por averiguaciones (sin orden legal de detención) y se comenzó a utilizar la tortura durante las detenciones.

¹¹² Especialmente bajo el discurso de Stephen Biko, líder de Conciencia Negra que definió desde la resistencia la identidad de “negro” en Sudáfrica para pasar a abarcar también a indios y *coloureds*, es decir a todos los excluidos por el régimen.

de la misma, el sindicalismo fue otra fuente de resistencia que reemplazó el lugar de las organizaciones políticas proscritas por el régimen.¹¹³ Sería precisamente el movimiento sindical el que fue minando la economía del sistema, mediante sucesivas huelgas durante la década de los ochenta.¹¹⁴

Para 1985, el gobierno declaró estado de emergencia y encarceló a los principales líderes, al tiempo que decretó un estado de sitio permanente que perduró prácticamente por el resto de la década. Cinco años después, en 1990, se anunció el fin del *apartheid* institucional y legal, mientras que los principales líderes de la oposición —entre ellos Nelson Mandela— fueron liberados y se derogó el Estado de emergencia; se les devolvió la legalidad a los partidos políticos proscritos y el brazo armado del Congreso Nacional Africano (ANC) suspendió sus acciones armadas. No obstante, la sociedad estaba profundamente dividida, enfrentada y no sólo por diferencias étnicas o de clase.¹¹⁵ Por su parte, había una extrema derecha blanca que se oponía de manera violenta a un proyecto nacional integrador.

Inmediatamente después de que Mandela fue liberado en 1990,¹¹⁶ éste inició el diálogo con el régimen del *apartheid*. La inclinación por terminar el conflicto mediante una negociación había surgido también dentro de un bloque dominante, consciente de que el impresionante despliegue de barreras políticas, sociales y económicas ya no podría ser superado

¹¹³ La fábrica se convierte en un lugar de reunión más seguro para organizar la resistencia, esto sobre todo a partir de 1979, cuando se logró la legalización de los sindicatos de trabajadores negros (lo que implicaba reconocerles el derecho a huelga).

¹¹⁴ En 1983 la denominada UDF (United Democratic Front) formada por 700 agrupaciones sindicales con 3 millones de miembros, adoptó la “Carta de la Libertad” como bandera de lucha promoviendo boicots, huelgas y protestas masivas.

¹¹⁵ Prueba de esto es que en los primeros seis meses de 1990 se registraron alrededor de 1 700 víctimas de la violencia política.

¹¹⁶ Nelson Mandela fue liberado por el entonces presidente Frederik de Klerk (1989-1994) después de permanecer 27 años en prisión.

dentro del marco del *apartheid*. La necesidad de una reestructuración política era evidente y existían las condiciones para llevarla a cabo.

Para el entonces presidente Frederik de Klerk y los principales dirigentes, era necesario revisar la base del sistema sudafricano, por lo que tenía que incluir al Congreso Nacional Africano. El Estado apostó a suspender las inútiles tentativas de alcanzar la estabilidad por la vía de paquetes de reformas socioeconómicas y tratar, en cambio, de resolver la dimensión política de las múltiples crisis que asolaban a Sudáfrica. Eso podría crear una base relativamente estable para reestructuraciones en las esferas económica y social.

El acuerdo final constituiría el intento más sofisticado y exitoso hasta ese momento de lograrlo, esencialmente a través de “pactos de elites”, camino político reformista que requiere que los grupos dominantes manejasen conjuntamente la transición a un nuevo orden constitucional. Sin embargo, para que esa medida tuviera éxito duradero era necesario que el consenso se extendiera por todo el terreno político y social.

La clave de la liberación residía en un proceso de transformación política centrado en la toma del poder estatal y en vencer gradualmente las desigualdades sociales y económicas. En el proceso de negociación, las principales diferencias radicaban en determinar si se debía romper con el pasado o continuar con el viejo régimen.¹¹⁷ El hecho, sin embargo, es que el gobierno no podía imponer una reestructura en forma unilateral, sino que ésta debía ser negociada paulatinamente con la oposición política, lo que para muchos representaba una aventura riesgosa.¹¹⁸

¹¹⁷ La tendencia histórica del Congreso Nacional Africano (ANC) a privilegiar lo político por encima de lo económico daba pie a la posibilidad de un arreglo basado en una reestructuración significativa de la esfera política y una amplia continuidad de la esfera económica.

¹¹⁸ Marais, Hein (2002), *Sudáfrica: Límites al cambio. La economía política de la transformación*. México, Siglo XXI Editores, p. 128

El gobierno podía ser obligado a abandonar el proceso de negociación y retroceder a un estado defensivo o represivo si los términos del acuerdo probable parecían inaceptables, y existía el riesgo latente de los fuegos insurreccionales de mediados de los ochenta de explotar el nuevo espacio para tratar de derrocar al gobierno y tomar el control del Estado.

De esta forma, lo que se avecinaba no era la sustitución de lo viejo por lo nuevo, sino su asimilación. El proceso de las negociaciones no era el de un gobierno que negociaba su rendición porque hubiese sido derrotado por una fuerza superior, ni de una nación a punto de emprender la descolonización o la toma del poder. Significaba una lucha política por forjar una nueva nación y nuevas alianzas capaces de asegurar la base más amplia posible de consenso social.

Por otra parte, el contexto internacional había intensificado las presiones en pro de un arreglo pacífico que estuviera “en línea de la incipiente cultura internacional de democracia multipartidaria”.¹¹⁹

A principios de la década de los noventa el reto, pues, era evitar el riesgo de desencadenar una secuencia de acontecimientos que podrían conducir a una guerra civil. Por su parte, el Congreso Nacional Africano abandonaba algunas posiciones anteriores y expresaba en el seno de las negociaciones su disposición para establecer un conjunto de principios constitucionales.

En 1992 se firmó el Acta de Entendimiento, que no sólo salvó al proceso de negociación de campañas desestabilizadoras,¹²⁰ sino que lo reconfiguró de modo que girara principalmente en torno al gobierno y al Congreso Nacional Africano. La construcción de consensos se constituyó en el principal asunto, lo cual dio

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 130.

¹²⁰ La campaña de acciones masivas se detuvo con la firma del Acta de Entendimiento (*Record of Understanding*) con el Congreso Nacional Africano a fines de septiembre de 1992.

origen directamente a los debates estratégicos. De esta manera, el proyecto político e ideológico de construcción de nación pasó a ser de primordial importancia.

Las negociaciones formales terminaron a fines de 1993 con un arreglo político que se apartaba significativamente de las posiciones iniciales. La base política de Sudáfrica *postapartheid* sería un sistema liberal-democrático, tal como lo definía una constitución provisional aprobada a fines de 1993. Terminada y adoptada en 1996, la Constitución definitiva hace especial referencia a los derechos de propiedad, el acceso a la información, los derechos de las minorías y la delegación de poderes a los gobiernos provinciales.¹²¹

El nuevo sistema se fundamentaba en el sufragio universal de una Sudáfrica unificada, así como en la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; elecciones multipartidarias cada cinco años; delegación de poderes gradual (y circunscrita) del gobierno central a los gobiernos locales y la supremacía de los derechos individuales y colectivos en una Carta de Derechos.¹²²

La Constitución definitiva tuvo que cumplir con un conjunto de 33 Principios Constitucionales obligatorios, que represen-

¹²¹ El nuevo sistema jurídico y político contempla también un Tribunal Constitucional que resuelve disputas derivadas de la Constitución. El Parlamento tiene dos cámaras: una Asamblea Nacional de 400 miembros y un Consejo Nacional de las Provincias con 10 miembros de cada una de las nueve provincias nuevas. Asimismo, se creaban varios organismos paraestatales para monitorear e impulsar la aplicación de la Constitución, entre ellos una Oficina de Defensor Público para asegurar prácticas éticas y democráticas, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre Igualdad de Género, la Comisión Electoral —para organizar elecciones democráticas—, la Dirección Independiente de Transmisiones para regular los medios de comunicación electrónicos, el Auditor General y la Comisión Cultural, para proteger los derechos culturales de las minorías.

¹²² La Carta de Derechos es una de las más progresivas del mundo y prohíbe la discriminación por raza, género, sexo, gravidez, estado civil, origen étnico o social, color, orientación sexual edad, incapacidad, religión, conciencia, creencia, cultura, lengua o nacimiento, y también permite la declaración de estados de emergencia en determinadas circunstancias.

taban la cristalización de importantes compromisos asumidos en las etapas finales de la negociación, como, por ejemplo, la protección de la diversidad de lenguas y de culturas, además del reconocimiento y protección de los derechos colectivos de autodeterminación.

Fue así que la Constitución —producto de una ríspida negociación y alianza nacional—, allanó el camino para las históricas elecciones de 1994.¹²³ Al final del día, el diálogo y la disposición de llegar a acuerdos había permitido cruzar el umbral de una nueva Sudáfrica.

Probablemente lo que sorprende de este caso, es que en Sudáfrica las negociaciones sí tuvieron como marco, intermitentes escenarios de ingobernabilidad, como no se encuentran en el resto de los casos estudiados. Por supuesto, comparte con ellos el hecho de que los nuevos textos constitucionales fueron cobijados por sofisticadas reformas; y tampoco desaparecieron las desigualdades ni las diferencias políticas e ideológicas motivadas por un Estado militarizado con resabios neocoloniales, pero a partir de las reformas en el sistema electoral y de la puesta en marcha del nuevo catálogo de derechos la gobernabilidad ha fluctuado entre lo normal y lo deficitario, pero sin ruptura con el orden constitucional.

Suiza: Alianza histórica de la Confederación

Suiza no se iguala a ningún otro estado, ni por lo que respecta a los acontecimientos que allí tuvieron lugar a lo largo de los últimos siglos, ni por su situación geográfica, ni tampoco en las grandes diferencias que hay en las costumbres de sus distintas regiones. La naturaleza

¹²³ El Congreso Nacional Africano (ANC) obtuvo una victoria arrolladora con el 62.7% de los votos y 250 de las 400 bancas de la Asamblea Nacional, con lo que derrotó con un amplio margen al Partido Nacional (20% de los votos). En algunas provincias, los votos para el ANC fueron hasta del 90%.

ha hecho de su país un Estado Federal, y ningún hombre sensato desearía burlarse de él.

(Napoleón Bonaparte, 1802).

Por su estructura estatal y territorial, así como por su acontecer político diario, Suiza se distingue con frecuencia de los países europeos. Estas particularidades se pueden comprender si se toman en cuenta las raíces históricas de este Estado situado en el centro de Europa.

El territorio suizo fue una vía de tránsito de gran importancia económica entre el Norte y el Sur de Europa. Mediante un pacto de asistencia mutua, los habitantes de la zona crearon la célula primitiva de Suiza.¹²⁴

A finales de la Baja Edad Media no se tendía a crear un Estado, sino a salvaguardar la autonomía de regiones y los derechos de campesinos libres en el seno del Sacro Imperio Romano Germánico. Estas características marcaron profundamente la historia de Suiza y determinaron su organización federal. De hecho, al margen de las primeras experiencias confederacionales atribuidas a las viejas ligas griegas de corte militar,¹²⁵ el de Suiza es el primer sistema confederado real y estable del que se tiene memoria, al conformar un modelo unitario de comunidades y pueblos (cantones) independientes que jamás perdieron su soberanía (hasta 1848), por lo que es en los municipios en los que cobra significado el sistema federal.

Esta Confederación de raíces medievales quizá no habría podido sobrevivir sin la alianza entre las comunidades rurales, por una parte, y sin la integración de ciudades tales como Lucerna, Zúrich y Berna, que también aspiraban a la autonomía, por la otra. En esta alianza geopolítica, cada comunidad preservaba exacta-

¹²⁴ Aún hoy se celebra en Suiza la Fiesta Nacional el 1° de agosto en memoria de aquella *Alianza* de 1291.

¹²⁵ Malandrino, Corrado. (1998). *Federalismo. Storie, idee, modelli*. Roma: Carocci Editoriali (sobre todo el primer capítulo).

mente los mismos derechos. En la actualidad se sigue aplicando el principio de igualdad política de las comunidades, pequeñas y grandes, por ejemplo en lo que se refiere a las votaciones populares sobre modificaciones de la Constitución Federal.

Durante el siglo XV y el principio del XVI, cuando Inglaterra, Francia y España sentaban las bases para la instauración de los primeros Estados nacionales, la Confederación —que tanto había crecido y constaba de 13 miembros autónomos—, atravesó una importante crisis de unidad por luchas entre ciudades y cantones, por lo que los intentos suizos de expansión y de intervención en la política europea cesaron bruscamente.¹²⁶ Es por ello que desde entonces, Suiza ha venido practicando una política exterior cautelosa.¹²⁷

Es importante añadir que ha sido la capacidad de compromiso lo que ha permitido esta unión, convirtiéndose en un componente esencial de la política suiza, fomentada incluso por la escisión confesional.

A fines del siglo XVIII, con el apoyo del ejército de la Revolución Francesa, la clase media revolucionaria suiza proclamó la República Helvética,¹²⁸ como un Estado nacional de organización centralista. Las antiguas estructuras feudales y gremiales desaparecieron pero Napoleón se apresuró a devolver a Suiza su antiguo orden federalista. La evolución ulterior de Suiza no condujo a la creación de un Estado unitario, sino a una *nación de voluntad*: pequeñas comunidades de diversa magnitud y fuerza económica, con diferentes tradiciones culturales (idio-

¹²⁶ También a raíz de una grave derrota al Norte de Italia (Marignano, 1515).

¹²⁷ En el Congreso de Viena de 1815, Suiza adoptó el estatuto de la neutralidad armada, garantizado por el derecho internacional, estatuto que todavía conserva.

¹²⁸ Por razones históricas, el nombre oficial de Suiza sigue siendo “Confederación Helvética”, de donde se deriva la sigla internacional CH. La palabra “helvética” hace referencia al antiguo pueblo de los helvetas, una de las tribus celtas que vivía en tierras suizas en la época prerromana y aún en vida de Julio César.

ma, religión, etcétera) que conviven en el mismo territorio de forma voluntaria con base en el respeto mutuo y la solidaridad.

Hasta 1848, cuando se aprobó la Constitución Federal, Suiza era una confederación de estados soberanos, llamados cantones, lo que significa que conservaban el derecho de separarse. La Antigua Confederación fue sustituida por el Estado federal moderno en ese año.¹²⁹ En vista de estas y otras particularidades, el régimen político suizo podría ser considerado complejo. Dentro de sus características más notables se encuentran la participación activa y directa de los ciudadanos en el proceso político mediante la votación popular (iniciativa popular y *referéndum*) y la concreción de los preceptos generales del consenso y la concordancia.

En ese sentido, uno de los sellos políticos distintivos de Suiza es la participación de cada uno de sus ciudadanos en la gestión pública, mediante instituciones que les permiten, como se ha dicho, la práctica de democracia representativa con elementos de democracia directa.

La Constitución consagra derechos políticos que garantizan el buen funcionamiento de su democracia, entre los que se encuentra la iniciativa popular, la cual para que sea considerada debe contener cien mil firmas cuando se trata de una enmienda a la Constitución, mismas que deben reunirse en un plazo de 18 meses y ser certificadas por los agentes competentes.¹³⁰

¹²⁹ El gobierno suizo (Ejecutivo) se compone de un gabinete colegial con siete ministros (Consejeros federales) elegidos por la Asamblea Federal Unida, un parlamento bicameral formado por el Consejo Nacional (Cámara Popular) y el Consejo de los Estados (Cámara Cantonal). De esta forma, un miembro del Consejo Federal asume durante un año el cargo accesorio de presidente de la Confederación.

¹³⁰ Es importante destacar que hasta la fecha sólo han sido aprobadas ocho iniciativas populares, un indicador de que las modificaciones constitucionales no han emanado directamente del pueblo. Esto puede entenderse en el sentido de que al presentar una iniciativa ante el Parlamento, éste tiene la facultad de hacer propaganda por el sí o por el no y de incorporar otra iniciativa que la contrarreste.

La democracia suiza se ha caracterizado por el uso frecuente del *referéndum* sobre temas muy variados. El primer ejercicio de este tipo se realizó en 1449 cuando el gobierno de Berna preguntó a sus ciudadanos si aprobaban un impuesto especial para pagar deudas contraídas por las guerras. Durante los dos siguientes siglos y medio se llevaron a cabo más de ochenta referendos en esa región.¹³¹

Desde 1815, algunos cantones hicieron uso de su autonomía para incluir la figura del *referéndum* en su sistema democrático y para la década de los treinta, esta figura se incorporó prácticamente en todos los cantones.

El *referéndum* en Suiza tiene dos modalidades: el *referéndum* obligatorio y el *referéndum* facultativo. El primero determina que cualquier acto del Parlamento, para que pueda entrar en vigor, requiere ser sometido a la votación popular.¹³² Un ejemplo de este tipo se dio cuando el Parlamento adoptó la adhesión de Suiza a la Organización de las Naciones Unidas a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. Por tratarse de la adhesión a un organismo de carácter supranacional fue necesaria su aplicación, cuyo resultado en ese entonces fue el rechazo de los suizos por una amplia mayoría (dos terceras partes de los cantones y los ciudadanos la rechazaron).¹³³ Casi 20 años más tarde, en el 2002, se realizó otro *referéndum* que por mayoría permitió que Suiza ingresara a la ONU.

En Suiza, casi todos los actos legislativos —las leyes y tratados internacionales aprobados por las dos Cámaras federales— es-

¹³¹ Rourke, John. *Direct Democracy and international politics: deciding international issues through referendums*. Colorado, U.S.A. Library of Congress Cataloging, p. 34

¹³² En su artículo 89, punto 5, la Constitución establece los casos en que un *referéndum* debe ser obligatorio: “la adhesión a un organismo de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales queda sometida a la votación del pueblo y los cantones”.

¹³³ Lo mismo sucedió cuando se buscó la integración de Suiza a la Unión Europea.

tán sometidos al *referéndum* facultativo. Esto significa que en un plazo de tres meses a partir de la adopción de una ley o la aprobación de un tratado internacional, 50 mil ciudadanos que tengan derecho a votar (mayores de 18 años) u ocho cantones, pueden exigir que la ley o el tratado sea sometido a la aprobación del pueblo. Este tipo de *referéndum* se dio cuando el Parlamento aprobó la adhesión de Suiza al sistema de Breton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).¹³⁴

En el *referéndum* facultativo el pueblo es quien decide con 50 mil firmas si quiere votación o no, mientras que en el *referéndum* obligatorio la Constitución exige la votación.

Cabe señalar que el *referéndum* difiere del *plebiscito*. En este último, el Poder Ejecutivo decide si desea o no consultar al pueblo.

La petición es otro derecho popular que consagra la Constitución. Consiste en que toda persona, independientemente de que haya alcanzado la mayoría de edad (18 años), tiene el derecho de firmar una petición elevando su demanda a cualquier autoridad, la cual es considerada como sugerencia o proposición.

Por otra parte, en lo que se refiere al ámbito de la conformación territorial de Suiza, la competencia de los cantoneses es muy amplia. Su autonomía es tan extensa, que cada cantón dispone de su propia Constitución,¹³⁵ así como de un gobierno independiente, un parlamento y tribunales judiciales propios.¹³⁶ Las leyes de los cantones tienen que ser compatibles con las normas jurídicas de la Confederación, pero para la promulgación de las

¹³⁴ Se estableció la necesidad de convocar a un *referéndum* por parte de los ciudadanos en mayo de 1992, en el cual el pueblo aprobó la adhesión de Suiza a dichos organismos.

¹³⁵ De hecho se sabe que fueron completamente soberanos hasta 1748, con la fundación del Estado Federal.

¹³⁶ No está de más recordar que actualmente Suiza tiene una extensión territorial de 41.288 km² y una población de 6 224 000 habitantes, por 9,631,420 km² de EU, con 308,783,875 de habitantes.

normas jurídicas federales es necesario el consentimiento de la totalidad de los 26 cantones —grandes y pequeños—. ¹³⁷

Uno de los poderes más importantes de los cantones es la autonomía fiscal, en virtud de que son soberanos en cuestiones tributarias.

Los cantones están divididos en comunas o concejos. ¹³⁸ Una peculiaridad suiza —que ya no existe en casi ningún Estado europeo— es la muy amplia “autonomía comunal” que concede a los concejos suizos un margen extenso de competencias estatales. Las atribuciones de los concejos son amplias, porque son responsables del control de habitantes dentro del territorio municipal, la seguridad vecinal, enseñanza pública, servicios de salud, comunicaciones y transportes, y la recaudación de los impuestos federales, cantonales y comunales.

Es así como se ha podido apreciar que Suiza practica una democracia representativa con elementos de democracia directa, como muy pocos países, que con el transcurso de los años ha dado a los ciudadanos suizos grandes posibilidades de participación en la vida política de su país, a partir del respeto permanente a las tradiciones comunes, convirtiéndose en el mayor ejemplo de democracia eficaz y de la gobernabilidad normal por antonomasia. Ello no quiere decir que olvidemos que su baja tasa poblacional —frente a otros países democráticos como los Estados Unidos— seguramente es determinante para manejar mejor los problemas políticos.

¹³⁷ En Suiza hay cantones densos en población como el Cantón de Zúrich (1 373 063 habitantes) y pequeños como el Cantón de Appenzell Rodas (15 688) habitantes. Asimismo, hay cantones con territorios pequeños como Ginebra o Basilea-Ciudad, cuya superficie es de 37 kilómetros cuadrados. En este cantón vive casi tanta gente como en el Cantón de los Grisones (7 105 kilómetros cuadrados) en el que la población está repartida entre 150 valles.

¹³⁸ Un suizo es en primer lugar ciudadano vecindado de su lugar de residencia, aunque siga siendo natural de otro pueblo. Sólo en un segundo plano es ciudadano cantonal y ciudadano suizo. Por tanto, el criterio determinante para la configuración de la ciudadanía helvética no es la “nacionalidad” en sí, sino la vecindad.

Estados Unidos: Complejidad para concordar

Durante mucho tiempo, los estudiosos del sistema político norteamericano han observado con admiración la confianza casi absoluta que durante un largo tiempo han mantenido los dirigentes políticos estadounidenses respecto a las bondades y a la perfección de las formas que la nación ha escogido para organizar el gobierno. Esto determinó que tanto dirigentes como analistas no prestaran la debida atención a diversos factores explosivos contenidos en sus mecanismos de institucionalización política, perdiendo de vista el carácter precario de los resultados de la negociación que originara su régimen político; a partir del cual se derivan instituciones y procedimientos que, si bien no se mantienen hasta ahora, no fueron concebidos para encarar las complejidades de un proceso político como el contemporáneo.

No hay duda de que actualmente se encuentran en entredicho temas torales para esa nación, como la capacidad de presentar una legislación programática que genere mayorías en el Congreso, aprobar cada año leyes de asignación presupuestal, atacar de raíz el déficit fiscal, cerrar la brecha de la desigualdad, la aprobación de reformas y nombramientos de embajadores o arropar con autorización legislativa las negociaciones comerciales regionales en las que está involucrado su Ejecutivo, por mencionar solo algunos ejemplos que evidencian la creciente polarización ideológica y partidista.

Resulta importante señalar que no es la primera vez que esto sucede en la historia de Estados Unidos. Ya desde sus inicios como nación, en los procesos deliberativos que condujeron a la redacción del acta de Independencia y de la Constitución, durante los debates acerca de la esclavitud y la expansión territorial de la joven república o en la discusión en torno al papel del Estado (en materia de derechos civiles), ha persistido un nivel elevado de confrontación de ideas y principios, en ocasiones violenta.¹³⁹

¹³⁹ No está de más echar un breve vistazo sobre las brechas de legitimidad que datan de la misma Constitución de 1787 o de algunos de sus comple-

La reserva y desconfianza que el poder despierta en los estadounidenses es un rasgo característico de su cultura política.¹⁴⁰ El modelo norteamericano está caracterizado por la división y separación de poderes entre el presidente, el Congreso y la Corte. Cada institución fue concebida para controlar y reducir las prerrogativas de la otra, con el fin de que ninguna estuviera en situación de dominar. La elección popular, tanto del Congreso como del titular del Ejecutivo, prevé su recíproca independencia y ésta se expresa en la imposibilidad que enfrenta el presidente de disolver el Congreso, y, como contrapartida, en el impedimento que tiene este último para destituir al presidente por otras razones que no sean por la comisión de un delito.¹⁴¹ Los constituyentes de 1787 idearon un mecanismo de separación de poderes con el firme propósito de proteger a la sociedad de que cualquier facción o grupo político obtuviera para sí solo el control unificado de todas las palancas del poder. Al respecto, Carlos Elizondo anota:

Uno de los pocos países que llegó a la democracia sin haber construido antes un Estado fuerte y eficaz fue Estados Unidos; a principios del siglo XX el gobierno de este país era un tanto débil y fue la presión de las clases me-

mentos normativos más tempranos, como el mecanismo de elección del actor principal del sistema, el presidente de la República que, en virtud del mecanismo del Colegio Nacional Electoral, puede llegar a la Casa Blanca con una minoría en el voto popular, como efectivamente ocurriera tres veces en el siglo XIX.

¹⁴⁰ La institución monárquica estaba muy presente en el pensamiento de los padres fundadores de Estados Unidos en el momento de la redacción de la Constitución confederativa, más como una señal de alarma que como un camino por seguir. De esta forma optaron por una figura del Poder Ejecutivo con un solo titular, pero con poderes diluidos en un complicado sistema de pesos y contrapesos.

¹⁴¹ Al observarse que el Poder Legislativo no puede privar de su cargo al presidente y que éste puede estar seguro todo el periodo que dura su mandato, se podría definir al modelo presidencial estadounidense como estable. Empero, lo anterior no se traduce en que se trate de un gobierno eficaz o fuerte por sí mismo, sino que también depende de la variable del sistema de partidos con la que se combina la modalidad adoptada de separación de poderes.

días aliadas con ciertos sectores empresariales las que impulsaron un movimiento político llamado *Progresista*, el cual promovió la creación de un Estado eficaz.¹⁴²

Desde 1888 hasta 1952, Estados Unidos vivió una larga etapa de gobierno unificado, durante la cual, el presidente estuvo acompañado por un Congreso conformado mayoritariamente por legisladores integrantes del mismo partido.¹⁴³ Es desde los años cincuenta del siglo pasado cuando comenzó a surgir el gobierno dividido. De 1954 en adelante los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush (George H.W.), tuvieron que cohabitar con una Cámara de Representantes demócrata y con un Senado opositor en la mayor parte de sus administraciones.¹⁴⁴ De esta manera, las propuestas de los presidentes republicanos eran rechazadas desde su llegada al Congreso estadounidense y viceversa; las iniciativas de éste eran recibidas en la mayoría de las ocasiones con demoras y con el veto del Ejecutivo.¹⁴⁵

Hoy en día, en Estados Unidos la polarización política y la metástasis son de gran magnitud. Se ha señalado que jamás se había atestiguado un entorno político tan disfuncional como el que ahora impera en la estructura política de Estados Unidos, imposibilitando a los actores políticos para ponerse de acuerdo en temas torales de ese país. Los choques entre el gobierno de Barack Obama y el Congreso durante el primer periodo (2009 a 2012), así como en su segundo periodo (2013-2016), han sido una constante.¹⁴⁶

¹⁴² Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "Llegar sin Estado", *Excelsior*, 13 de noviembre de 2014.

¹⁴³ Es relevante añadir que aunque hubo ocasiones en que se dividían el gobierno y el Congreso en las elecciones de medio periodo, en la subsecuente elección presidencial se volvía al gobierno unificado.

¹⁴⁴ Pantoja Morán, David. "Gobierno dividido: el riesgo de la ineficiencia", Revista *Este País*, No. 75, Junio 1997.

¹⁴⁵ De esta forma, se hacían mutuas recriminaciones sin que nadie aceptara su responsabilidad porque en realidad nadie lo era, sino que era consecuencia del paradigma de gobierno dividido.

¹⁴⁶ Esta polarización fue sorprendente durante el primer periodo presidencial porque Obama llegó al poder con la mayoría en ambas cámaras. Sin

Hay muchas razones estructurales que explican las actuales circunstancias y la dificultad para llegar a acuerdos, aunque son tres las más importantes. A continuación un breve esbozo de esas razones.

La primera razón es el proceso de manipulación en la configuración de distritos electorales que —de manera creciente— tanto demócratas como republicanos están utilizando a nivel local y estatal para blindar y favorecer electoralmente a congresistas en funciones, modificando la demarcación de las circunscripciones electorales en función de una preferencia o militancia partidista o en razón de factores étnicos o religiosos de la población que reside en dicha circunscripción.¹⁴⁷

De esta forma, la reconfiguración distrital perpetúa en el poder a congresistas que pierden así todo incentivo para modificar o revisar posicionamientos políticos, viéndose más bien obligados a cuidarse de contrincantes al interior de su propio partido. Esta situación conduce a votar siempre en consonancia con la mayoría de los electores de la circunscripción. Es decir, no hay incentivos horizontales para escuchar voces opositoras o minoritarias en su distrito que lo obliguen a emitir votos riesgosos. De esta manera, toda política se ha convertido en *local* en detrimento de la agenda nacional. Esta realidad explica en gran medida porqué el liderazgo republicano nacional —y moderado— ha sido incapaz de mover a su partido al centro y apoyar una reforma migratoria.

La segunda razón radica en el creciente peso de los recursos en los procesos electorales, particularmente a raíz de una decisión de la Suprema Corte en 2010. Amparada en la Primera Enmien-

embargo, en el Senado se requiere una súper-mayoría de 60 senadores para romper el bloqueo de la minoría, algo que sólo pudo lograrlo en unas cuantas reformas.

¹⁴⁷ El hecho de que en las votaciones intermedias de 2010 sólo cuatro congresistas titulares perdieran su escaño ante rivales que buscaban desbancarlos es indicativo de que tan eficaz se ha vuelto esta práctica para blindar la reelección de representantes.

da a la Constitución que garantiza la libertad de expresión, la Corte determinó eliminar todo tope de gasto y límite respecto a cómo y cuánto pueden donar individuos y corporaciones a las campañas a través de los llamados Comités de Acción Política. Este dictamen no sólo permite canalizar fondos anónimos a las campañas sino que abre la puerta a que las personas que coloquen más recursos en los procesos electorales y preelectorales puedan tener una influencia desmedida en el proceso mismo y en la eventual toma de decisiones. Esto hace que los partidos y sus activistas estén, *de facto*, inmersos en una recaudación permanente de fondos y que esto los obligue a estar sujetos como *rehenes* de intereses, agendas y visiones particulares, todo ello en detrimento de la gran mayoría de los ciudadanos.

No extraña, por tanto, que movimientos como *Occupy Wall Street* y *The Tea Party Movement* sean las dos caras opuestas y extremas del mismo fenómeno: ciudadanos que sienten que sus aspiraciones, preocupaciones o visiones no tienen cabida en los partidos Republicano y Demócrata, respectivamente.

La tercera causa que obstaculiza la construcción de acuerdos es la radicalización en el espectro ideológico en Estados Unidos. El surgimiento y consolidación de canales de televisión y radio dedicados exclusivamente a la difusión de noticias y programas de opinión, ha erosionado el común denominador en la socialización política del ciudadano estadounidense.¹⁴⁸

Anteriormente, los más importantes canales de televisión eran similares en tendencia y contaban con cierta convergencia de opinión editorial. Los televidentes estadounidenses estaban expuestos a un debate y exposición transversal de ideas que gravitaban hacia el centro. En la actualidad eso ha dejado de existir. Con canales noticiosos de veinticuatro horas y con el

¹⁴⁸ Hasta hace dos décadas, había básicamente tres fuentes de noticias —ABC, CBS y NBC—, las cuales eran muy similares en tendencia y de corte moderado o centrista. Esta convergencia de opinión editorial reflejaba también un sistema político que, más allá de los desacuerdos entre republicanos y demócratas, era relativamente centrista.

alud de opiniones de información y de opinión, los estadounidenses han adquirido la capacidad para leer o sintonizar solo las fuentes y tendencias con las que comulgan, cerrando el paso a cualquier argumento o postura que no comparten. Lo anterior ha eliminado el contraste de ideas y la exposición a corrientes de opinión que no sean las propias y ha llevado a una cerrazón y polarización ideológica.

Históricamente, el gobierno dividido en Estados Unidos no ha afectado tanto la capacidad de impulsar una agenda de gobierno y ha generado una garantía de libertad, empero el costo ha sido alto y complejo.

Ante esta realidad, con motivo del bicentenario de la Constitución norteamericana se convocó a un comité amplio y plural para revisarla y reformarla.¹⁴⁹ Se dijo que los extensos periodos de gobiernos divididos obligaban a ello. La mayor parte de reflexiones y planteamientos tuvieron el objeto de reducir el riesgo de un gobierno dividido.¹⁵⁰ La conclusión del diagnóstico fue que, con todos sus defectos, el sistema político que configuraba la Constitución funcionaba razonablemente bien y que eran mayores los riesgos que se corrían al modificarla de fondo que al no hacerlo.

Si en retrospectiva se mira el caso norteamericano, será difícil considerarlo como una democracia estable, pero lo es, con todo y su cruenta Guerra de secesión (en la segunda mitad del siglo decimonónico), con las grandes polémicas propias

¹⁴⁹ En dicho Comité participaron —por alrededor de 3 años— académicos, funcionarios y exfuncionarios de los gobiernos federal y local, legisladores y exlegisladores, empresarios, líderes sociales, periodistas y ciudadanos prominentes. Durante el periodo de análisis, se propusieron y evaluaron cientos de propuestas dirigidas a mejorar el desempeño de gobierno.

¹⁵⁰ También se planteó como romper el *dead-lock*; y las propuestas contenidas en el documento fueron desde la iniciativa para incluir la cláusula de gobernabilidad (*bonus seats for the party winning the presidential election*) hasta la introducción de elementos parlamentarios como la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones anticipadas o el voto de no confianza al Poder Ejecutivo.

del periodo de la segregación racial y con los estragos internos de su política intervencionista y antiterrorista. Tampoco los estridentes problemas respecto del diseño de su sistema electoral ni la fragmentación partidista en la elaboración de la legislación son suficientes para minar su gobernabilidad, si bien son muchas las voces que alertan de la necesidad de revisar sus mecanismos tradicionales, muchos de los cuales son de larga datación.

Por lo demás, incluso la categoría de déficit resulta excesiva, porque hasta hace muy poco tiempo los norteamericanos se han declarado partidarios de la democracia, mientras sus actores e instituciones, profundamente marcadas por el influjo del dinero, tienden a solidarizarse con el gobierno central en periodos de conflictividad internacional o ante el terrorismo. Su democracia no es la misma que describió hace más de 150 años Tocqueville, pero sigue siendo funcional e impermeable a las formas no políticas.

Conclusiones

La construcción de acuerdos implica, decidir libremente, pero, sobre todo, corresponsabilidad histórica y visión de Estado para no quedarse atrapado en coyunturas marcadas por la ambición, la mezquindad, el autoritarismo o ideologías radicales. Así lo demuestran las exitosas transiciones española y chilena, la magnitud de la reconciliación sudafricana, la ejemplar integración de los cantones en Suiza y la siempre emblemática estabilidad de la democracia estadounidense y sus esfuerzos persistentes por pactar y llegar a acuerdos.

Los casos de Suiza y los Estados Unidos también se pueden caracterizar dentro del marco de lo que Huntington definió como la primera ola de la democracia en el mundo, en tanto que los de España, Chile e inclusive Sudáfrica se ajustan al modelo de

transiciones de la tercera ola,¹⁵¹ prácticamente en el ocaso de la llamada guerra fría. Esto es relevante, porque buena parte de los países que iniciaron su transición después de la década de los 70 y hasta finales de los 80 (Portugal, España y Chile, por ejemplo), se caracterizan por la ausencia o insuficiencia de estructuras productivas (industria), bajo desarrollo económico,¹⁵² eliminación del régimen constitucional previo, etcétera. Todo ello terminaría incidiendo para que los actores optaran por acordar salidas no sólo políticas al problema de las dictaduras, sino hacia un mercado más abierto e integrado a Europa.

En los casos de transiciones en América Latina, tan estudiadas en décadas pasadas, es clara su herencia colonial, el bajo desarrollo y crecimiento, además del quebrantamiento del orden constitucional por regímenes dictatoriales, como en Chile; en tanto que en México —merced al reformismo— jamás se rompió con dicho orden, a pesar del marcado autoritarismo que se vivió con mayor intensidad en distintos periodos.

No hay duda de que en la mayoría de estos casos las transiciones fueron políticas porque buscaban recuperar los espacios y derechos civiles y sociales perdidos durante la irrupción de la dictadura o ante la excesiva concentración del poder. Lo interesante en Latinoamérica es que las transiciones no tuvieron tanto el carácter liberalizador de las estructuras económicas, en

¹⁵¹ Una ola de democratización, escribe el autor, “es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo (...) implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos” (Huntington, Samuel P. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós. P. 26). Cabe decir que este autor considera a México dentro de las transiciones de la tercera ola. De acuerdo a ello, la primera ola surge entre las revoluciones norteamericana y francesa, a finales del siglo XVIII; la segunda fue breve y devino al término de la Segunda Guerra mundial, y la tercera a principios de los 70.

¹⁵² Przeworsky, Adam, *et. al.* (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, pp.160-161.

parte porque esa transformación neoliberal del aparato económico sería auspiciada y orientada bajo la influencia del gobierno norteamericano en el continente, especialmente en Chile y posteriormente en México.

Evidentemente, todo eso no sucedió en Estados Unidos ni en Suiza. El simple hecho de que sus estructuras económicas apuntalen, desde hace más de 200 años, el desarrollo político y democrático de sus naciones los coloca en situaciones y perspectivas muy diferentes, respecto de las economías emergentes. Por ejemplo, desde la recesión de 1929, los Estados Unidos no recuerdan otra recesión de proporciones globales más que la de 2008, y ocho años más tarde parece cosa del pasado.

Contra lo que se puede creer, ese dato ilustra el carácter estable de su sistema financiero y, especialmente, la creencia de su clase política en las instituciones republicanas. De la estabilidad y gobernabilidad de sus instituciones dependerán, como es de esperarse, todos los intereses de esta nación a lo largo del orbe y eso incentiva aún más a sus actores y fuerzas políticas; al grado de que, si revisáramos rápidamente el tipo de conflictos que les caracterizan, eso nos conducirá hacia aquellos que se refieren a la afectación de los derechos de las minorías (afroamericanos, inmigrantes, entre otros) pero con más intensidad a los electorales, en los tiempos electorales. Suiza y Estados Unidos comparten un pasado con profundas raíces comunitarias y federales que al paso de los años se han corroído pero no desaparecido, por lo que sus ciudadanos y actores políticos continúan privilegiando prácticas políticas de épocas en que la organización libre de sus miembros era la diferencia entre fenecer y sobrevivir.

CAPÍTULO 3

Los acuerdos políticos y económicos
en México: del sistema hegemónico
a los gobiernos divididos



Es tiempo de repensar ahora los rasgos de nuestra propia transición, de la que increíblemente aún discutimos si ha concluido o todavía continúa su larga marcha. Para tal efecto, queremos presentar al lector un panorama general respecto del tipo de pactos y acuerdos tanto económicos como políticos que caracterizan el paso de un sistema hegemónico de gobierno a uno de gobiernos divididos.

Cabe señalar que desde hace al menos 15 años han corrido ríos de tinta respecto al tema de las reformas electorales y, en menor medida, sobre los programas económicos de los gobiernos de la transición, pero aquí no buscamos polemizar con los llamados transitólogos, sino invitar al lector a reflexionar sobre las particularidades que asumió dicha transición en el momento en que dos de los dispositivos centrales del sistema democrático amenazaron con trabar su consolidación: la división de poderes y los gobiernos divididos.

La erosión del sistema hegemónico

Siguiendo a Enrique Krauze, a lo largo de la historia de México, los vínculos del Poder Legislativo con el Ejecutivo han sido de tres tipos: de sometimiento, imposibles o difíciles.¹⁵³ Particularmente desde 1917, la historia de la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo ha sido predominante de subordinación.¹⁵⁴

La Constitución de 1917 estableció un régimen presidencialista y dotó al Ejecutivo de amplias facultades; sin embargo, diversos estudiosos han advertido que “la institución presidencial no nació poderosa o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a ser cuando el sistema político se institucionalizó”.¹⁵⁵

Las instituciones políticas establecidas desde finales de la década de 1920 mostraron una capacidad singular de sobrevivencia: ganaron la aceptación de los principales actores políticos y se convirtieron en factores de equilibrio muy estables.¹⁵⁶

¹⁵³ Krauze, E. *Tarea Política*, Ed. Tusquets. México 2000, pp. 275.

¹⁵⁴ Con diferencias de matiz y a excepción del periodo de la Reforma, particularmente, los veintidós años de Santa Anna, los treinta y cuatro de Porfirio Díaz y más de sesenta años de un partido hegemónico se han caracterizado por la supeditación del Legislativo al Ejecutivo.

¹⁵⁵ Carlos Elizondo y Benito Nacif (2000) señalan que “para adquirir centralidad y poder, la institución presidencial luchó con el fin de colocarse en la cima de la jerarquía y convertirse en el centro de poder indisputado (sic)”. Y agregan que en principio pueden identificarse tres etapas en la conformación del presidencialismo posrevolucionario. La primera arranca con la promulgación de una Constitución que establece un Ejecutivo fuerte; la segunda etapa se refiere a la lucha de poder que se dio para establecer la primacía presidencial y para disociarla del poder de los caudillos; y la tercera etapa se refiere a los procesos que llevaron a la presidencia a constituirse como el centro de las redes de poder destinadas a controlar la mayor parte de las esferas de la vida política y social.

¹⁵⁶ Especialmente en el caso del PNR fundado en 1929, que a la postre se refundaría bajo el gobierno del General Cárdenas en PRM (1938) y en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Lo cierto es que a nivel de partidos en el mundo ninguno supera los años de gobierno ininterrumpido que suma el PRI. Por otra parte, también las grandes centrales obreras (e incluso algunas de las empresariales) se cuentan entre las más longevas entre las instituciones del país.

En nuestro punto de vista, la legitimidad del nuevo Estado y sus instituciones dieron origen a un régimen político sólido y, hasta cierto punto, eficaz, es decir, con gobernabilidad normal, pero sin todos los insumos del sistema democrático, a pesar de su democracia constitucional (Art. 39). La prolongada aceptación social del régimen posrevolucionario y la confianza motivada por el reformismo social y constitucional de ese Estado¹⁵⁷ fueron determinantes para que las fuerzas sociales, políticas y la población en general se mantuvieran pacientes y expectantes¹⁵⁸ ante la lentitud del desarrollo democrático de las instituciones. No obstante, la creciente complejidad de la sociedad mexicana y el agotamiento del desarrollo estabilizador, causaron que distintos sectores de la clase media y trabajadora comenzaran a desbordar los estrechos márgenes de la organización política del viejo Estado popular y corporativo, amenazando con desestabilizar a las instituciones.

Así, la necesidad de transitar a un sistema democrático llevaba consigo la demanda de transformar, al mismo tiempo, los mecanismos de la gobernabilidad, es decir, abrir los cauces que en el pasado garantizaban eficazmente el flujo de intereses entre el Estado corporativo y los trabajadores (en un país escasamente profesionalizado y diversificado en sus procesos laborales), permitiendo la participación e inclusión de los diferentes sectores sociales y minorías antes excluidas por la política de masas.

Era urgente, pues, ciudadanizar la política y la propia gobernabilidad, incursionando en un nuevo proceso reformador que admitiera el libre juego de la competencia política a través de

¹⁵⁷ Véase el excelente artículo de Carpizo en el que esclarece el verdadero carácter social de nuestra Constitución. Carpizo, Jorge (1991) "La justicia social en México", en *Caleidoscopio jurídico-político*. México: Facultad de Derecho UNAM, pp.112-114.

¹⁵⁸ Ese rasgo de la cultura política de los mexicanos que todavía creían en las promesas de la Revolución fue comprobada por los autores clásicos en los estudios de cultura política, Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid: Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (en especial el capítulo sobre México), p. 128.

auténticos canales de participación, como el sistema de partidos, el sistema electoral, apertura a la pluralidad en los gobiernos y congresos (federal y locales), pero, y sobre todo, con la directa intervención de los ciudadanos en los procesos políticos. Tocaba ahora a los partidos y no a los sindicatos la tarea de encausar las demandas y expectativas de los mexicanos.

Así las cosas, el endeble sistema de partidos debió entrar en una etapa de profundos cambios. A principios de la década de 1970, los partidos de oposición tenían una fuerza menor en la Cámara de Diputados y sería hasta la reforma de 1977 cuando se abrió la puerta a la competencia electoral, lo que a la postre permitió una mayor pluralidad en los puestos de elección popular.

Durante casi sesenta años, el Congreso de la Unión estuvo conformado por una mayoría legislativa que pertenecía al partido del Presidente. A principios de la siguiente década, Daniel Cosío Villegas explicaba el sometimiento del Legislativo al Ejecutivo en los términos siguientes:

...teóricamente la subordinación del poder Legislativo al Ejecutivo es explicable, porque los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política y como el principio de no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al presidente y están sometidos a su voluntad.¹⁵⁹

Es evidente que el predominio de la voluntad del Ejecutivo Federal para establecer acuerdos entre los diversos sectores del país en la búsqueda del interés nacional todavía se extendió a lo largo de las siguientes décadas, hasta que el partido hegemónico perdió las elecciones de 2000. Es decir, el Presidente de la República contaba con la autoridad absoluta y la capacidad plena para congregarse a grupos sociales y políticos del país sin la

¹⁵⁹ Cosío, Daniel. (1974). *El sistema político mexicano*, México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 29

necesidad de negociación que impone la celebración de alianzas políticas nacionales, ya sea como convenios para el desarrollo y la productividad o ya fuese como acuerdos para encarar contingencias económicas y financieras.¹⁶⁰

Empero, lo relevante es que en 1988 el PRI perdió la mayoría calificada del Congreso, obligando al Poder Ejecutivo a negociar con la oposición representada en el Legislativo para poder aprobar reformas de orden constitucional. Nueve años más tarde, en las elecciones intermedias de 1997, el esquema de gobierno sin mayorías legislativas terminó de asentarse en nuestras instituciones, ante el hecho de que, por primera vez en la historia, el partido del gobierno dejó de contar con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

De 1997 a la fecha, ningún partido político ha tenido la mayoría calificada en el Congreso. Como se ya adelantó, es justamente ese hecho el que ha dado lugar al fenómeno conocido como gobierno dividido.¹⁶¹ En función de este nuevo esquema, el papel hegemónico del Ejecutivo cambió sustancialmente dando paso

¹⁶⁰ “Las amplísimas facultades que tiene el presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter. 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”. (Daniel Cosío Villegas, *cit.*, 1974).

¹⁶¹ Véanse, por ejemplo, Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano, pp. 67-72; Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001). “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluralista de los órganos de gobierno*. México: IJUNAM; y, en el mismo texto: Villamil Rodríguez, Jenaro (2001). “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos”.

a una efectiva separación entre poderes. Atrás quedó un largo periodo en el cual bastaba el pronunciamiento del titular del Ejecutivo para sacar adelante su agenda legislativa o de gobierno. Sobre ello, Woldenberg apunta:

...al modificarse, el mapa de la política se vuelve más complejo. 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.¹⁶²

En la actualidad, existe la certeza de que toda modificación a las leyes que rigen al país supone la existencia de un acuerdo entre, al menos, dos de las tres grandes fuerzas políticas.

Al término de la LXII Legislatura (2012-2015), en México se habrán cumplido 18 años consecutivos de gobiernos sin mayoría en el Legislativo. Desde luego, la cohabitación de las fuerzas en el Congreso ha enfrentado dificultades y una fundamental, sin duda alguna, ha sido la falta de experiencia histórica.

Para conocer con mayor detalle las características de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo —la cual guarda correspondencia con el desarrollo de la democracia en México—, a continuación se exponen brevemente seis diversas etapas presidenciales que ilustran la evolución de esa relación y, especialmente, el proceso en la construcción de acuerdos y alianzas con los diversos sectores del país como mecanismos de diálogo y concertación política y social.

¹⁶² Woldenberg, José (2006). “El cambio electoral. Casi 30 años”. En Attili, Antonella (coordinadora), *Treinta años de cambios políticos en México*, México: UAM Unidad Iztapalapa, p. 58.

El sexenio de José López Portillo (1976-1982)

Durante el sexenio de José López Portillo resultaba clara “la posibilidad de incrementar la representación política, de tal manera que se pudiera captar en los órganos de representación nacional el mosaico ideológico de la nación”.¹⁶³ El gobierno de López Portillo inició con una crisis económica que constituyó un punto de inflexión en la etapa de desarrollo estabilizador, principalmente por la inquietud social derivada del movimiento de 1968, la devaluación de la moneda en 1976 y por evidentes desacuerdos con dirigentes empresariales, lo que se traduciría en un permanente y fuerte reclamo democrático.¹⁶⁴

La apertura democrática ofrecida por el presidente se objetivó en una reforma constitucional en materia político-electoral. Como dijo José López Portillo, “Hemos afirmado repetidamente que para legitimar la lucha de los contrarios es preciso instituir la”.¹⁶⁵

Con esta reforma, se reconoció a los partidos políticos en la Constitución como entidades de interés público y de carácter nacional; además, se proponía un régimen nuevo para acceder a la arena electoral mediante un “registro condicionado”.¹⁶⁶ La característica fundamental de la reforma es que modificaba y ampliaba la Cámara de Diputados. Se establecía un número fijo

¹⁶³ Palabras de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, pronunciadas en la inauguración de los trabajos de la Comisión Federal Electoral para conocer las diversas opiniones sobre el propósito presidencial de la reforma política de 1977.

¹⁶⁴ Los desacuerdos con el sector empresarial se gestaron desde el sexenio precedente. Respecto a la devaluación, cabe anotar que después de 22 años que se mantuvo estable la cotización del peso, éste pasó de \$12.50 por dólar a \$19.95 en octubre de 1976.

¹⁶⁵ López Portillo, José, Primer Informe de Gobierno, 1977, p. 7. En http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1977_78/Primer_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Jos_L_pe_1216.shtml

¹⁶⁶ La oportunidad legal de presentarse a los procesos electorales federales sin restricciones previas; el requisito a cumplir era obtener el 1.5% de la votación en los comicios de que se tratara y demostrar organización, actividad política previa y definición ideológica.

de 400 diputados; se definirían de modo permanente 300 distritos electorales y otros 100 corresponderían a la representación proporcional. Los diputados plurinominales serían electos a través de una lista por cada una de las tres, cuatro o cinco circunscripciones.¹⁶⁷

En este clima de apertura política, durante su segundo año de gobierno y en el marco de la conmemoración del sexagésimo primer aniversario de la Constitución,¹⁶⁸ el Ejecutivo convocó a todos los gobernadores con el objeto de que suscribieran los denominados Convenios Únicos de Coordinación con la Federación, los cuales fungían como instrumentos para el desarrollo de la entidades. De esta manera, surge la iniciativa de realizar las “Reuniones de la República”. En éstas, decía el entonces presidente, “se hablaba de los problemas de gobierno en una sociedad democrática, plural y libre en la que era difícil dejar contentos a todos”.¹⁶⁹

Las *Reuniones de la República* serían un mecanismo de comunicación, información y orientación política que eran convocadas por el presidente López Portillo, quien en sus memorias las recuerda como:

¹⁶⁷ Tendrían derecho a ese reparto siempre y cuando el partido que los postulara hubiera obtenido al menos el 1.5% de la votación nacional. Es relevante añadir que antes de la reforma a la ley electoral, la Cámara baja se constituía por diputados de mayoría relativa y por los llamados “diputados de partido”; si alguna organización lograba obtener el 1.5% de la votación, obtenía automáticamente cinco diputados y uno más por cada 0.5% excedente. Para mayor detalle se pueden consultar tres de los textos más recordados en la materia: Woldenberg y Ricardo Becerra (2000). *La mecánica del cambio*. México: Ediciones Cal y Arena; de César Cansino (2000), *La transición mexicana 1997-2000*. México: CEPC; y de Juan Molinar Horcasitas (1991). *El tiempo de la legitimidad elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Ediciones Cal y Arena. Además, vale la pena revisar el extraordinario compendio de materiales en torno al periodo de transición a cargo de Germán Pérez del Castillo, en 3 volúmenes: (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*. México: Miguel Ángel Porrúa, FCPS UNAM.

¹⁶⁸ 5 de febrero de 1978.

¹⁶⁹ López Portillo, José. *Mis tiempos*, Fernández Editores, 1988, México, p. 810.

[Una] ocasión de comunicación entre los representantes más importantes de la cosa pública, para saber y revisar la situación de sus responsabilidades conexas, concurrentes, e informar respecto de las exclusivas. Eran, en suma, actos políticos de fuerte contenido administrativo. Permitía aliviar presiones sin esperar al Informe Presidencial (sic).¹⁷⁰

En la primera reunión participaron los tres poderes de la Unión, la totalidad de los gobernadores, los miembros del gabinete legal y ampliado, así como los directores de fideicomisos, fondos públicos y empresas del Estado. En este primer conclave —de cinco en total que se mantuvieron durante todo el sexenio— el entonces mandatario inició señalando: “Por la naturaleza del acto y su orientación para fortalecer el federalismo, hoy está reunida la República, que por voluntad del pueblo de México es democrática, representativa y federal”.¹⁷¹

Los encuentros tenían lugar cada año en el día del aniversario de la Constitución (5 de febrero) y se llevaban a cabo en diversas ciudades como Guadalajara, Querétaro y Veracruz, entre otras. La última Reunión de la República (1982) tuvo lugar en un momento especialmente delicado debido a las decisiones tomadas en los últimos meses de 1981 y que derivaron en la fuga de capitales, la devaluación de la moneda, así como la suspensión del sistema de pagos de deuda en septiembre de 1982.

La estatización de la banca surgió con la expedición de dos decretos del Ejecutivo. El primero significó la nacionalización de los 49 bancos privados del país, mientras que el otro estableció el control generalizado de cambios. El anuncio, en su sexto y último informe de gobierno, se presentó en un excepcional contexto político, en virtud de que esta decisión se tomó a tres meses de finalizar el sexenio —con un presidente electo a se-

¹⁷⁰ López Portillo, José. *Mis tiempos*, Fernández Editores, 1988, México, p. 929.

¹⁷¹ La primera Reunión de la República (1978) duró trece horas.

manas de tomar posesión de su cargo— y sin oposición en el Poder Legislativo.¹⁷²

Por otra parte, al inicio de esta administración se suscribió la Alianza para la Producción como un esfuerzo de diálogo con la iniciativa privada y los sectores sociales del país, el cual derivó en la suscripción de convenios con representantes de diez ramas industriales.¹⁷³

El objetivo concreto de la Alianza era incrementar la producción y fortalecer las estructuras productivas internas del país, ajustando los instrumentos financieros para movilizar los recursos productivos existentes (tributarios, monetarios, líneas de crédito, salarios, transacciones con el exterior y políticas de inversión y gasto público).¹⁷⁴ El expresidente recuerda en sus memorias que “La Alianza aglutinaba dos imperativos fundamentales: uno, convertir las necesidades sentidas en demandas reales, y dos, crear empleos”. Y añade que “como resultado de este instrumento, en cuatro años la planta productiva se duplicó y se generaron cuatro millones de empleos”.¹⁷⁵

Para el entonces presidente, la Alianza se apoyaba en una premisa: la “solidaridad nacional”, como supuesto de que debe haber coincidencia entre el interés general, el particular y el social. El Estado, de acuerdo a ello, debería ser capaz de resolver las contradicciones que pudieran surgir.

¹⁷² La totalidad de la Cámara alta (64 senadores) eran del PRI, mientras que en la Cámara baja 299 diputados pertenecían al PRI, 51 al PAN, 10 al PPS, 12 al PDM, 11 al PST, y 17 al PSUM.

¹⁷³ La Alianza para la Producción se firmó el 10 de diciembre de 1976.

¹⁷⁴ Como ejemplo de ello, la Asociación Nacional de Banqueros firmó un compromiso para derivar recursos al campo y la pesca, pequeña y mediana industrias, asistencia técnica y vivienda popular. (28 de junio de 1978).

¹⁷⁵ López Portillo, José. *Mis tiempos*, Fernández Editores, 1988, México, p. 486.

Los años de Miguel de la Madrid (1982-1988)

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid podemos identificar una primera etapa política económica de concertación. Con el fin de dar respuesta a la severa crisis económica que atravesaba el país, a inicios de la década de los años ochenta se emprendieron una serie de medidas económicas correctivas. Para la ejecución de estas acciones emergentes el Ejecutivo y su gabinete exhortaron a los sectores económicos, políticos y sociales del país a sumar esfuerzos para un planteamiento inminente que permitiera superar la emergencia económica.¹⁷⁶

En aquella época, el país experimentó —por primera vez en 43 años— una caída en su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que las tasas de interés internacionales se incrementaban y la deuda externa se multiplicaba. Al mismo tiempo, disminuyeron los precios internacionales del petróleo, lo que originó una insuficiencia de recursos para sostener el déficit interno. La moneda nacional sufrió una gran devaluación frente al dólar y se dio lugar a una importante fuga de capitales. La realidad imponía un cambio en el modelo económico y en los arreglos políticos asociados al mismo.¹⁷⁷

En el ámbito legislativo, en las LII y LIII Legislaturas del Congreso de la Unión, el Ejecutivo contó con un amplio apoyo para su política económica, en razón de que ambas Cámaras tenían una composición mayoritaria del partido del presidente.¹⁷⁸ Los

¹⁷⁶ El 1° de diciembre de 1982, en su toma de posesión como presidente, Miguel de la Madrid expuso un diagnóstico detallado que mostraba la naturaleza y causas reales del surgimiento de la crisis, caracterizada por una aguda contracción de la actividad económica, una creciente desconfianza, desempleo e inflación acelerada.

¹⁷⁷ El país tenía que afrontar a finales de 1982 la carga asfixiante de una deuda externa de alrededor de 90 mil millones de dólares, sin contar con los recursos necesarios para hacerlo.

¹⁷⁸ En la LIII Legislatura, la totalidad de los miembros de la Cámara alta pertenecían al partido del Presidente, mientras que en la Cámara baja la mayoría de los 400 legisladores eran diputados del PRI (289); PAN (41); PARM (11); PDM (12); PMT (6); PPS (11); PRT (6); PST (12); PSUM (6).

dos grandes objetivos de esta política eran controlar la inflación y, simultáneamente, evitar un proceso recesivo profundo que abatiría aún más los niveles de vida y, por ende, dificultaría el combate a la inflación.

La política económica de concertación derivó en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tenía como objetivos centrales combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el ritmo elevado de crecimiento económico.¹⁷⁹ Su éxito fue evidente, ya que de un déficit financiero del sector público de alrededor del 17 por ciento del PIB en 1982, se llegó en 1983 a un nivel de 8.6 por ciento.¹⁸⁰ Así fue como, en el transcurso de 1983, 1984 y mediados de 1985, se registró una evolución económica estable y un atenuante inflacionario, además de un crecimiento moderado durante los primeros dos años de la administración de Miguel de la Madrid, realizándose avances importantes para corregir desequilibrios fiscales. Esto último sería fundamental para la instrumentación de los programas de ajuste.

La política económica de conciliación con los sectores económicos y sociales del país continuó durante 1985 y 1986, cuando dos acontecimientos de gran magnitud desviaron las tendencias positivas y alentadoras que mostraban la corrección económica. Al trágico terremoto de 1985,¹⁸¹ se aunó una fuerte presión ex-

¹⁷⁹ Este programa nace en 1983 y fue diferente a otros programas de ajuste latinoamericanos, en los cuales el ajuste se limitaba exclusivamente a reducir el gasto público. El gobierno de México fue cuidadoso de hacerlo sólo en aquellas actividades que afectaran menos el empleo y la capacidad productiva del país.

¹⁸⁰ Estas cifras constituyen un reflejo del esfuerzo realizado por los diversos sectores en el saneamiento de las finanzas públicas. En 1983 el PIB cayó un 4.2 por ciento como resultado de la aplicación del PIRE, no obstante en 1984 se recuperó 3.6 por ciento y en 1985 un 2.6 por ciento. Por su parte, la inflación se redujo sustancialmente del 98.9 por ciento en 1982, a 80.8 por ciento en 1983 y 59.0 por ciento en 1984. Esto representó uno de los principales logros de dicho programa.

¹⁸¹ El terremoto afectó en gran medida la capacidad económica del país al provocar pérdidas por 4 103 millones de dólares tanto en vivienda, salud, educación e infraestructura de servicios y actividades económicas específicas, según estimaciones de la CEPAL.

terna para el pago de la deuda, por los que el gobierno inició de inmediato la renegociación de la misma.

En 1986 ocurrió una drástica caída de los precios internacionales del petróleo.¹⁸² Ante este panorama, el presidente de la Madrid presentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) para afrontar la situación de emergencia nacional al menor costo social posible y cuyo objetivo principal era la reactivación de la economía en un marco de estabilidad de precios, cambiaria y financiera.¹⁸³

El impacto de la crisis económica y social con la que había iniciado el sexenio generó una creciente demanda de espacios de participación política en un contexto de pluralidad y competencia a la alza. En 1985 se llevó a cabo el proceso electoral intermedio y para las diversas fuerzas políticas resultaba fundamental contar con un nuevo marco normativo de cara a la siguiente elección presidencial. El propio presidente de la Madrid había planteado la reforma electoral como una propuesta de campaña y, en este contexto, se publicó un acuerdo para convocar a los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general a la renovación política electoral.¹⁸⁴

¹⁸² Fue una reducción sin precedentes en la historia económica del país, y como consecuencia de la cual el PIB disminuyó en 3.7 por ciento. La magnitud de las exportaciones no petroleras resultó insuficiente ante la severidad del problema.

¹⁸³ El PAC fue presentado el 21 de febrero de 1986 en un mensaje a la nación por el entonces Presidente de la República. Este programa de política económica, que tuvo una existencia breve (de mediados de 1986 a fines de 1987) fue el soporte central de los planteamientos que México hizo en la Carta de Intención dirigida al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores extranjeros.

¹⁸⁴ El 19 de julio de 1986 se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo del Ejecutivo para que la Secretaría de Gobernación convocara a los diversos actores políticos y sociales del país a participar en audiencias públicas, las cuales tuvieron lugar durante julio y agosto de ese año y en las que se expusieron los proyectos, aspiraciones y expectativas de diversos partidos políticos y s especialistas sobre el tema.

La reforma electoral de 1986 modificó el escenario político de México al transformar la composición de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.¹⁸⁵ A partir de esta reforma, la Cámara baja estaría formada por 500 diputados (300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por la vía de representación proporcional). Por su parte, la Cámara alta seguiría integrada por dos senadores por entidad, pero se renovarían por mitades: cada tres años se elegiría un senador.¹⁸⁶

Aquella reforma electoral, se puede advertir, nació en medio de un alarmante clima de vaivenes y crisis económicas que concitaron más desconfianzas que certidumbres entre las fuerzas políticas. Pero estos problemas no terminaban allí. En octubre de 1987 cayeron drásticamente los índices de las principales bolsas de valores del mundo y México no fue la excepción, en razón de que el mercado bursátil creció más allá de límites reales (capacidad productiva) con base en la especulación financiera.¹⁸⁷ La reacción de los inversionistas fue optar por salirse del mercado accionario, ocasionando así la contracción de la demanda y, por consiguiente, una baja en los precios de las acciones. La elevada demanda de la divisa estadounidense provocó que el Banco de México se retirara del mercado, con la consiguiente depreciación del peso, lo cual produjo una severa presión a la alza en los precios domésticos.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Como resultado de la citada reforma, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en tanto órgano de representación ciudadana con plena autonomía. Estaría integrada por 40 representantes electos por el principio de representación mayoritaria y por 26 asambleístas de representación proporcional mediante una sola lista y una sola circunscripción. Cada tres años sería renovada y para su composición podrían contender los partidos políticos nacionales.

¹⁸⁶ De igual manera, los órganos encargados de la preparación y vigilancia de las elecciones tuvieron cambios considerables.

¹⁸⁷ En "lunes negro" del 19 de octubre de 1987 se desplomaron los índices de las bolsas de valores en Nueva York, Londres, París, Bruselas, Toronto, Milán, Hong Kong, Singapur y Tokio.

¹⁸⁸ Incluso en aquellos para cuya fabricación no se requerían insumos importados. La reetiquetación se convirtió en un fenómeno generalizado.

Como consecuencia de lo anterior, hubo una devaluación de la moneda, al tiempo en que el movimiento obrero organizado, a través del Congreso del Trabajo, reaccionó demandando una elevación sustancial de salarios, llegando inclusive a amagar con una huelga general.

Debido a la gravedad del momento, el gobierno federal convocó a los agentes productivos para que conjuntamente, tuvieran un intercambio de ideas y acciones, involucrándose en compromisos concretos para la instrumentación de la política económica. Esta concertación social derivó en la suscripción del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987.¹⁸⁹ Sus propósitos fueron ajustar los precios y tarifas del sector público; reducir considerablemente el gasto programable; aumentar los salarios mínimos y reducir gradualmente las tasas de interés.¹⁹⁰

Como sostiene José Ernesto Infante, “el PSE constituyó un programa político-social, porque la comunidad nacional lo reclamó y los representantes de todos los sectores socioeconómicos lo concertaron, lo firmaron y asumieron compromisos.”¹⁹¹

¹⁸⁹ El PSE se instrumentó como un programa de ajuste, esencialmente antiinflacionario, que recogió las experiencias de otros países como Israel. Tuvo cuatro etapas y estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1988. La primera etapa fue la más difícil y abarcó de diciembre de 1987 a febrero de 1988. Los primeros dos meses de vigencia del Pacto transcurrieron con una alta tasa de inflación. En enero de 1988 fue el 15.5% mensual y en febrero del mismo año fue de más de 8%, mientras que en marzo continuó la tendencia a la baja con un 5%. Al seguirse aplicando el Pacto en los términos acordados, se produjo un descenso adicional de la inflación, que la situó en agosto de 1988 en un 0.9%.

¹⁹⁰ “Las primeras medidas del Pacto fueron amargas y dolorosas. Aumentaron los precios y las tarifas del sector público, se realinearon precios privados rezagados, se ajustó a la baja el Presupuesto de 1988, se devaluó el peso de nuevo, los salarios se aumentaron moderadamente, se avanzó en forma importante en la desprotección comercial y la baja de los aranceles de importación, se aumentaron las tasas de interés y se restringió el crédito”. (Miguel de la Madrid, *La política de la renovación*).

¹⁹¹ Infante, José Ernesto. Historia de la Política Económica de Concertación: 1987-1993, Cuadernos de Economía (27), Universidad Iberoamericana, 1993.

Al finalizar su administración, el expresidente Miguel de la Madrid explicó las razones y circunstancias de su acción en los términos siguientes:

La autoridad que ejerce el Presidente de la República está acotada por límites precisos de carácter legal, moral, social y político. Ejercí el poder presidencial para adecuarlo a la nueva realidad de México. Rechace desde el principio de que en el país sólo existía la voluntad presidencial y de que la Nación se hacía y se consumaba en un solo sexenio (sic). En una sociedad tan heterogénea, concebí la institución presidencial como un espacio de articulación de las diversas fuerzas sociales que componen la Nación. Por ello, mi labor política consistió en encontrar directrices de conciliación con propósitos definidos. Procuré señalar a cada grupo y a cada mexicano las tareas que les correspondían para fortalecer la independencia, preservar las libertades y afianzar la justicia social.¹⁹²

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari: (1988-1994)

En 1988 se vivió una elección muy competida y controvertida, con una participación importante de la ciudadanía. Los comicios demostraron que había un reclamo social por abrir mayores espacios a la pluralidad. De igual forma, surgieron nuevas expresiones políticas.

En los años por venir, el cambio político iría marcando el rumbo de la política nacional y de sus actores, mientras la pluralidad se vería reflejada en los órganos legislativos del Estado e incluso dentro de los partidos políticos.

¹⁹² De la Madrid, Miguel. (1988): 417; 422. El discurso original se puede consultar en De la Madrid, Hurtado (1988). *Informes presidenciales. Miguel de la Madrid*. DGSDIA. pp. 358-359. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

Días previos a su toma de posesión como presidente de México, Carlos Salinas advertía que se estaba ante el fin de la era del partido prácticamente único.

Reconozco que está elección tan disputada nos muestra que mi partido no tiene una presencia que algunos consideraban casi única en la vida política electoral de la nación, pero además, que muchos mexicanos reclaman que se abra con plena transparencia las opciones, y dejarlos a ellos, a los ciudadanos, escoger frente a esas opciones de acuerdo con las propuestas que se hagan por los distintos partidos.¹⁹³

Al asumir el poder, Salinas ofreció fortalecer la concertación entre los diversos grupos sociales y económicos, por lo que promovió tres acuerdos nacionales en los que sustentó su proyecto sexenal: democracia, recuperación económica y mejoramiento del nivel de vida. Fue de esta manera que se institucionalizó el mecanismo de diálogo con los sectores del país como método para contribuir a la definición de la política económica. Es así como destaca el esbozo de un nuevo acuerdo, el denominado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que tenía como meta el controlar y reducir la inflación. A diferencia del PSE, se agregaría la finalidad de lograr un crecimiento firme y sólido de la economía nacional.

¹⁹³ Citado por Cordera, Rolando, *México los años del cambio. Una conversación con Carlos Salinas de Gortari*, Editorial Diana, 1994. En su tercer Informe de Gobierno, del 1 de noviembre de 1991, el presidente declaró “México transita un proceso de reconstrucción de la vida política del país. El pueblo de México con la misma energía que se manifiesta en contra de un sistema de partido único, se ha manifestado también en contra de un sistema bipartidista. Falso sistema democrático en donde el equilibrio de cúpulas, la simple alternancia de poder de minorías privilegiadas, sean la norma. La condición que exige el pueblo de México de los partidos políticos, es responsabilidad y consecuencia. El pueblo de México exige partidos serios, consecuentes, con planteamientos claros de gobierno, responsables y capaces de dar seguridad a los ciudadanos de nuestra patria.” Informes Presidenciales , DGSDIA. pp. 137-138. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>

El PECE fue suscrito por los sectores políticos, económicos y sociales del país en seis ocasiones y tuvo el mismo número de etapas, es decir, abarcando de 1988 a 1992. En octubre de este año, surgió una nueva versión, el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), cuyo objeto fue reducir significativamente la inflación (a un dígito), promover el empleo; profundizar en las reformas estructurales y promover el desarrollo social.¹⁹⁴

Los acuerdos con los sectores productivos para paliar la inflación, equilibrar las finanzas públicas e impulsar un crecimiento económico, estuvieron sustentados en gran medida en el diálogo y la negociación, lo que permitió su rúbrica y cumplimiento. En palabras del propio presidente Salinas de Gortari: “los pactos tuvieron como objetivo principal el alentar la recuperación económica (...). De una inflación de alrededor de 160% o 180% anual que teníamos en 1988, este año (1994) vamos a tener alrededor de 7% anual, con la posibilidad de recuperar el crecimiento”.¹⁹⁵

La enorme carga que significó el pago de servicio de la deuda externa a las finanzas nacionales y que fuese resuelto a través de la negociación sería, en palabras del expresidente Salinas, un aliciente para resolver internamente el problema de la inflación, mediante la suma de esfuerzos de todos los participantes y evitando en todo momento la confrontación:

Por eso convocamos, sabiendo de riesgos que implicaba, pero con la convicción de que en México tenemos una tradición de que lo que se ofrece se cumple y pactar, significa comprometerse. Lo relevante era que se lograba sumar a los sindicatos, a los dirigentes empre-

¹⁹⁴ El Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1993. Resulta relevante señalar que el 1° de enero de 1994 entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

¹⁹⁵ Cordera, *op. cit.* p. 44.

sariales, a los productores rurales, y al gobierno para que sumando la fuerza de todos enfrentáramos el problema de la inflación.¹⁹⁶

Este proceso de acuerdos y diálogo intersectorial llevado a cabo durante la década de los ochenta y noventa, fue eficaz por los resultados obtenidos y fue reconocido por algunos analistas nacionales y extranjeros como una vía pragmática y sólida para superar problemas económicos.

En el plano político, la elección intermedia de 1991 tuvo como característica la participación, por vez primera, de una nueva autoridad electoral —el Instituto Federal Electoral (IFE)— y el respaldo del también novel Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).¹⁹⁷

Hay que decir que la participación ciudadana en esos comicios se incrementó 15% respecto a la elección previa de 1988. Este hecho revelaba el surgimiento de millones de ciudadanos dispuestos a votar y a participar en mayor medida en la vida política del país, circunstancia que prevalecería durante la década de los noventa. En la elección de agosto de 1991, el partido del presidente había reconquistado la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados con 320 curules mientras que en el Senado obtuvo la mayoría calificada.¹⁹⁸ De esta manera, el PRI podía promover modificaciones legales por sí mismo y negociar al interior del Congreso con otras fuerzas políticas para llevar a cabo modificaciones constitucionales. No parecía haber duda, el sistema político había entrado en una nueva fase de apertura y flexibilidad política, fundando los ejes rectores para una gobernabilidad reformista e incluyente en proceso de democratización.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 45.

¹⁹⁷ El IFE fue creado en 1990 como un organismo público autónomo, de carácter permanente y con personalidad jurídica y patrimonio propios.

¹⁹⁸ En la elección de 1991, el PAN obtuvo 89 diputados; el PRI 320 (58 diputados más que en la legislatura anterior); el PPS 12; el PRD 41; el PFCRN 23; y el PARM 15 legisladores.

Lo anterior permitió al Ejecutivo impulsar modificaciones trascendentales a la Constitución y emprender a gran velocidad cambios relevantes de carácter económico, los cuales se venían realizando desde la administración anterior.¹⁹⁹

Durante 1994 se dieron acontecimientos inéditos en la historia de México. Un conflicto armado surgido en el Sureste del país y el asesinato de un candidato a la presidencia tensaron y complicaron el ambiente político nacional. Todo transcurrió en un plazo de cinco meses por lo que la estabilidad política se puso en riesgo y quizá, más que con el conflicto postelectoral de 1988, la gobernabilidad dejó de ser deficitaria para entrar en una breve etapa de crisis.

En el proceso electoral de 1994, cinco de los nueve partidos que compitieron, quedaron fuera del circuito legal y del reparto de curules en la Cámara de Diputados y sólo tres partidos (PAN, PRI y PRD) accedieron al Senado. A partir de estos comicios quedó abierta una nueva etapa de la vida parlamentaria en México mediante la deliberación política protagonizada en lo esencial por tres grandes bloques parlamentarios.²⁰⁰ Cabe decir que la geografía electoral de México mostró el perfil de mayor competencia electoral rumbo al fin de siglo: un sistema de partidos integrado por tres grandes formaciones y dividido en dos regiones del país.²⁰¹

Los comicios de 1994 confirmaron que el partido del presidente —el PRI— no podría reformar por sí sólo la Constitución y, para

¹⁹⁹ Entre estos cambios destaca el adelgazamiento del tamaño del sector público a través de la privatización de empresas del Estado y la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, entre otros. Cfr. Medina, Peña (1994). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: FCE. pp. 254.

²⁰⁰ Los cinco partidos que no tuvieron curules en la Cámara de Diputados fueron PPS, PFCRN, PARM, PDM y PVEM, mientras que los tres partidos que accedieron al Senado fueron PAN, PRI y PRD.

²⁰¹ En el Norte del país predominaba una competencia bipartidista PRI-PAN y en el Sur un bipartidismo PRI-PRD.

hacerlo, tendría que obtener el consentimiento de alguna de las dos fuerzas opositoras principales. En ese momento Octavio Paz dijo: “La elección de 1994 contiene un doble mandato: cambio y estabilidad. El mandato popular es doble y los términos que los componen son complementarios. Una de las enseñanzas ha sido la prioridad que tienen las reformas democráticas en el ánimo de la mayoría”.²⁰²

Las tres reformas político electorales en el periodo de Salinas de Gortari le dan la razón a Paz, sobre todo porque el propio mandatario brindó un amplio margen de acción a las instituciones electorales (al Secretario de Gobernación) y a los diferentes actores para llegar a acuerdos durante las reformas. Pese a las críticas, fue un periodo de profunda politización de la población y de ciudadanización de la política. Paradójicamente, la gobernabilidad quedaría en serio cuestionamiento al final de su administración (y especialmente en los siguientes años), no sólo por sus deficiencias, en el sentido que apuntaba Camou, sino porque, esta vez, sin llegar a la ingobernabilidad como el caso de Sudáfrica, se rebasaron los cauces institucionales alcanzando la violencia, tanto social como estatal (sobre todo a nivel de los estados).

La etapa de Ernesto Zedillo: (1994-2000)

En la segunda mitad de 1994, la economía del país sufrió desajustes que se manifestaron en una profunda crisis; principalmente con el retiro de capitales como consecuencia de los sucesos políticos de ese año. No obstante, a veinte días de haber asumido sus funciones el nuevo gobierno, surgiría una crisis económica sin precedentes.²⁰³ En esta tesitura, para calmar las

²⁰² Paz, Octavio. “Las elecciones de 1994: doble mandato”, En: *Revista Vuelta* (215) octubre 1994.

²⁰³ El 20 de diciembre de 1994 se devaluó el peso y las razones fueron: el crecimiento del déficit en cuenta corriente (28 mil millones de dólares en 1994) y la retirada de capitales a corto plazo.

presiones y enfrentar la desconfianza, nueve días después de la devaluación de la moneda, el presidente Zedillo advirtió que el país enfrentaba una situación de excepción y anunció un programa de emergencia económica como un acuerdo de unidad para reducir el creciente déficit en cuenta corriente, con condiciones para una pronta y sana recuperación, y lograr que el efecto inflacionario de la devaluación fuese reducido y breve.

Para superar la emergencia económica, fue puesto en marcha el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE),²⁰⁴ el cual surgió como un mecanismo de concertación con los sectores económicos y sociales del país con el objetivo de estabilizar de inmediato la economía nacional. Los empresarios del país, a través de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) presentaron propuestas concretas.²⁰⁵ Lo mismo hicieron los pequeños empresarios y usuarios de la banca (reducir las altas tasas de interés) y el sector obrero (preocupado porque el costo del ajuste no recayera en sus salarios).

Es importante aclarar que no todos los sectores del país firmaron el Acuerdo.²⁰⁶ Se ha llegado a señalar, inclusive, que el AUSEE “fracturó el mecanismo de concertación que desde 1987 había logrado regular las actividades económicas”.²⁰⁷

²⁰⁴ La reunión para formalizarlo fue convocada el 2 de enero de 1995. Por su parte, el 30 de diciembre de 1994 se filtró la noticia de un nuevo acuerdo con el FMI y el Banco Mundial para garantizar líneas internacionales de crédito.

²⁰⁵ El programa propuesto por COPARMEX consideraba un ajuste fiscal que complementara el efecto de la devaluación en la cuenta corriente y la reducción del gasto público; un cambio estructural; y la integración de un fondo de apoyo financiero que tendría como objeto establecer un programa para la restructuración de las carteras vencidas y de los créditos en divisas.

²⁰⁶ Algunos dirigentes del sector obrero, como Fidel Velázquez de la CTM, abandonaron la sesión, mientras que el Sindicato Mexicano de Electricistas no avaló el documento. Por su parte empresarios de Puebla y Jalisco no respaldaron el documento.

²⁰⁷ González, Roberto. *Ingovernabilidad: La gestión de crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo*, Plaza y Valdés Editores, 1996, p. 66.

Como consecuencia de la crisis económica, surgieron movimientos sociales y se incrementaron las carteras vencidas y, por ende, la morosidad, lo que afectó severamente al sistema bancario mexicano.²⁰⁸

En marzo de 1995 se anunció el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), el cual, según lo advierte su nombre, tenía el objeto fortalecer al Acuerdo de enero de aquel año. Como parte del Programa, se aumentó la tasa general del IVA de 10 a 15%; se implementó una reducción adicional del gasto público; se fortaleció al sector bancario con recursos del Banco Mundial y FMI; se creó un sistema de cuenta indexado a la inflación (las UDI's, unidades de inversión); y se aumentó el salario mínimo en un 10%, entre otras medidas.

El PARAUSEE, que fue un instrumento de estabilización económica, fue recibido con apatía por diversos sectores políticos y sociales. Algunos partidos políticos lo calificaron como costoso y negativo para la población. Los sindicatos insistieron en riesgos para el empleo y bienestar de las familias mientras que la COPARMEX se opuso al programa.²⁰⁹

En 1995, año en el que se resintieron, probablemente con más intensidad, los efectos inmediatos de la crisis económica, la administración de Zedillo inició la tarea de acercamiento y consenso con todos los sectores. Era necesario restablecer la confianza y convencer que los ajustes eran necesarios. En oc-

²⁰⁸ Surgieron movimientos como El Barzón y las carteras vencidas crecieron 50% para llegar a unos 70 mil millones de pesos mientras que los índices de morosidad pasaron de 6 a 18%. Las deudas bancarias sumaban 28 mil millones de pesos.

²⁰⁹ Durante la 66 Asamblea Nacional de la COPARMEX, los dirigentes patronales de todo el país desaprobaron el aumento de impuestos así como las acciones económicas que, según lo señalado, dificultaban la posición de las empresas medianas y pequeñas. El presidente de la COPARMEX no asistió a la presentación del programa y el Presidente de la República tampoco estuvo en la sesión inaugural de la Asamblea patronal.

tubre de ese año se anuncia la Alianza para la Recuperación Económica (APRE) como resultado de un ejercicio de diálogo y consenso del gobierno federal con cúpulas empresariales y sindicales.

El APRE contempló dos incrementos salariales y eximía del pago de IVA en el año siguiente (1996) a las empresas con ingresos de hasta 7 millones de pesos y deducciones a las inversiones del 100%, así como una reducción del gasto corriente en 4.7% y el incremento de la inversión pública en áreas estratégicas como educación y salud, entre varias medidas para impulsar la inversión, estimular el consumo privado e iniciar la recuperación económica, la cual comenzó el siguiente año cuando el PIB creció 5.1%.

Habida cuenta del descontento social propiciado por la crisis económica, a principios de enero de 1995, el Presidente de la República convocó a todos los partidos políticos nacionales a emprender una reforma electoral “definitiva”. Digamos que la idea era caminar hacia la obtención de índices de gobernabilidad normal.

A partir de ese momento se establecieron compromisos para el Acuerdo Político Nacional (APN),²¹⁰ cuyo objetivo fue promover el diálogo político para conducir una reforma electoral que, por cierto, casi se había planificado desde 1994, y resolver los grandes temas pendientes en materia electoral. Gracias a un exitoso ejercicio de negociación con las fuerzas políticas, se logró que el acuerdo derivara en una reforma constitucional que permitió que el Instituto Federal Electoral —responsable de organizar, computar y validar las elecciones— tuviera total autonomía respecto del gobierno.²¹¹

²¹⁰ Suscrito el 17 de enero de 1995 entre los principales partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT.

²¹¹ A partir de la reforma, el Poder Ejecutivo ya no intervendría en la solución de controversias que pudieran ocurrir en las elecciones, las cuales serían resueltas por un tribunal del Poder Judicial y por lo tanto, totalmente independiente del Ejecutivo.

La Reforma Político-Electoral de 1996, derivada del APN, permitió que los partidos políticos contaran con recursos públicos para sus campañas y tuvieran acceso más equitativo a los medios electrónicos de comunicación. Esta reforma modernizó sustancialmente las reglas de participación en democracia y sentó las bases para que los habitantes de la capital de la República eligieran por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Tal vez, al genuino carácter democratizador de esta reforma se deba el hecho de que el primer gobierno de la alternancia en 2000, no haya considerado la necesidad de continuar con estos procesos de reforma, antes bien, los evitó.

El Acuerdo Político Nacional fue una manifestación de consenso partidista sin precedente. La reforma constitucional, que fue resultado del Acuerdo, sería aprobada con unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y reformó 19 artículos de la Constitución en el ámbito político-electoral.²¹²

Con nuevas reglas, la elección intermedia de 1997 marcó un parteaguas en la historia política de México. Por primera vez, el Presidente de la República no obtuvo mayoría absoluta en el Cámara baja.²¹³ En esos comicios, los poderes del Estado mexicano —el Congreso de la Unión y varias gubernaturas del país— fueron ocupados por partidos distintos al PRI, generando y confirmando un equilibrio de poderes y el reparto en las responsabilidades de gobierno, hasta entonces inédito en el país. Lo que parece confirmar la tesis antes expuesta, según la cual a un periodo de crisis de gobernabilidad le suceden etapas reformistas y de desarrollo constitucional.

De esa forma, entidades federativas como Nuevo León y Querétaro serían gobernados por un Ejecutivo surgido del Partido

²¹² La reforma político-electoral fue aprobada por la Cámara de Diputados el 31 de julio de 1996 y por la Cámara de Senadores el 1° de agosto del mismo año.

²¹³ El primer gobierno dividido se presenta en las elecciones para elegir gobernador de Baja California en 1989, en la cual obtiene el triunfo Ernesto RuffoAppel del Partido Acción Nacional, primer gobernador de una entidad federativa de un partido distinto al PRI.

Acción Nacional (PAN), en tanto que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México pasaría a manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Pese al clima de tensión social, ese cambio profundo se había producido sin violencia, democráticamente, como producto de procesos combinados de votación masiva, reformas electorales y reglas claras. En la elección de 1997, el país había cruzado el umbral crítico de la competitividad electoral.²¹⁴

Porcentajes de los resultados nacionales para diputados federales por principio de mayoría relativa (1997)

PAN	PRI	PRD	PC	PT	PVEM	PPS	PDM	Total de votos válidos
26.61	39.11	25.71	1.12	2.59	3.82	0.34	0.66	28,927,149

Fuente: Instituto Nacional Electoral

Comparativo del número de triunfos distritales por partido en las elecciones de 1994 y 1997

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Total de distritos de mayoría relativa
1994	20	273	7	0	0	300
1997	64	165	70	1	0	300

Fuente: Instituto Nacional Electoral

²¹⁴ Becerra, Ricardo. *La mecánica del cambio político en México*, 2000, p. 469.
 Nota: La mayoría de las tablas y datos estadísticos son recuperados de esta fuente.

Comparativo del número de senadores electos (1994 y 1997)

Partido político	Senadores electos por mayoría relativa	Senadores asignados a la primera minoría (1994)	Senadores electos por representación proporcional (1997)	Total de senadores
PAN	0	24	9	33
PRI	64	0	13	77
PRD	0	8	8	16
PT	0	0	1	1
PVEM	0	0	1	1
Totales	64	32	32	128

Fuente: Instituto Nacional Electoral

El proceso electoral de 1997 demostró que el electorado reclamaba una convivencia democrática con una representación más equilibrada y que no habría ya más ni ganadores eternos ni perdedores perpetuos.²¹⁵ La representación en el Congreso había cambiado y el país se abrió paso a un escenario político de reparto del poder.

Pero, como es inevitable en los procesos plurales, el trabajo legislativo tiende a complicarse, lo que originó una era de responsabilidad compartida en las labores y en las obligaciones legislativas. A partir del 1 de septiembre de 1997, México viviría la situación inédita de que ningún partido político contaría con

²¹⁵ En 1996 Woldenberg aseguro que: “Si el proceso democratizador sigue su rumbo, la mecánica electoral nos demostrará (como ya lo está haciendo) que no existen ganadores y perdedores absolutos ni mucho menos vencedores eternos ni vencidos perpetuos. Es decir que la democracia significa alternancia. Y que esa alternancia la genera la actividad política”. Ponencia ante la Convención Nacional de Industriales, celebrada el 18 de noviembre de 1996, en la mesa 1: “México: El perfil de la nación. La reforma política y el futuro económico de México”. En <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1996MCD.html>. Véase también, del mismo autor, “México, la agenda política del futuro inmediato”, en Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou (Coords.), *Globalización, identidad y democracia*, XXI/UNAM, 2001.

mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Cabe añadir que estos comicios reforzaron la credibilidad de la autoridad electoral en México y el reconocimiento de que los procesos electorales eran un camino cierto y la única vía legítima para la integración o renovación del gobierno y de la representación popular.

De esta manera, y de acuerdo con las premisas de Sartori, México se convirtió en una democracia que operaría bajo la modalidad de gobierno dividido. A partir de estos comicios intermedios, el Ejecutivo y el Legislativo iniciaron un periodo de cohabitación política.²¹⁶ Fue así como los poderes del presidente sobre su partido dejaron de ser suficientes para obtener el apoyo de las mayorías decisorias en el Congreso. Desde entonces, los presidentes han tenido que negociar sus propuestas con los partidos de oposición, en general, y con los Poderes de la Unión, en particular. Esto le ha permitido a los partidos grandes y a los pequeños desarrollar la capacidad de *bloquear* las iniciativas del Ejecutivo.

El fenómeno de gobiernos divididos,²¹⁷ como el surgido durante

²¹⁶ Para abundar en el concepto de cohabitación política o democrática, en paralelo con el de gobiernos divididos, véase Cisneros, Isidro H. (2000), “Los ciclos de la política en México: del monopolio político a la cohabitación compleja”. En Martínez Assad, Carlos (coord.). *La representación política en México*. Vol. II. México: INEHRM, pp. 151-156.

²¹⁷ El *gobierno dividido*, según establecimos en el primer capítulo, se presenta cuando ningún partido tiene la mayoría en el Legislativo. Para algunos autores, este fenómeno político puede ser horizontal o vertical. En el caso de gobiernos divididos horizontales, ningún partido tiene mayoría en el Congreso o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en el mismo (50% + 1) como ocurre en regímenes presidenciales y semipresidenciales bajo elecciones prioritariamente no-concurrentes. En el caso de gobiernos divididos verticales, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o verticales. Colomer, Josep María (2001), *Instituciones políticas*, España: Editorial Ariel, p. 19. Por otro lado, “El hecho de que combine, por un lado, una elección presidencial donde se gana por mayoría simple en una vuelta, y por otro una cierta proporcionalidad en el método de elección del Poder Legislativo, con el dato añadido de que ambas elecciones se realicen en la misma jornada (de suerte que, al no saber quién va a ganar la presidencia, ésta no influye en la elección de legisladores, como sí ocurre cuando ésta se da a las pocas semanas de la elección presidencial, como en Francia), dificulta que el partido ganador de

1997 en México, supone que la aprobación de cambios legislativos sólo puede ocurrir si se forman mayorías multipartidarias para respaldarlos. Este sería el gran reto en las siguientes legislaturas, en primer lugar, porque el PRI perdería la presidencia pero no todas las gubernaturas ni los Congresos y, en segundo lugar, porque la alternancia tampoco le aseguró la mayoría al nuevo partido en el poder, lo que aumentó los antagonismos y los contrapesos, no sólo entre los Poderes de la Unión, sino en el propio seno del Congreso en sus dos cámaras (dinámica que irradió en los gobiernos locales y legislaturas locales).

El proceso electoral reveló que el electorado reclamaba una convivencia democrática con una representación más equilibrada. La representación en el Congreso había cambiado y el país se abría paso a un escenario político de reparto del poder. Pero, lo cierto es que el trabajo parlamentario se complicaría e iniciaría una era de responsabilidad compartida en las labores y en las obligaciones legislativas.

La lección fue ilustrativa para todas las fuerzas políticas: no existía más camino que los acuerdos y el entendimiento. A partir de la segunda mitad de la administración de Ernesto Zedillo, el gobierno tuvo que negociar con la oposición temas torales como los presupuestos de la Federación y las reformas constitucionales.

Todo indica que la gobernabilidad de la década siguiente en realidad abrevó en las reformas y pactos de los gobiernos de transición, en la década de los 90. Del porqué se resquebrajó se hablará adelante.

la presidencia obtenga también una mayoría en la Cámara de Diputados o en la de Senadores". Elizondo, Carlos (2011), *Por eso estamos como estamos*, México: Editorial Debate, p. 135.

Vicente Fox: La alternancia presidencial

En julio del 2000 se celebraron elecciones para Presidente de la República, en las cuales resultó ganador Vicente Fox Quesada, candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM).²¹⁸

La alternancia histórica del año 2000 se produjo a través del sufragio como la consagración de una larga evolución de competencia electoral.²¹⁹ Las elecciones trajeron la alternancia pero también confirmaron el fenómeno del gobierno dividido. El PRI conservó la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores,²²⁰ aunque en cohabitación con el resto de los partidos. La nueva composición cameral colocó al Poder Ejecutivo, si bien no en una posición de debilidad, sí en una que requería desplegar una bien diseñada estrategia de negociación con las diferentes fuerzas de oposición.

El partido en el gobierno estaba a 44 votos de distancia de lograr la mayoría en la Cámara baja y a 18 votos en el Senado, por tanto, resultaba imprescindible para el Ejecutivo el acuerdo de alguno de los dos principales partidos de oposición para aprobar cualquier iniciativa de ley.²²¹ De esta forma, el presidente

²¹⁸ De acuerdo a encuestas previas a su toma de posesión el 1° de diciembre de 2000, el 85% de la población tenía una opinión favorable sobre Fox. No obstante, su popularidad y aceptación disminuyó en 3 años al 59%. A principios de 2003, el 76% de la población consideraba que los problemas ya se le habían salido de control al gobierno de la República. (*El Universal*, 3 de marzo de 2003).

²¹⁹ Una de las características fue que la alternancia no fue producto del colapso del régimen como lo fue en Argentina o en Europa del Este, ni de la remoción o muerte de un dictador como sucedió en Paraguay o en España. De igual manera, no hubo necesidad de promulgar una nueva Constitución que recogiera los consensos de un nuevo pacto fundacional como se hizo en Brasil o España.

²²⁰ Como resultado de las elecciones, en la Cámara alta el PAN obtiene 47 senadores; el PRI 59; el PRD 16; el PVEM 5; e independientes 1. En la Cámara baja, el PAN contaba con 207 diputados; el PRI 208; el PRD 53; el PVEM 16; Convergencia 1; PT 8; PSN 3; PAS 2; e independientes 2.

²²¹ El Ejecutivo requería convencer al PRI para hacer posible alguna enmienda a la Constitución.

estaba obligado a explorar alianzas con sus opositores para pavimentar el camino de los acuerdos legislativos.

El triunfo electoral de Fox planteó grandes expectativas. La exitosa bandera de cambio empleada en campaña implicó, por primera vez, la posibilidad de emprender diversas transformaciones que actualizaran el marco jurídico-constitucional a las nuevas realidades políticas.²²² En esa lógica, Vicente Fox proclamó:

Ahora vivimos en un país donde se discute abiertamente y en donde el cual fijamos posiciones y defendemos puntos de vista. Estabilidad y pluralidad no están reñidas; las reglas del juego son democráticas y eso incluye el debate abierto, franco y constructivo de las ideas (...) Las democracias se fundan en la negociación y se consolidan en los cambios legislativos.²²³

A pesar de lo anterior, una de las características de la administración de Vicente Fox fue que enviaba regularmente las iniciativas y decretos al Congreso sin un ejercicio previo de negociación. Sus palabras de “El presidente propone y el Congreso dispone”,²²⁴ durante su toma de protesta, fueron una entelequia, como quedó de manifiesto, por ejemplo, con los 16 vetos a leyes del Congreso que su propio partido aprobó en conjunto con las otras fuerzas (el caso de Calderón no es muy diferente con sus 9 vetos).²²⁵

Lo anterior provocó que hiciera uso de instrumentos de control de constitucionalidad como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, de suerte que los conflic-

²²² Incluso Fox había prometido explorar la posibilidad de una nueva constitución que correspondiera con la nueva realidad democrática del país (tarea que le asigno a Porfirio Muñoz Ledo), sin embargo, la idea fue abandonada durante el primer año de gobierno.

²²³ Fox, Vicente. *Ideas del cambio democrático en México*, FCE, 2006.

²²⁴ <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/01122000.html>

²²⁵ Fonifaz Alfonso, Leticia. “El veto presidencial”, *El Universal*, 05/09/15

tos políticos —grandes o pequeños— terminaban dirimiéndose con frecuencia en el máximo tribunal del país.²²⁶

Desde la óptica del presidente Fox era necesario echar mano de su capital político y de su “bono democrático”, apelando al respaldo de la opinión pública mediante el uso de medios de comunicación.²²⁷

Cabe señalar que el esquema de “salir en público” para obligar al Congreso desde afuera está inspirado en la experiencia norteamericana, en donde los partidos políticos son descentralizados e indisciplinados, lo que permite intentar convencer a los congresistas por separado de que se inclinen a favor de una propuesta del presidente.

Empero, los partidos políticos en México tienen estructuras centralizadas y una fuerte tradición de disciplina, lo que explica el fracaso de las presentaciones mediáticas de Fox con el fin de solicitar a los legisladores su voto en favor de las iniciativas.²²⁸

Uno de los indicadores de la disciplina partidista es la votación en bloque que se da en las Cámaras del Congreso de la Unión, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

²²⁶ Tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, establecidas en el 105 constitucional, fueron figuras instituidas en la reforma al Poder Judicial en diciembre de 1994.

²²⁷ La autoridad de Fox como representante legítimo de la sociedad, su popularidad y sus propias dotes oratorias le ofrecían la oportunidad para recurrir a los medios de comunicación y movilizar a la opinión pública para presionar a favor de su agenda legislativa.

²²⁸ La disciplina parlamentaria ha sido una constante no sólo en el PRI, sino en todos los partidos. Durante la LVII Legislatura de 1997 en la que el PRI perdió la mayoría absoluta, el 99.6% de los diputados de dicho partido votaron juntos y durante las dos legislaturas siguientes —correspondientes al gobierno de Fox— fue siempre superior al 95%. Aunque en los casos del PAN y el PRD la disciplina legislativa ha sido menos rígida, en las dos legislaturas del gobierno de Fox fue siempre superior al 95%.

Disciplina Parlamentaria en México

Partido	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)
PRI	99.6%	95%	95%
PAN	93.5%	97%	99%
PRD	92%	96%	97%

Elaborado a partir de los datos de Jeffrey Weldon, “Poder Legislativo, tiempos de cambio”. En: *Este País* (181), abril 2006.

Tratando de sacar provecho de su “bono democrático”, Fox planteó en los primeros días de gobierno una agenda legislativa con tres prioridades: 1) La ley de derechos y cultura indígenas; 2) Una reforma fiscal integral que proponía gravar con impuestos alimentos y medicinas y 3) La Ley de desarrollo rural. Las tres fueron procesadas en el Congreso de diferente manera, como se verá a continuación.²²⁹

Al inicio de su mandato, Fox presentó —sin una labor de acercamiento previo con los partidos y sus bancadas parlamentarias— la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena.²³⁰

En los meses posteriores a su presentación, la iniciativa ocupó de manera central las discusiones en las cámaras del Congreso de la Unión y fue modificada de manera importante. La polémica se acrecentó con la irrupción de la caravana zapatista y su solicitud de utilizar la tribuna del recinto legislativo.²³¹ Al

²²⁹ En torno a las cuales el gobierno hizo su trabajo de cabildeo “afuera del Congreso”, es decir, con la opinión pública para conquistar su respaldo.

²³⁰ Esta reforma retomaba íntegramente la que años antes había afinado la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA), asumiendo en general los “Acuerdos de San Andrés Larráinzar” suscritos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996.

²³¹ Quizá el enfrentamiento más claro entre el presidente Fox y el PAN, al inicio de su administración, ocurrió cuando se discutió la solicitud de los zapatistas para utilizar la tribuna parlamentaria en apoyo a la ley indígena. En ese momento, las bancadas panistas en ambas Cámaras se opusieron drásticamente a dicha comparecencia, en contraposición a la postura del Ejecutivo. Finalmente, el acuerdo se logró gracias a la fracción del PRI

final, la reforma constitucional en materia de derechos indígenas fue avalada por el partido del presidente; no obstante, quisieron dejar en claro públicamente que el PAN no podía ser tratado como un partido más por el presidente, sino que debía ser reconocido como el auténtico partido en el gobierno.²³²

Por lo que respecta a la reforma fiscal, no fue ni siquiera dictaminada durante la LVIII Legislatura, mientras que la de Desarrollo Rural fue vetada por el Ejecutivo, sin importar que había sido respaldada por el PAN, el PRI y el PRD—. ²³³

El debate en torno a la reforma tributaria, denominada “nueva agenda distributiva”, comenzó con el reclamo de la fracción legislativa del partido del presidente en la Cámara de Diputados porque los lineamientos respectivos se habían dado a conocer a la prensa antes que a los diputados.²³⁴ Fox lanzó su estrategia de comunicación —destinando para ello los tiempos del Estado— para obtener la confianza ciudadana, a la par que cabildeó la iniciativa con gobernadores y empresarios. Aunque su partido respaldó la “nueva agenda distributiva”, el PAN reivindicó su libertad para criticar al gobierno.

La reforma al IVA, que quizá fue la disposición fiscal más importante de la propuesta foxista en esta materia, no fue votada durante la LVIII Legislatura, pero se volvió a presentar al inicio de la siguiente legislatura, a partir de una nueva estrategia que consistió en buscar el acuerdo con los partidos de

en la Cámara de Diputados, que logró que una mayoría de su fracción se sumara a la aprobación de la presencia zapatista, respaldada por el PRD, el PT y el PVEM.

²³² El 14 de agosto de 2001 fue publicada esta reforma que adicionaba y modificaba cinco artículos del texto constitucional.

²³³ Esta fue la primera ocasión en que el presidente Fox utilizó el veto para frenar una ley aprobada en el Congreso. Un año después la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, presentada por legisladores del PRI y el PRD fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras. Diario Oficial de la Federación 7 de diciembre de 2001.

²³⁴ En vísperas de enviar al Congreso la reforma fiscal, Fox apareció en cadena nacional y en horario estelar para promoverla.

oposición.²³⁵ La Cámara de Diputados se escindió con relación a esta reforma (234 votos a favor y 251 en contra) y por tanto no fue aprobada.

En otro plano de las reformas, una de las demandas sociales que tuvo el mayor respaldo del gobierno de la alternancia fue la transparencia en el ejercicio del poder. Desde tiempo atrás, diversos sectores de la sociedad civil presentaron una propuesta para transparentar la gestión del ámbito público, la cual fue recibida de forma positiva por el Ejecutivo Federal y cristalizada en una iniciativa que fue remitida al Congreso. El legislativo acogió positivamente la propuesta, lo que dio como resultado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).²³⁶

De igual forma, la imperiosa necesidad de contar con instrumentos efectivos que evitasen las eventuales situaciones de discriminación en la sociedad mexicana, permitió que el Congreso discutiera abiertamente la iniciativa enviada por el Ejecutivo para prevenir y eliminar prácticas discriminatorias en dependencias públicas, así como regular y evitar las que se presenten entre particulares. Fue así que en junio de 2003 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.²³⁷

Tanto la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación fueron dos aciertos —en los tres primeros años de gobierno— para fortalecer el Estado de Derecho; de modo que en su discusión

²³⁵ Específicamente con el PRI y el PVEM.

²³⁶ El 11 de junio de 2002 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²³⁷ El 11 de junio de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual encomienda a la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) la función de promover políticas y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad.

y aprobación no generaron desencuentros entre el Ejecutivo y Legislativo.²³⁸

Por otro lado, la colaboración de la Cámara de Diputados con el Ejecutivo, en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación, se extendió al primer año de gobierno de Fox y no fue sino hasta la discusión del presupuesto de 2005 cuando la confrontación al interior del Congreso comenzó a resurgir.²³⁹

Durante 2005, en virtud de que la Cámara de Diputados no tomó en consideración las observaciones enviadas por el Ejecutivo al presupuesto aprobado por la coalición opositora, éste interpuso una polémica controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar el alcance del derecho de veto presidencial en materia de presupuesto. Cabe añadir que el monto presupuestal involucrado en la controversia era menor, sin embargo, la tensión entre los dos poderes llegó a su punto culminante.²⁴⁰ Estas fueron las primeras

²³⁸ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, presentada por el Ejecutivo fue aprobada por 409 votos a favor y sólo una abstención de un legislador del PRI en la Cámara de Diputados y por unanimidad en el Senado. Por lo que se refiere a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue aprobada por unanimidad de los voto de diputados y senadores.

²³⁹ Mientras que los presupuestos de 2001 y 2002 fueron aprobados por 480 y 417 votos respectivamente y sin votos en contra, el de 2003 se aprobó por el voto del PAN y del PRI con sólo dos votos en contra, en tanto que 36 de los 54 votos del PRD lo rechazaron. En 2005, una alianza entre el PRD y el PRI, consiguió modificar el proyecto del Ejecutivo con el fin de otorgar más recursos a las entidades federativas, por lo que votaron a favor de un presupuesto distinto al del presidente, lo cual trajo como consecuencia que el Ejecutivo recurriera al veto.

²⁴⁰ Aunque no procedió la controversia constitucional, la Suprema Corte finalmente aprobó por 6 votos a favor y 5 en contra que el presidente tiene derecho de veto en materia presupuestal, por lo que declaró la “nulidad parcial” (sobre los rubros impugnados por el presidente) del presupuesto de 2005, obligando a la Cámara de Diputados a analizar las observaciones y a someterlas de nuevo a votación. Véase *El Universal*, 11 y 18 de mayo de 2005. Véase también Escamilla Cadena, Alberto (2013). “El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México”. *POLIS*, vol. 9, núm. 2, pp. 49-77.

señales de que los gobiernos de la alternancia no terminaban por asimilar la lógica democrática de los gobiernos divididos, pues comenzaron a convertir la relación entre el presidente y el Congreso en un juego de suma cero, con todo y que el partido en el gobierno por momentos se abría a la negociación.

La complejidad en el procesamiento legislativo que se presentó desde los primeros meses del gobierno de la alternancia, estableció la plataforma para la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo a lo largo del sexenio de Fox. Las leyes que pueden considerarse el legado foxista se aprobaron durante la primera legislatura de su gobierno, gracias al capital político que el triunfo electoral le proporcionó y a la mejor posición relativa de su partido en el Congreso. Algunas de las cartas relevantes de la agenda legislativa del presidente en materia política y social fueron avaladas por todas las fuerzas de oposición, en gran medida por el consenso social en torno a ellas.²⁴¹

En el último año de gobierno, senadores de los tres principales partidos propusieron una reforma a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales para despenalizar el consumo de ciertas drogas, no obstante el Ejecutivo decidió vetarla.²⁴²

Igualmente, en la LIX Legislatura se reformó al COFIPE para permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. La reforma fue aprobada por unanimidad de votos en la Cámara de Diputados en febrero de 2005 y modificada por el Senado en abril del mismo año.²⁴³

²⁴¹ Tal es el caso de la Ley Federal de Transparencia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud, que incorpora al Seguro Popular.

²⁴² En la Cámara de Diputados se aprobó por 349 votos y en el Senado se le hicieron modificaciones antes de aprobarla por 56 votos a favor y 26 en contra, al final tuvo el veto presidencial.

²⁴³ En el Senado de la República se le hicieron ajustes para que fuera aplicable en las elecciones presidenciales de 2006. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2005.

A manera de conclusión, se puede añadir que durante el gobierno de Fox cambió significativamente la forma de operación política parlamentaria y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La falta de experiencia en el ejercicio de gobierno del partido y del grupo que arribó al poder en el 2000, hicieron que el Ejecutivo explorara diversas maneras de impulsar las reformas en las que estaba empeñado.

El fracaso de su estrategia de negociación fundamentada en la exposición mediática y la opinión pública hizo más que evidente la importancia de la negociación política, sobre todo tratándose de un gobierno de alternancia. En ese sentido, resulta esclarecedora la siguiente cita de Enrique Krauze, sobre el distanciamiento de Fox con los partidos políticos:

El de Fox (fue) un gobierno dividido. Pero ése fue el mandato de las mayorías en los comicios: limitar el Poder Ejecutivo para forzar una negociación. Y ésa ha sido, además, la pauta en varios estados de la República. Teniendo todo a su favor al comenzar su sexenio, Fox se fue cerrando las puertas que lo conducían a esa negociación. Se malquistó con el PRI; no ha tenido ningún acercamiento fructífero con el PRD; rompió con el Partido Verde, su aliado electoral en el 2000, y por último — error capital— se distanció de su propio partido, el PAN. Fox olvidó que se gobierna con la sociedad, esto es, con los partidos que la representan.²⁴⁴

La falta de tacto político del mandatario quedó en evidencia al ser el primer presidente, desde 1977, que no promovía la reforma política. Apenas cambios menores en la composición de la ley electoral atizaron el fuego para el problema electoral que se vendría en 2006.

²⁴⁴ Krauze, E. “Por una democracia responsable”. Revista *Letras Libres*. Junio 2003, Año V, Número 54, pp. 12-15. Las cursivas son nuestras.<http://www.letraslibres.com/revista/convivio/por-una-democracia-responsable>

Felipe Calderón: Los claroscuros del diálogo

En las elecciones de 2006, solo dos candidatos a la presidencia tuvieron verdaderas posibilidades de obtener la mayoría de votos. Después de una severa disputa electoral, el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón, se convirtió en presidente.

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el partido del candidato presidencial ganador obtuvo 206 de 500 diputados, es decir, el 41.2% de los legisladores, mientras que en el Senado, 52 senadores (de un total de 128) serían para el PAN. Lo anterior revela que habría, una vez más, un gobierno dividido.²⁴⁵

Como candidato, Calderón prometió ser un presidente cercano a los legisladores y aseguró que “procuraría desayunar diariamente con algún diputado o senador para sacar adelante las reformas pendientes”. Durante su campaña electoral, el entonces candidato fue interrogado sobre su capacidad para conseguir acuerdos en caso de ganar la presidencia y en el supuesto probable de no obtener la mayoría en el Congreso de la Unión, como sucedió a la postre.²⁴⁶ El entonces candidato señaló que “haría lo que le gusta hacer: política a nivel de cancha con cada uno de los legisladores que necesite convencer”, y aseguró que “el viejo modelo de que la política se hace en las cúpulas, con los líderes y gobernadores ya se agotó”.

Durante la etapa de proselitismo electoral, Calderón asumió que sería “el presidente del empleo” y durante la primera etapa de su gobierno tuvo acercamientos con los sectores sindicales y empresariales del país, destacando la firma del Acuerdo Na-

²⁴⁵ En la Cámara de Diputados el PRD obtuvo 127 legisladores (25%); el PRI 106 (21%); el PVEM 18, el PT 11; Convergencia 18; el Partido Socialdemócrata 5, y el Partido Nueva Alianza 9 diputados. En el Senado, el PRI obtuvo 33 legisladores, el PRD 26; el PVEM 6; el PT 5; Convergencia 5 y Nueva Alianza 1.

²⁴⁶ Este cuestionamiento ocurrió el 7 de febrero de 2006 en la Reunión Nacional del Consejo de BBVA Bancomer.

cional para la Productividad Laboral con líderes de estos grupos sociales.²⁴⁷ Empero, una súbita crisis mundial complicó el escenario económico del país. Entre 2007 y 2008 el crecimiento del PIB fue de 3.3 y 1.3% respectivamente, mientras que en el último año del foxismo creció 4.8%.²⁴⁸

El haber negociado con el Congreso de la Unión en la primera mitad de su gobierno (no sin tomas de tribuna), le permitió llevar a cabo tres reformas, de las cuales sobresalen la reforma fiscal (2007), la reforma al sistema público de pensiones (2007) y la reforma petrolera (2008).

La reforma fiscal tuvo entre sus propósitos la deducción del 100% de la inversión, la desaparición del Impuesto al Activo y el gravamen a depósitos en efectivo, entre otras medidas. La reforma de pensiones, por su parte, permitió que 2.5 millones de trabajadores que cotizan bajo el régimen del ISSSTE, pudieran optar por permanecer en el sistema de reparto o elegir uno de cuentas individuales administrado por la institución.²⁴⁹ En lo que respecta a la reforma petrolera,²⁵⁰ ésta incluyó el fortalecimiento del gobierno corporativo en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la posibilidad de contratar financiamiento. Al final, las refinerías prometidas nunca se construyeron y ello le restó credibilidad a su reforma.

Sobre esta iniciativa, muchos esperaban una reforma más profunda en este rubro, que optara, entre otras cosas, por incrementar la capacidad productiva y de procesamiento, así como una más eficiente distribución de hidrocarburos. La deficiente formulación jurídica de los paquetes de reforma provocó un

²⁴⁷ Acuerdo para promover esquemas de mejoramiento de la productividad en cada centro de trabajo y la capacitación a más 105 mil trabajadores.

²⁴⁸ Cfr. <http://www.asuntoscapitales.com/articulo.asp?ida=4768>

²⁴⁹ Con la aprobación de esta reforma, Calderón reconoció que “los legisladores hayan dado un paso tan trascendente, lo que es una prueba palpable de que en México podemos ponernos de acuerdo”.

²⁵⁰ Modificó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y contempló la emisión de bonos ciudadanos, entre otras medidas.

acalorado debate en la opinión pública y la propia clase política, lo que redujo sustancialmente las expectativas de la reforma.

Ahora bien, la relación del presidente con el Congreso de la Unión en los tres primeros años de su administración, estuvo marcada por una relativa armonía con el Congreso, no obstante la tensión prevaleciente por asuntos como los desencuentros derivados del rechazo a nombramientos o ratificación de cargos diplomáticos.²⁵¹

Lejos del diálogo que fomentó en el primer trienio de su sexenio, en la segunda mitad el presidente registró una relación ríspida con el Congreso; esto, ante la ausencia de acercamientos que pudieran favorecer el tránsito de las propuestas, dejando de lado las controversias, los reproches públicos y la congeladora. Lo anterior llevó a prolongar decisiones sobre las iniciativas que presentó el presidente, en las que careció de una negociación dinámica que le llevara a la concreción de reformas.

En la segunda etapa de su mandato (2009-2012), Calderón envió diversas propuestas, como la reforma de competencia,²⁵² el nuevo Código de Procedimientos Penales y la llamada miscelánea de lavado de dinero —en la que no hubo la mínima posibilidad consenso— porque ni siquiera el partido en el gobierno estaba de acuerdo en sus términos. Al Senado le envió las iniciativas en materia de firma electrónica, para combatir la corrupción en contrataciones públicas y para mejorar las prestaciones sociales a los integrantes de las Fuerzas Armadas.

Además de que las iniciativas presentadas no lograron consenso suficiente para proceder a su discusión en el Congreso, el presidente tuvo que enfrentar un inédito número de controversias constitucionales interpuestas por los legisladores.

²⁵¹ Para algunos legisladores “el presidente convirtió las embajadas y oficinas consulares en oficinas de promoción política”. Ricardo Monreal, exsenador del PT. Véase *El Universal*, 26 de noviembre de 2012.

²⁵² Esta reforma fue aprobada y establece el Sistema de Regulación de la Competencia en México y agiliza la relación entre la Comisión Nacional de Competencia y los actores económicos.

Desde el arranque del trabajo de la LXI Legislatura, el 1° de septiembre de 2009, el Senado interpuso ante la Suprema Corte de Justicia seis controversias constitucionales, de las cuales cinco fueron en contra de decisiones asumidas por distintos colaboradores del gobierno de Calderón.²⁵³

Un ejemplo de la relación ríspida del Ejecutivo con el Legislativo fue la controversia promovida contra el decreto presidencial de extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

En los últimos meses de su administración, Calderón decidió presentar una controversia constitucional ante la SCJN en relación a la Ley General de Víctimas. Senadores de su propio partido catalogaron como innecesario el recurso que utilizó el presidente, argumentando que si el Ejecutivo tenía observaciones a la ley, debió presentarlas a tiempo.²⁵⁴ En la propia legislación se daba un plazo de 180 días para su instrumentación, plazo que pudo aprovecharse para mejorarla o para que el Ejecutivo hubiera presentado sus observaciones.

En las postrimerías de su mandato, el presidente implementó la estrategia de enviar el mensaje —desde el extranjero— de que el Congreso no asumió su rol en el proceso de transformación del país.

Meses después de haber dejado la presidencia, Felipe Calderón aseguró en una entrevista que “durante su sexenio la oposición vendía caro su apoyo a las reformas estructurales”. Y aseguró que:

La oposición le regateó el apoyo para sacar adelante las reformas y (solicitaban) una gran cantidad de recursos para los gobiernos locales y requerimientos que eran muy

²⁵³ También hubo una querrela del Congreso en contra de la venta de acciones de bancos que operan en México a extranjeros, en contra del presidente por el apagón digital y así como una en contra del Ejecutivo por el nombramiento del presidente de la COFETEL.

²⁵⁴ Ricardo García Cervantes, exsenador del PAN. Véase *El Universal*, 26 de julio de 2012.

difíciles de conceder [Y agregó] Debo reconocer que para muchas (reformas) sí me apoyaron, como para realizar la reforma en materia de pensiones, para hacer una pequeña parte de la fiscal y una parte mínima de la energética.²⁵⁵

En respuesta a este reclamo, el entonces coordinador del PRI en la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, consideró que “las reformas que propuso durante su sexenio carecieron de imaginación y de visión”.²⁵⁶ Y opinó que “si al mandatario panista no le gustó la profundidad de sus reformas, es porque así fueron formuladas sus propuestas”. Añadió que el expresidente omitía el dato esencial de que durante su sexenio fue cuando más reformas a la Constitución se hicieron desde la promulgación de la misma y que la supuesta parálisis fue producto de la falta de creatividad.

Al final, el sexenio de Felipe Calderón fue de claroscuros, no sólo por el evidente declive del diálogo con el Congreso a partir de su segundo periodo, sino porque algunas de sus reformas levantaron ámpula entre distintos sectores sociales, políticos e inclusive económicos. Además de las reformas en materia energética y al sistema de pensiones, la de telecomunicaciones, la electoral y las que tocaban el sistema de justicia, en el marco de una opinión pública polarizada por los costos políticos y sociales de la llamada guerra contra el narcotráfico, se evidenció la necesidad de trascender el formato de negociación política, porque una parte de las reformas terminaron perdiendo los apoyos, aún después de ser aprobadas.

²⁵⁵ Entrevista a *El Universal*, 25 de agosto de 2014. También señaló que el fallecimiento de dos secretarios de Gobernación minó la operación política de su gobierno.

²⁵⁶ Cfr. *El Universal*, 27 de agosto de 2014

Algunos apuntes sobre los acuerdos en el marco de la democratización en México

En la mayor parte del siglo pasado y, en particular, durante la segunda mitad, los acuerdos políticos eran conducidos y auspiciados por el Presidente de la República, así fuera en última instancia. Esto respondía, en gran medida, a la conformación de una presidencia fuerte establecida desde la redacción misma de nuestra Constitución, y que colocó al Ejecutivo en la cima de la jerarquía política, permitiendo que se constituyera en el centro de las redes de poder con fuerte influencia en la mayor parte de las esferas de la vida política y social del país.²⁵⁷

Por este predominio, el presidente tenía la capacidad suficiente para convocar con éxito tanto a las fuerzas políticas, como a los sectores económicos y sociales del país, construyendo acuerdos que permitieran dar cauce al proyecto de desarrollo que impulsara el Ejecutivo (1976-1982) o bien, concretando alianzas entre los diversos sectores que dieran respuesta a las recurrentes contingencias económicas (1982-1994).²⁵⁸

²⁵⁷ Bajo la influencia de Carranza, la Constitución de 1917 estableció un sistema presidencial para disociarla del poder de los hombres fuertes, es decir, de los caudillos. Cfr. Córdova, Arnaldo (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México: Era, p. 238.

²⁵⁸ A la fecha, la bibliografía en torno al sistema presidencial es numerosa, pero basta citar algunos de los textos más relevantes: Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político*, cit; Carpizo, Jorge (2006). *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI. Córdova, Bolaños, Carbonell (coords.). 1994. *Ensayos Sobre el presidencialismo mexicano*. México: Editorial Aldus; Amparo Casar, María (2002). “El desgaste del partido hegemónico”, en Mayer-Serra, Carlos. *et. al.*, (coords). *Lectura sobre el cambio político en México*, México: FCE; y Cosío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz; y Corona Armenta, Gabriel. “El presidencialismo frente al reto de la consolidación democrática”, en Castaños Fernando, *et. al.*, *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos* (2007). México: IISUNAM.

Por su parte, el sistema de partido hegemónico,²⁵⁹ instituido por el Ejecutivo y que diera resultados por más de 40 años, facilitó la tarea política de tejer arreglos para emprender cambios políticos y económicos de gran calado en el país. Sin embargo, a finales de los años setenta, el modelo comenzó a presentar signos de agotamiento.

El hecho es que la unanimidad en la conformación de la voluntad dentro del Congreso de la Unión confirmaba las iniciativas presidenciales sin ser un contrapeso efectivo del Ejecutivo; estaba subordinado al mismo y actuaba como un aliado permanente.

Todavía a principios de 1970, los partidos de oposición eran considerados una fuerza cuya importancia era meramente “simbólica” en la Cámara baja. Sin embargo, en 1988 habían adquirido la fuerza suficiente en el Congreso para bloquear cambios a la Constitución y ya para 1997 consiguieron la mayoría en la Cámara de Diputados. De esta forma, los votos de los partidos de oposición se volvieron indispensables para poder aprobar el presupuesto y cambios a la legislación.²⁶⁰

A partir de los años noventa, el pluralismo político implicó una transformación radical del régimen. Los triunfos cada vez más frecuentes de la oposición en las elecciones locales y su continuo crecimiento en los comicios federales representaron una palanca de cambio político. La ausencia de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, como resultado de las elecciones de 1997, y la sucesiva extensión de esta tendencia en el Senado en el año 2000, plantearon un panorama totalmente distinto al que había prevalecido hasta entonces.

En tan sólo seis años (1997-2003) se transitó rápidamente de un sistema caracterizado por una concentración de poder, con gobernabilidad normal pero de pluralidad y competencia res-

²⁵⁹ Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza Editorial, pp. 275-287.

²⁶⁰ En la política local, no fueron menos importantes los avances de la oposición.

tringida, a uno de fragmentación democrática, con reparto del poder entre distintas fuerzas políticas y de frágil gobernabilidad. Desde los municipios, las cámaras legislativas locales, hasta el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, indudablemente se ha transformado el mapa político del país con la coexistencia y la responsabilidad compartida entre partidos.

Uno de los fundamentos del sistema político es precisamente que los poderes Ejecutivo y Legislativo se elijan de manera independiente y, por lo tanto, que el electorado esté en posibilidad de expresar preferencias distintas para la integración de cada uno de ellos. Esto significa que en una democracia, el elector puede decidir no otorgar mayoría en el Congreso al partido del presidente —ni a ningún otro— e introducir con ello un mandato para evitar el cambio unilateral o para garantizar el acuerdo entre las fuerzas políticas y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el caso de México, se ha argumentado que el arreglo constitucional está mal equipado para funcionar en un contexto de pluralidad y que es ahí donde se encuentra la razón de la supuesta falta de acuerdos, desde luego, en lo que toca a las llamadas reformas estructurales y no solamente a las reformas que se lograron entre 2000 y 2011, sin demeritarlas.

En ese plano, se debe reconocer que las tres primeras legislaturas sin mayoría en México (1997-2000; 2000-2003 y 2003-2006), a pesar de la dificultad para pactar, no se ha puesto en riesgo la gobernabilidad porque se hayan bloqueado los proyectos presidenciales. No obstante, durante doce años (2000-2012) las grandes reformas quedaron pendientes y no tuvieron cauce por la ausencia de acuerdos y debido a la confrontación constante entre el Ejecutivo y Legislativo.²⁶¹

²⁶¹ Llegados a este punto, habrá que admitir que las categorías de Camou resultan insuficientes para caracterizar nuestra frágil gobernabilidad, pues no se ha consolidado como normal y por momentos parece ser que su verdadera condición normal es la de una permanente tensión que rota entre el déficit y la crisis, en razón de la falta de mecanismos de concer-

En 2012, por sexta vez consecutiva, los electores no otorgaron al Ejecutivo la mayoría en el Congreso. De esta forma, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, quedó obligado a negociar con las fuerzas políticas o considerar la conformación de un gobierno de coalición que tuviese como base una agenda compartida; figura que, de hecho, no se encontraba en la Constitución todavía.

El presidente Peña Nieto, al igual que Zedillo (en su segundo trienio), Fox y Calderón, tendría un gobierno dividido. Una vez más, como refirió Paz, el electorado volvió a repartir su voto y optó por evitar que el poder se concentrara; de este modo, determinó que los partidos y los poderes se pusieran de acuerdo.

tación que permitan arribar a un sistema de balance entre los principios de mayorías y minorías; de gobierno y oposición; sociedad civil y Estado; federación y estados; empresarios y trabajadores. De allí la necesidad de reinstituir los grandes pactos como mecanismo de recomposición y articulación de esas dualidades. Por su puesto, de lo que se trata es de avanzar más allá de las reformas electorales que dosificaron la transición, y rebasar el marco de la clásica división de poderes y de los gobiernos divididos. Estas instituciones respondieron, en su momento, a los retos impuestos por la transición, pero ahora son insuficientes si se quiere una gobernabilidad democrática estable.

CAPÍTULO 4

El Pacto por México a través
de sus autores



Primera parte: La crónica del Pacto

No sería extraño que dentro de algunos años se recuerde el 2 de diciembre de 2012 como el momento clave de la concertación política en todo el periodo que llevamos de gobiernos divididos. Esto, a pesar de que la toma de protesta del Presidente Enrique Peña Nieto se diera en el marco de nutridas protestas sociales y estudiantiles a las afueras del Congreso de la Unión.

Concluyó un ciclo de doce años de gobiernos panistas, para dar paso a la segunda alternancia presidencial en México. La toma de protesta transcurrió entre gritos de “Peña, Presidente” y “México, México”, por parte de priistas que buscaban acallar a algunos legisladores de izquierda, y en medio de arengas de parte del panismo hacia el expresidente Felipe Calderón, al que le animaban con baladros como “Muy bien, Felipe, muy bien, Margarita”.²⁶²

Ese escenario mostraba la clara imagen de la división política y social que vivía el país, especialmente por los estragos de la política social, la inseguridad y los elevados índices de violencia

²⁶² <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/12/01/el-primer-dia-de-pena-nieto-como-presidente-en-la-nueva-era-del-pri>

a lo largo del territorio nacional, que heredó la administración de Calderón. Sin embargo, Enrique Peña Nieto rindió protesta como Presidente constitucional de México y, al hacerlo, pronunció las palabras por la “prosperidad y la unión”. Posteriormente, hizo un llamado a ser “la generación que logre la transformación nacional”.²⁶³

Lo cierto es que la concertación política a la que llamaba el nuevo mandatario ya se venía acordando meses atrás, de modo que, una vez instalada la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y luego de ser calificada la elección presidencial, los líderes del equipo de transición realizaron diversos encuentros con presidentes de partidos, coordinadores parlamentarios y gobernadores para abordar temas de la agenda del gobierno.

A la manera de las transiciones pactadas en otros países, por primera vez en nuestra historia contemporánea, un Ejecutivo convocó a los principales actores políticos nacionales a concertar un pacto de carácter nacional. Esta vez, la idea fue trascender la inmediatez de las reformas electorales, de acuerdo al modelo inaugurado en 1977. Pero también se buscó superar el tipo de reformas parciales y de corto o mediano aliento, características particularmente de las últimas dos administraciones, cuando los ánimos se crispaban al tocar el tema de reformar la Constitución.

A juzgar por todo el proceso de negociación y por los documentos emitidos, este pacto se trazó sobre dos líneas de acción: 1. Transversalidad y horizontalidad en la negociación; y 2. Transitoriedad en los acuerdos. Lo primero, porque para lograr un acuerdo de tal envergadura se necesitaba del compromiso y participación de las principales fuerzas políticas y sociales del país y en las cuales se representarían los heterogéneos intereses nacionales. Ello implicaba superar dos problemas: la geopolítica del espacio (tanto los intereses federales, locales y regionales, como los parlamentarios, es decir, los gobiernos divididos); y

²⁶³ *Ibidem.*

la fragmentación partidista (evitar las exaltaciones ideológicas polarizantes de los partidos, así como los exclusivismos en la consecución de las reformas).

Es oportuno comentar que la transversalidad difícilmente hubiera sido posible de no contar con los incentivos para neutralizar los intereses particulares y de partidos, esparcidos en todo el territorio nacional; lo que sólo se podría alcanzar si depositaban sus expectativas en un acuerdo que estuviera más allá de los problemas inmediatos o de coyuntura.

Así, la transtemporalidad, en el segundo caso, implicó dar un paso decisivo en la tormentosa y prolongada reforma del Estado (supeditada por más de 20 años a los vaivenes de los intereses de cada administración), al establecer por consenso la agenda de las principales reformas que el Estado mexicano necesita para garantizar el desarrollo. Esto significa que la apuesta del pacto se cifró en la transformación a mediano y largo plazo del Estado.

El ejercicio político que supuso la construcción del acuerdo coloca el caso del sistema político mexicano en un lugar aparte dentro de las transiciones democráticas en el mundo, pues luego de un prolongado proceso de transición inaugurado en los setentas, hubo de concretarse en un acuerdo nacional que sin violar la soberanía del Congreso, ni los mecanismos establecidos por nuestra Carta Magna (Artículo 135), hiciera converger los diferentes intereses de las fuerzas políticas nacionales en torno a una política de unidad y de diversidad, justo cuando la división de poderes y los gobiernos divididos parecían estancados.

En esas conversaciones se llegó al entendimiento de que existía un claro diagnóstico sobre los principales problemas nacionales y, más importante aún, respecto al tipo de cambios necesarios para atenderlos.

El camino hacia la concertación política nacional comenzó la noche del primero de julio de 2012, cuando, en una conferencia de prensa en la colonia del Valle, la candidata del PAN a la presi-

dencia, Josefina Vázquez Mota, reconoció su derrota al afirmar: “Reconozco que las tendencias no me favorecen”. Así, la candidata expresamente reiteraba su confianza en las instituciones, al mismo tiempo en que su partido aceptaba con madurez política una nueva alternancia democrática, tras haber gobernado durante los últimos doce años.²⁶⁴

Por su parte, el candidato de la coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos: de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), Andrés Manuel López Obrador, dejó claro su sentir al impugnar lo que consideró diferentes anomalías en el proceso electoral.

En última instancia, la inconformidad de López Obrador terminaría por impactar en el PRD y en la izquierda en general, pues propició el reacomodo de fuerzas e intereses dentro de ese partido. Aunque las diferencias no eran nuevas, el hecho es que el momento fue aprovechado por las distintas corrientes del PRD para posicionarse. En el caso del excandidato, optó por su salida del partido y por la organización y fundación de algo que denominó un movimiento-partido (Morena); mientras que las corrientes más moderadas del partido optaron por insertarse en las negociaciones, como una forma de participar de la transformación del país, sin renunciar a los logros institucionales de los que el PRD era partícipe.

A finales de septiembre de 2012, en su gira por Latinoamérica, el entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, expuso que México estaba bajo un clima político de mayor colaboración y señaló: “hay una actitud madura de todas las expresiones políticas para que pasados los tiempos de la competencia democrática, hoy se esté trabajando para encontrar los puntos de coincidencia sobre un tema tan relevante como es la reforma laboral”.²⁶⁵ En ese entonces, Enrique Peña Nieto aún no

²⁶⁴ https://www.youtube.com/watch?v=-J6_7g8Cm8Y

²⁶⁵ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/09/24/pena-nieto-llama-impulsar-reforma-laboral-mexico>

tomaba el poder, pero no hay duda de que ya sabía cuál sería su estrategia.

Posteriormente, se sabía que a Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong, quienes encabezaban el equipo de transición del presidente electo, se les había dado la encomienda de construir puentes de comunicación y buscar los acuerdos con las principales fuerzas políticas.²⁶⁶

Por su parte, el PAN reflexionaba sobre su regreso a la oposición con un enfoque constructivo, con todo y las fisuras internas entre los grupos del presidente del partido, Gustavo Madero y del presidente Calderón. Como lo señaló Juan Molinar Horcasitas textualmente: “No pagaremos al PRI con la misma moneda de obstruir el Pacto”. A su vez, Santiago Creel llamaba a su partido a reflexionar “¿Qué perfil de oposición debemos ser?”. De esta manera, el partido de centro-derecha abría las puertas para la concertación, bajo la premisa de ser una oposición responsable.

El PRD, por su parte, llevó a cabo una reunión en julio de 2012 en la oficina de Marcelo Ebrard, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la que Jesús Ortega, líder de la corriente Nueva Izquierda propuso: “no repetir en 2012 lo de 2006”, al tiempo en que Manuel Camacho, exhortaba a lograr un acuerdo nacional. Andrés Manuel López Obrador no estuvo de acuerdo con ninguna de esas posiciones, rechazándolas y perfilando su salida inminente del partido. Posteriormente, dio a conocer que había sido invitado al pacto y que se negó, argumentando que, al formar parte de éste todos los partidos, no habría “verdadera oposición”.²⁶⁷

²⁶⁶ Como se ve en el programa Punto de Partida de Denise Maerker: “La historia de cómo se ideó y construyó el Pacto por México contada por sus protagonistas”, donde los actores políticos narran cómo se pusieron de acuerdo a pesar de sus diferencias y puntos de vista diversos.<http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/1308/pacto-mexico-parte-1/>

²⁶⁷ <http://www.am.com.mx/leon/mexico/amlo-rechaza-invitecion-al-pacto-por-mexico-22841.html>

Mientras tanto, durante la instalación de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 2012, Gustavo Madero y Jesús Zambrano, decidieron apostar por el gran acuerdo nacional a pesar de las desconfianzas.²⁶⁸

Para octubre de 2012, se realizaron diversas reuniones entre el presidente electo, su equipo de transición y los tres principales partidos políticos del país, llegando a la conclusión de que en los últimos quince años de gobierno dividido no se habían logrado concretar los acuerdos fundamentales que dieran paso al desarrollo del país.

Así nació la idea de un “gran pacto político”, como lo llamaron sus actores; sin pretender borrar las diferencias ideológicas, ni la competencia política. Comprometidos con la misión de forjarlo, se integró una mesa de trabajo tripartita, integrada por Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio (por parte del gobierno electo), Gustavo Madero y Santiago Creel (del PAN) y Jesús Zambrano y Jesús Ortega (del PRD), siendo el anfitrión de las reuniones y facilitador del trabajo el exgobernador de Oaxaca, José Murat.²⁶⁹

Las reuniones en la Casa Arrayanesse, a decir de los testigos, se dieron en un ambiente informal y de cordialidad, abriendo la ventana de oportunidad para coincidir y compartir experiencias. Se trataron los temas sustantivos y se acordó que no debía haber encuentros bilaterales, pues desde entonces se asumió que esos acercamientos, funcionaban en forma de tripié, además de que no se permitiría que la coyuntura afectara los acuerdos tomados. De este modo, decidieron crear una mesa de trabajo más pequeña, denominada Pony, con la función de comenzar la redacción de los acuerdos, y estuvo integrada por Juan Molinar Horcasitas del PAN, Aurelio Nuño del PRI y Carlos Navarrete del PRD.²⁷⁰

²⁶⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=PT0G-lbB1jY>

²⁶⁹ “¿Cómo se logró?” en <http://pactopormexico.org/como/>

²⁷⁰ Se trata de una pequeña mesa de redacción, dentro la mesa general de conversaciones, en la casa de José Murat, cuyo nombre fue puesto jocosamente.

De ese modo, comenzó la articulación del paquete principal de acuerdos con un alto potencial para el desarrollo del país, aunque ciertamente implicaba la afectación de muchos intereses, como cualquier decisión política.

Contrariamente a lo que se esperaba, la oposición no creyó que el gobierno fuera a firmar el Pacto por México; no obstante, los representantes del presidente y de su partido, reafirmaron que su postura era firme. Como lo señaló Aurelio Nuño: “el reto del gobierno era gobernar con eficacia, enumerar las soluciones que requería el país, llevando el pragmatismo más allá de la ideología, escuchando con la apertura necesaria para dialogar y sumar en un proyecto común a los principales actores políticos”.²⁷¹

Los actores del acuerdo nacional decidieron mantener en secreto estas reuniones para no obstaculizar la formalización del pacto. El planteamiento inicial era que se firmaría por los tres partidos antes de la toma de protesta del Presidente de la República, el 1 de diciembre de 2012, teniendo a éste por testigo. Cabe señalar que el propio presidente electo participó en algunas reuniones con el PAN y el PRD para ser aval de la negociación política, pero el PRD no estaba listo, ya que Jesús Zambrano estuvo a punto de ser desconocido como presidente de su partido por participar en el acuerdo.²⁷²

El 29 de noviembre de 2012, en conferencia de prensa convocada en el hotel Camino Real, los presidentes nacionales del PAN, del PRD y del PRI, así como los coordinadores generales de transición, Luis Videgaray Caso y Miguel Ángel Osorio Chong, enviaron un mensaje de serenidad para concretar finalmente el histórico acuerdo nacional.²⁷³

mente por Molinar Horcasitas, por su carácter dependiente de los acuerdos en la mesa general. <https://www.youtube.com/watch?v=7TpxLLb4gAs>

²⁷¹ *Reforma*. “Forma y Fondo”, 8 de junio de 2014, número 28.

²⁷² <https://www.youtube.com/watch?v=PT0G-lbB1jY>

²⁷³ <https://www.youtube.com/watch?v=PT0G-lbB1jY>

En el acto, Gustavo Madero expresó: “Estamos pretendiendo que el nuevo gobierno cuente con un entendimiento y una responsabilidad para buscar superar los grandes obstáculos que enfrenta nuestro país, para hacer ese país que todos anhelamos, un país próspero, con inclusión social y con desarrollo para todos los mexicanos de manera sostenible”.²⁷⁴

Jesús Zambrano, por su parte, dijo:

No ignoro (...) que tenemos tensiones internas importantes en el PRD, pero es mucho más importante nuestra responsabilidad con los casi 16 millones de mujeres y de hombres que votaron por nosotros el pasado primero de julio (...) nuestro deber es por el bien del país, no para atender y quedar atrapado en la lógica de las disputas internas. No desdeño la necesidad del consenso, pero frente a eso, si hay que escoger, escojo por el bien del país y por la construcción de los grandes acuerdos que México necesita. Por eso, estamos hoy aquí para confirmar y ratificar nuestra decisión de seguir trabajando en un gran acuerdo nacional que le beneficie al país, y que podamos al mismo tiempo también lograr la mayor unidad posible de todas las fuerzas que estén dispuestas a caminar por este sendero.²⁷⁵

Por su lado, el presidente nacional del PRI, Pedro Joaquín Coldwell, puntualizó que:

Uno de los mayores reclamos que la sociedad nos formula a los partidos políticos es que, en uso de nuestras libertades, hemos abusado de las confrontaciones y de los disensos. El pueblo de México nos está reclamando a las fuerzas políticas organizadas que no sólo compitamos, sino que también seamos capaces de al-

²⁷⁴ <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>

²⁷⁵ <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>

canzar acuerdos en lo fundamental, que se traduzcan en reformas y en políticas públicas que ayuden a la buena marcha del país, que ayuden a que tengamos un mayor crecimiento económico, un mejor sistema de seguridad en todas sus facetas, tanto la pública, la jurídica, como la social, que tengamos educación de calidad.²⁷⁶

En su turno, Osorio Chong resaltó la sinergia que se produjo durante el acuerdo:

Hoy aquí están representados los tres partidos, que no los distinguiría yo como los que estarán en el gobierno o los que están en el gobierno; sino los distinguiría yo como partidos responsables que hoy, todos, de una u otra manera, están gobernando a este país en lo federal, en lo local y en lo municipal. Y eso fue lo que ocasionó la posibilidad de sentarse en una mesa y buscar este gran acuerdo por nuestra nación.²⁷⁷

En el mismo acto, Luis Videgaray manifestó: “Hoy las fuerzas políticas del país tienen la responsabilidad compartida en el Legislativo y en los tres órdenes de gobierno que integran la nación, de ejercer el poder con responsabilidades compartidas.”

Finalmente, el Pacto por México fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto y por los presidentes del PRI, PAN y PRD. Además, asistieron a la ceremonia protocolaria Jesús Murillo Karam, Presidente de la Cámara de Diputados y Ernesto Cordero Arroyo, Presidente del Senado de la República, los coordinadores parlamentarios de las principales fuerzas políticas, secretarios de Estado, gobernadores en funciones, gobernadores electos y el jefe de gobierno electo del Dis-

²⁷⁶ <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>

²⁷⁷ <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>

trito Federal, así como los dirigentes del PVEM.²⁷⁸ Este último, se sumó como signatario del acuerdo el 28 de enero de 2013, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega.²⁷⁹

El Consejo Rector del Pacto por México se integró de la siguiente forma: por parte del PAN, Gustavo Madero, Santiago Creel Miranda, Marco Antonio Adame, Rosa Adriana Díaz Lizama, Alejandro Zapata Perogordo y Juan Molinar Horcasitas, como secretario técnico.

Por el PRD participaron: Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Pablo Gómez Álvarez, Eloí Vázquez, Alejandra Barrales y Guadalupe Acosta Naranjo, como secretario técnico.

Por el partido del gobierno participaron: César Camacho Quiroz, Martha Sofía Tamayo Morales, Raúl Cervantes Andrade, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, Adrián Gallardo Landeros y Arturo Huicochea Alanís, como secretario técnico.

Por parte del Gobierno de la República fueron designados: Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación; Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Aurelio Nuño Mayer, Jefe de la Oficina de la Presidencia, Mauricio López Velázquez, Coordinador de la SEGOB y Felipe Solís Acero, Subsecretario de Enlace Legislativo de la SEGOB, como secretario técnico.²⁸⁰

El Pacto por México era un documento de 34 cuartillas en el que luego de una breve exposición, se suscribieron cinco acuerdos.²⁸¹

²⁷⁸ Firman PRD, PAN y PRI el Pacto por México. *Milenio* (2 de diciembre del 2012). En <http://www.milenio.com>

²⁷⁹ Gómez, Ricardo (29 de enero del 2013). "PVEM se suma a firma del Pacto por México". *El Universal*. Consultado el 29 de enero de 2013. En <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/203571.html>

²⁸⁰ "Presentan Consejo Rector del Pacto por México". <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/08/presentan-consejo-rector-pacto-mexico>

²⁸¹ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/02/que-es-y-como-operara-el-pacto-por-mexico>

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.

Sobre la base de dichos acuerdos, se desarrollaron un total de 95 compromisos; 36 correspondientes al capítulo de libertades y derechos; 37 a economía; ocho a seguridad y justicia; cinco a corrupción y transparencia; y nueve a gobernabilidad democrática.

Uno de los rasgos del pacto fue que clasificaba a los diversos compromisos en función de si se trataba de una política pública o de una reforma y si su cumplimiento dependía de una eventual reforma hacendaria que aportara los recursos presupuestarios correspondientes. Otra particularidad fue que estableció plazos, tanto para la presentación de las iniciativas como para el inicio y la culminación de cada uno de los puntos.

De esta manera, las tres principales fuerzas políticas y el Presidente de la República suscribieron los siguientes acuerdos y compromisos:

Pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
------------------------------	--	-----------------------------	----------------------------------	---

1. Acuerdos para una Sociedad de Derechos

1.1 Seguridad Social Universal

1. Acceso universal a los servicios de salud.	No es necesario.	2013 inicia proceso de portabilidad y convergencia de los servicios de salud.	Segundo semestre de 2018.	Si
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	No
3. Pensión para adultos mayores de 65 años.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma para establecer cuota social para fondear cuenta individual.	Primer semestre de 2013 cambio del programa "70 y más", por "65 y más".	Primer semestre de 2014.	Si
4. Seguro de desempleo.	Primer semestre de 2014 se presentan reformas legales.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2016.	Si
5. Seguro de vida para jefas de familia.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza				
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.	Segundo semestres de 2013 se presentan reformas legales.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018 (meta de erradicar pobreza alimentaria).	Si
1.3 Educación se Calidad y con Equidad				
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2017.	No
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2017.	Si
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
10. Escuelas de Tiempo Completo.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2013 se continúa con programa actual de Escuelas de Tiempo Completo / Segundo semestre de 2013 inicia nuevo programa de Escuelas de Tiempo Completo.	Segundo semestre de 2018 (meta de 40,000 escuelas de Tiempo Completo).	Si

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
11. Computadoras Portátiles con Conectividad.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013 inicia programa piloto en tres estados de la República/ Segundo semestre de 2014 inicia programa a nivel nacional.	Segundo semestre de 2015 culmina primera entrega completa de computadoras portátiles.	Si
12. Servicio Profesional Docente.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si
13. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 meta de cobertura de 80%) en educación media superior; y meta de 40% en educación superior.	Si
15. Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de “beca-salario”, en tres estados de la República).	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 (meta de cobertura total de becas con recursos suficientes a alumnos provenientes de familias ubicadas en los primeros 4 deciles de ingreso económico).	Si

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
1.4 Asegurar el acceso a la Cultura				
16. Protección del patrimonio cultural.	Segundo- semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
17. Infraestructura en los estados.	No es necesario.	Primer semestre de 2012.	Segundo semestre de 2018.	No
18. Educación artística.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
19. Estímulos a creadores artísticos.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
20. Institutos de México en el Mundo.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
1.5 Gozar de la Seguridad que provea una Política de Estado que proteja los Derechos Humanos				
21. Creación de una instancia federal que de seguimiento a la instrumentación de la reforma Constitucional a los Derechos Humanos.	No es necesario.	Diciembre de 2012.	Primer semestre de 2015.	No
22. Ley de reparación del Daño.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
27. Ley de Atención a Víctimas.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.	Segundo semestre de 2013 se crea instancia especial.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
30. Derechos de los migrantes.	No es necesaria.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación y/o mecanismos para atender con eficacia estos casos.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	No
1.6 Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas				
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2015.	No
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad				
2.1 Extender los beneficios de una economía formada por mercados competitivos				

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
2.2 Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial				
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
41. Red troncal de telecomunicaciones.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
42. Instancia responsable de la agenda digital.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2013.	No
43. Competencia en radio y televisión.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No
45. Adopción simultanea de medidas de competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
2.3 Promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación				
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
2.4 Desarrollo Sustentable				
49. Transitar hacia una economía baja en carbono.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
50. Obras para controlar inundaciones.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
53 Mejorar la gestión de residuos.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
2.5 Realizar una Reforma Energética que sea motor de inversión y desarrollo				
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación..	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si
2.6 Transformar a la minería en una industria eficiente y socialmente responsable				
61. Nueva Ley para Explotación Minera.	Primer semestre de 2013 se presenta iniciativa de ley.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si
2.7 Transformar a la Banca y el Crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas				
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No

2.8 Transformar el Campo en una actividad más productiva

64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si
66. Pagos por Servicios Ambientales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si

2.9 Aplicar una estrategia Nacional para el desarrollo del Sur-sureste

67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
--	------------------	--------------------------	---------------------------	----

2.10 Deuda de los estados

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
68. Expedir la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No

2.11 Realizar una Reforma Hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca del desarrollo

69. Eficiencia Recaudatoria.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición

3. Acuerdos para la Seguridad y la Justicia

3.1 Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si

3.2 Reformar los cuerpos de policías

75. Policías Estatales Coordinadas.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
76. Gendarmería Nacional.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si

3.3 Nuevo Sistema de Justicia Penal, acusatorio y oral

77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2015.	Si
--	------------------	--------------------------	---------------------------	----

3.4 Implantar en todo el país un Código Penal Único

78. Código Penal Único.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
79. Código de Procedimientos Penales	Primer semestre de 2013	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
80. Reforma a la Ley de Amparo.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No

3.5 Reforma Integral del Sistema Penitenciario

81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si
---	------------------	--------------------------	---------------------------	----

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
------------------------------	--	-----------------------------	----------------------------------	---

4. Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción

4.1 Instrumentar Reforma para la rendición de cuentas contables

82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
---	------------------	--------------------------	---------------------------	----

4.2 Reforma Para Ampliar Facultades del IFAI

83. Ampliar facultades del IFAI.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2013.	No
84. Homologar órganos de transparencia locales.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No

4.3 Sistema Nacional contra la Corrupción

85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No
86. Consejo Nacional para la Ética Pública.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2015.	No

5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática

5.1 Gobiernos de Coalición

87. Gobiernos de Coalición.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
-----------------------------	--	---------------------------	---------------------------	----

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
------------------------------	--	-----------------------------	----------------------------------	---

5.2 Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.

88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Septiembre de 2024.	No
--	--	---------------------------	---------------------	----

5.3 Partidos Políticos y elecciones

89. Ley General de Partidos Políticos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No
90. Reforma electoral.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No

5.4 Reforma del Distrito Federal

91. Reforma del Distrito Federal.	Primer semestre de 2013, instalación de Mesa Nacional para Reforma del DF/ Primer semestre de 2014 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si
-----------------------------------	---	---------------------------	--------------------------	----

5.5 Revisión global de los fueros

92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
--	--	---------------------------	---------------------------	----

5.6 Leyes Reglamentarias de la Reforma Política

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reforma/ Política pública	Presentación de reforma(s) legales	Inicio de implementación	Culminación de implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria
93. Leyes reglamentarias de la reforma política.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
5.7 Analizar Reelección de Legisladores				
94. Analizar reelección de Legisladores.	Segundo semestre de 2013 inicia análisis de reelección legislativa y en su caso se presenta legislación.	En su caso primer semestre de 2014.	En su casa primer semestre de 2014.	No
5.8 Medios de Comunicación				
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No

Fuente: <http://pactopormexico.org/>

En cuanto al método de trabajo, a la coordinación técnica del Pacto por México se le encomendó la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública. Esta instancia estaría conformada por un representante del Presidente de la República, un representante del presidente del PAN, un representante de la presidenta del PRI y un representante del presidente del PRD.

En el discurso que el presidente pronunció en la firma del pacto exclamó que: “el bien superior de la República nos obliga a construir ya, sin demoras, los acuerdos básicos para emprender la gran transformación de México” y destacó que ser un presidente democrático: “Significa voluntad absoluta para conciliar posiciones, para anteponer, invariablemente, el interés superior de la Nación”. Asimismo, no reparó en calificar el Pacto por México como inédito y trascendente, en la medida en que “dará viabilidad y rumbo a las transformaciones que México ya no puede ni debe postergar”.²⁸²

Por su parte, los presidentes del PAN, del PRD y la secretaria general del PRI, Cristina Díaz Salazar, coincidieron en señalar que la firma de este acuerdo tenía como propósito dar un primer paso para construir mayorías y avanzar en la consolidación de instituciones y prácticas democráticas que impulsen al país a mayores niveles de desarrollo y de bienestar.

El dirigente del PAN, Gustavo Madero, expresó que la falta de acuerdos había generado un *impasse* transicional, “que puede ser superado hoy por un gran acuerdo entre la mayoría de las fuerzas políticas para impulsar reformas que permitan generar más democracia, más progreso, más inclusión social”, reconociendo, además, la disposición al diálogo y el lugar que el presidente Peña Nieto le había dado a este pacto, “producto de una intensa discusión, análisis e inclusión de los principales temas de la agenda nacional”. Señaló también que “la agenda es ambiciosa y consideramos que su desahogo le dará un nuevo rostro al país, un mejor futuro a nuestros hijos y mayores oportunidades a todos los mexicanos”. Tras mencionar que el PAN es un partido responsable, resaltó que era “una fuerza política que impulsa, desde sus orígenes, la democracia, la modernización económica y la inclusión social”.

El presidente del PRD, Jesús Zambrano, sostuvo que México había dado un salto hacia adelante: “por eso necesitamos cambiar la ecuación, no pensar para nosotros como partidos políti-

²⁸² En <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-del-acuerdo-enrique-pena-nieto/>

cos, sino para actuar responsablemente, hablar con la verdad y emprender nuevas acciones” y añadió que “son tan grandes los problemas que tenemos en nuestro país, que una sola fuerza por sí sola no podrá plantearse el reto de enfrentarlos exitosamente”. También afirmó: “no queremos la descomposición ni la violencia que, desgraciadamente, el día de ayer se hizo presente en esta ciudad capital de todos los mexicanos, una violencia que no queremos y que no podemos avalar”. Por último, aseguró que el PRD, como principal partido de la izquierda, estaba claramente decidido a actuar como una izquierda responsable y que no le apostarían al desastre en el país.²⁸³

El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, puntualizó que quienes suscribieron el Pacto por México, acordaron profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores: el fortalecimiento del Estado mexicano, la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.²⁸⁴

Cabe destacar que el mismo día en que se firmó el Pacto por México, la Comisión Política del Partido de la Revolución Democrática (PRD) dijo desconocer dicho pacto, el cual fue firmado por el líder del partido, Jesús Zambrano, con la concurrencia de las otras fuerzas políticas y el gobierno. Sin embargo, durante el acto de toma de posesión de Peña Nieto, el líder del PRD dijo que firmaría el acuerdo pese a no contar con dicho aval y aludió el amplio apoyo a sus negociaciones por parte de legisladores, gobernadores y alcaldes de izquierda.²⁸⁵

Al interior de la izquierda, las opiniones estaban encontradas. Por ejemplo, el diputado federal del PRD, Fernando Belaun-

²⁸³ Citado por Jesús Ortega Martínez, “Pacto por México”, *Excelsior*, 4 de diciembre de 2012, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/12/04/jesus-ortega-martinez/873036>

²⁸⁴ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-del-acuerdo-enrique-pena-nieto/>

²⁸⁵ <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/02/nacional/872816>

zarán, aplaudió la suscripción del Pacto por México señalando que “si Peña Nieto se va a legitimar con los cambios democráticos, sociales y políticos que requiere el país, pues que se legitime; al fin y al cabo, cambiamos al país para bien”. Al mismo tiempo, aprovechó el momento para deslindar a su corriente de los opositores al acuerdo, señalando a los perredistas de la corriente encabezada por René Bejarano y Dolores Padierna, de Izquierda Democrática Nacional (IDN).²⁸⁶

Como caso extremo, los diputados Gerardo Villanueva Albarrán y Rodrigo Chávez Contreras se separaron del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, por considerar que el pacto era un acto *indigno* de la izquierda. Ambos legisladores anunciaron que se incorporarían de lleno al Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que a la postre, se convertiría en un partido político nacional.²⁸⁷

Por su parte, tanto López Obrador como Marcelo Ebrard, políticos de izquierda, criticaron que el perredismo participara en el Pacto por México con el gobierno para impulsar reformas. Ebrard, en su oportunidad, recriminaría el apoyo del PRD a la reforma hacendaria promovida por el presidente. Asimismo, sostuvo que la nueva dirigencia del PRD debía defender los intereses del pueblo y desmarcarse del partido gobernante.²⁸⁸

Pese a las voces en contra del Pacto por México, éste ya se había perfilado a través de las reformas estructurales en materia educativa (diciembre 2012), la nueva Ley de Amparo (febrero 2013), así como la reforma en materia de telecomunicaciones y competencia económica (marzo 2013), las cuales ya habían sido aprobadas en la Cámara de Diputados.

²⁸⁶ <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/12/03/el-pacto-por-mexico-deja-bajas-al-prd-3-diputados-se-van>

²⁸⁷ <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/12/03/el-pacto-por-mexico-deja-bajas-al-prd-3-diputados-se-van>

²⁸⁸ <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/31/lopez-obrador-y-ebrard-critic-an-al-prd-por-su-papel-en-el-pacto-por-mexico>

Pese a lo anterior, la suerte del pacto en ningún momento estuvo asegurada. En marzo de 2013, el senador Alejandro Encinas del PRD se animó a ponerle fecha de caducidad al Pacto por México, asegurando que no llegaría a las elecciones de julio:

Este pacto no tiene ninguna certeza, porque la mayor parte de los puntos en él establecidos son solo enunciados que no tienen contenido específico, y a mí se me hace absurdo suscribir un compromiso para una reforma fiscal o energética en el momento en que el PRI está cambiando sus documentos básicos para generalizar el IVA en alimentos y medicinas, así como privatizar el petróleo.²⁸⁹

Y al final, tendría algo de razón ya que el Pacto por México estuvo en riesgo de romperse en la disputa de las elecciones del 7 de julio de 2013, cuando el PRI y el PAN entrecruzaran acusaciones sobre la presunta intervención de sus gobernadores en las elecciones locales.

Gustavo Madero, acusó al gobierno federal de ser *omiso* en la atención de sus quejas en torno a la actuación de gobernadores priistas en las contiendas o las agresiones contra sus candidatos y militantes, declarando lo siguiente:

Estamos muy conscientes de lo que está en juego. No sólo es el pacto. Es todo el futuro de nuestro país. Es todo el clima político que se puede enrarecer, deteriorar, crispar de una manera que sea muy difícil de recuperar los niveles previos que hemos construido en la colaboración del Pacto por México. Eso es lo que está en juego. Y el principal responsable de que esto suceda o no suceda es el PRI en el gobierno estatal y federal.

Por su parte, Jesús Zambrano se pronunció en el mismo sentido, al señalar ante periodistas que los gobernadores priistas

²⁸⁹ <http://www.noticiaspv.com/el-pacto-por-mexico-sin-futuro-despues-de-elecciones-de-2013/>

“están mandando por un tubo y al carajo” los acuerdos firmados por Peña Nieto dentro del Pacto por México.²⁹⁰

En respuesta, César Camacho reconoció que si bien el Pacto por México estaba en riesgo, llamó a los partidos a que las diferencias electorales no acabaran con él.

El Pacto por México está todos los días sujeto a riesgos. (...) Ha salido avante de cuantas dificultades ha afrontado. No es esta la primera, aunque esta no es menor. Se trata de 14 elecciones competidas en términos generales. El PRI reitera su disposición de mantenerse en el Pacto por México porque es un instrumento eficaz para la política nacional. (...) Las elecciones, por más importantes que sean, no dejan de ser incidentales cuando el Pacto por México ha atendido asuntos que por décadas han sido evadidos.²⁹¹

A pesar de los problemas internos que había enfrentado el acuerdo por las acusaciones de un supuesto uso electoral de programas sociales en Veracruz, por parte del gobierno, los presidentes nacionales del PAN y PRD indicaron mediante un posicionamiento lo siguiente: “Compartimos la convicción de que el Pacto por México es un instrumento útil y de que, en las actuales circunstancias, la responsabilidad de que se conserve y fortalezca depende del Gobierno Federal y anunciaron cinco puntos en los que radicó su postura:²⁹²

1. Continuaremos en las deliberaciones con el Gobierno Federal para que se establezcan las condiciones que aseguren el cumplimiento de la ley, el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la democracia.

²⁹⁰ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/01/el-pacto-por-mexico-esta-en-riesgo-de-romperse-tras-las-elecciones-pan>

²⁹¹ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/01/el-pacto-por-mexico-esta-en-riesgo-de-romperse-tras-las-elecciones-pan>

²⁹² <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/01/pan-y-prd-continuidad-del-pacto-por-mexico-depende-de-pena>

2. Insistiremos en la necesidad de elaborar un adéndum al Pacto por México en el que se establezcan las medidas y los compromisos que garanticen la equidad en las contiendas electorales.
3. Exigimos al Gobierno Federal que la voluntad expresada en los compromisos expuestos en los comunicados y declaraciones difundidos en días anteriores se materialicen en hechos visibles y verificables.
4. Vigilaremos que las denuncias penales presentadas contra diversos funcionarios públicos, así como las demandas de juicio político sean atendidas conforme a derecho.
5. Compartimos la convicción de que el Pacto por México es un instrumento útil y de que, en las actuales circunstancias, la responsabilidad de que se conserve y fortalezca depende del Gobierno Federal.

En respuesta, el 7 de mayo de 2013, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, ratificó que en el marco del diálogo y la pluralidad se acordó un *adéndum* de once puntos al Pacto por México, orientados a garantizar la transparencia, igualdad, legalidad y respeto en los comicios del 7 de julio.

El presidente Enrique Peña Nieto, por su parte, aseguró que “el Pacto por México estaba vigente” y refrendó el compromiso del Gobierno de la República para mantener el diálogo. Asimismo, destacó que su administración y las tres principales fuerzas políticas estaban decididas a transformar a México y que con la firma del *adéndum* se había decidido ampliar el pacto para blindar los programas sociales y así evitar que éstos sean usados con fines electorales.²⁹³

Después de las elecciones, el miércoles 17 de julio, Gustavo Madero, Jesús Zambrano y César Camacho se reunieron con

²⁹³ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/07/gobierno-y-partidos-firman-adendum-al-pacto-por-mexico>

el secretario de Hacienda, Luis Videgaray y con el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, para plantear los términos de su permanencia en el acuerdo político.²⁹⁴

Así, la presencia de los partidos políticos de oposición en el Pacto por México se acordó bajo las siguientes condiciones: remediar el incumplimiento al *adéndum* del pacto; aprobar las leyes secundarias de las reformas constitucionales; realizar un periodo extraordinario para una reforma electoral; impulsar la reforma política (especialmente en el D.F.) y promover las reformas energética y hacendaria.²⁹⁵

Si bien Jesús Zambrano fue respaldado por los gobernadores de la izquierda en la decisión de no abandonar el Pacto por México, las corrientes del PRD representadas por el exjefe de gobierno, Marcelo Ebrard, por René Bejarano y por Alejandro Encinas, exigieron al líder la salida del acuerdo con la intención de recuperar su carácter de oposición.

A pesar de los descontentos internos en el PRD, entre otros políticos de izquierda y de la coyuntura electoral del 7 de julio de 2013, el Pacto por México continuó su rumbo con la participación de todos los firmantes, aunque ciertamente de desaceleró el ritmo de las reformas.

Del mes de abril al mes de agosto de 2013 los acuerdos en el Congreso atravesaron por diversas complicaciones. En consecuencia, sería hasta septiembre, con la aprobación de la reforma financiera, cuando se recuperó la velocidad de las reformas alcanzada antes de las elecciones. De esta forma, en el último trimestre del año se aprobaron la reforma en materia de transparencia, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma político-electoral y la energética.

²⁹⁴ <http://www.animalpolitico.com/2013/07/pan-y-prd-se-quedan-en-el-pacto/>

²⁹⁵ <http://www.animalpolitico.com/2013/07/pan-y-prd-condicionan-permanencia-en-el-pacto-por-mexico/>

Con la aprobación de esta última, el PRD anunció formalmente su salida del Pacto por México. El jueves 11 de diciembre del mismo año, Jesús Zambrano dio por finiquitado el consenso básico con el que el PRI arrancó su mandato: “El Pacto está muerto. De ninguna manera regresaremos”.²⁹⁶

El líder del PRD dijo ante medios que el partido se retiraba del acuerdo y acusó al PRI de haber negociado la reforma energética con el PAN y el PVEM sin consultar al PRD:

Son ellos (PRI y PAN) los que están rompiendo el pacto, son ellos los que están dinamitando el pacto en la posibilidad de acuerdos. El PRD no ha estado en el pacto en estas materias y no regresaremos a los trabajos del pacto si no se corrigen estas claras deficiencias, estos claros atropellos, si no se reponen los procedimientos. Nosotros estamos fuera del pacto y seguiremos fuera del pacto si no se corrigen estas claras anomalías y estos claros atropellos.²⁹⁷

Resulta interesante, sin embargo, que horas después César Camacho, negara que en el análisis sobre la iniciativa de la reforma energética existieran “reuniones bilaterales” y que hayan sido excluidos los representantes del PRD. Desde el 13 de agosto, “en el Consejo Rector del Pacto por México han ocurrido al menos quince reuniones y en todas ellas ha habido gente del PRD (...) Hacemos un llamado para recuperar el Pacto por México.”

Adicionalmente, Camacho se dijo “extrañado” ante las afirmaciones de Zambrano, por lo que pidió que los dirigentes perredistas dieran una explicación a los ciudadanos.²⁹⁸

²⁹⁶ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/12/actualidad/1386874561_675888.html

²⁹⁷ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/28/el-senado-entra-en-su-recta-final-con-el-destrabe-de-la-reforma-politica>

²⁹⁸ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/28/el-senado-entra-en-su-recta-final-con-el-destrabe-de-la-reforma-politica>

Por su parte, el diputado Ricardo Monreal, de Movimiento Ciudadano, manifestó a los legisladores del PRI y del PAN: “No se salvarán del juicio de la historia porque lo que están haciendo no tiene nombre...”²⁹⁹

Sin duda alguna, los debates en el Congreso en torno a la reforma energética —siguiendo la inercia de las legislaturas pasadas— fueron un factor de desgaste para el pacto. Incluso, en una de las sesiones en las que se discutía la reforma, el diputado perredista Antonio García Conejo, llegó al extremo de quitarse la ropa hasta quedar en calzoncillos, argumentando que las reformas del PRI y el PAN despojaban al país hasta dejarlo desnudo, al tiempo que afirmaba “solamente me queda esto, de esto no me van a poder despojar, no lo van a lograr”.

Otro episodio parecido lo protagonizaron las diputadas Karen Quiroga, del PRD y Landy Berzunza, del PRI, quienes se enfrentaron a manotazos por un lugar en la lista para hablar ante el micrófono.³⁰⁰

De este modo, finalizó la concertación política denominada Pacto por México. No obstante, el saldo era favorable, políticamente hablando, pues a tan sólo un año del cambio de gobierno, se habían logrado concretar reformas estructurales que se habían postergado durante décadas. A nivel de los partidos también puede decirse que fue exitoso, pues independientemente de su ruptura final, cada partido obtuvo lo que buscaba, más allá de los pronunciamientos estridentes y de fuertes consignas en los medios. El dato cierto es que el presidente planteó puntalmente desde el principio los objetivos del Pacto y de las reformas, como para sorprender realmente —en último momento— a alguno de los firmantes respecto del carácter de las reformas, así fuera la energética. Incluso Morena, que hoy en día le disputa

²⁹⁹ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/11/actualidad/1386797841_366253.html

³⁰⁰ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/12/actualidad/1386888542_011957.html

al PRD el tercer lugar entre las principales fuerzas políticas nacionales, encontró en ese pacto un importante referente para organizar e identificar en la oposición su movimiento.

El PAN logró ser una oposición menos ideológica y de mayor cálculo político bajo el liderazgo de una de las presidencias partidistas más influyentes en su historia. Así fue como el blanquiazul lograría impulsar y sacar adelante la reforma política, a partir de la cual negoció su lugar en el pacto. El dato no es menor si se considera que durante 12 años de administraciones panistas, ni los presidentes ni su partido pudieron converger en un acuerdo de esta naturaleza.

El PRD, por su parte, dejó claro ser un partido que, igual que en su origen, debía decidir entre negociar con el gobierno para avanzar en la agenda nacional, o trabajar desde los bordes del sistema político,³⁰¹ independientemente del gobierno y del resto de las fuerzas políticas. El tiempo nos dirá cuál de las dos posturas tenía razón. Por ahora es incuestionable que la presencia del PRD ayudó a legitimar los acuerdos.

Naturalmente, existen visiones diversas de lo que fue el Pacto por México. Por ejemplo, para Aurelio Nuño Mayer: “el Pacto por México fue un gran ejemplo de cómo se puede construir políticamente una gobernabilidad democrática.”³⁰²

Jesús Ortega, del PRD, calificó como bueno lo alcanzado con el Pacto por México. Dijo que fueron las propuestas de la izquierda las que permitieron la reforma en telecomunicaciones, la económica y la educativa. Advirtió que sólo se cometió un error con el tema de la reforma energética: que adoptó el modelo neoliberal.

³⁰¹ Esta idea de bordes no tiene que ver con la concepción de Rancière *En los bordes de lo político*, sino únicamente a su sentido literal de actividad alejada del centro.

³⁰² “Pacto por México no pretende suplantarse a Poder Legislativo: Nuño”, en http://diario.mx/Nacional/2014-06-08_01b26297/pacto-por-mexico-no-pretende-suplantarse-a-poder-legislativo-nuno/

Posteriormente, Ortega diría que no fue el PRI ni el presidente Enrique Peña quienes lograron las reformas estructurales, sino la izquierda que logró que con la reforma en telecomunicaciones se pusiera fin a los monopolios, porque eran un obstáculo para el desarrollo de la economía impidiendo generar empleos. También esgrimió que la izquierda logró impulsar una reforma económica que enfureció a muchos empresarios de la frontera porque ahora se les va a cobrar impuestos y además se logró hacer valer una reforma educativa que consideró completa, porque, respetando los derechos de los niños y las niñas, busca que ellos sean la prioridad. También aceptó que el PRD no era mayoría en el Congreso y por ello no tuvieron otra opción que afianzar un acuerdo con otros grupos parlamentarios, entre ellos el PRI.³⁰³

Por su parte, López Obrador declaró lo siguiente sobre el Pacto por México:

Esa es pura demagogia, eso es pura mentira, puro engaño, eso es bueno para los de la llamada clase política, para los políticos de arriba que se reúnen en buenos restaurantes. Cada vez que sale una foto de los integrantes del pacto, observen las mesas son manteles finos, buen vino, buena comida, y pura maniobra para quien vive afectando a México y al pueblo.³⁰⁴

En otro momento dijo: “los dirigentes del PRD al participar en el Pacto por México, mejor dicho Pacto contra México, fueron culpables de imponer reformas estructurales como fueron la educativa, la fiscal y la energética para afectar al pueblo de México y entregar el petróleo que es de los mexicanos y de la nación”.³⁰⁵

³⁰³ <http://www.semanarioevidencias.com/?p=77713>

³⁰⁴ <http://lopezobrador.org.mx/2013/02/14/el-pacto-por-mexico-solo-sirve-para-los-politicos-de-arriba-que-se-reunen-en-buenos-restaurantes-amlo/>

³⁰⁵ <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/31/lopez-obrador-y-ebrard-critic-an-al-prd-por-su-papel-en-el-pacto-por-mexico>

Cuauhtémoc Cárdenas, el otrora líder moral del PRD, antes de abandonar oficialmente el partido expresó que:

México ha sido gravemente agredido con una serie de reformas constitucionales y legales, las llamadas estructurales, aprobadas por las mayorías gubernamentales, reaccionarias y entreguistas, que trastocan el orden constitucional y vulneran los derechos fundamentales de los mexicanos, rompiendo con ello el pacto social existente, base de la estabilidad política del país. México es otro después de las reformas neoliberales de finales del 2012 y del 2013: el Estado perdió sus facultades de control para el aprovechamiento, en función del interés público, de las substancias del subsuelo, el petróleo y todos los hidrocarburos entre ellas.³⁰⁶

Gustavo Madero dijo que firmar el Pacto por México fue una extraordinaria y valiente decisión. Por si fuera poco, anunció que, en caso de reelegirse como dirigente nacional del PAN, continuaría por el camino de los acuerdos y el diálogo con todas las fuerzas políticas.³⁰⁷

El director de la Fundación Rafael Preciado, el recientemente fallecido Juan Molinar Horcasitas, vaticinó que una revisión de dicho instrumento, arrojaría como resultado que el presidente Enrique Peña Nieto queda a deber en el cumplimiento de los compromisos, toda vez que la economía sigue estancada, debido a la reforma fiscal, a la que calificó como un lastre y no un motor para la economía. También advirtió que:

... con todo el potencial que tiene el Pacto para convertirse en una gran plataforma de crecimiento y de progreso, el Pacto no puede por sí solo, se necesita un gobierno que lo lleve a buen puerto y la verdad es que en estos dos

³⁰⁶ http://www.cardenass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=242:jornada-nacional-de-lucha&catid=35:pronunciamientos&Itemid=56

³⁰⁷ <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/23/950102>

primeros años de gobierno, tenemos una economía estancada y la más profunda crisis de seguridad. El Pacto es un hecho histórico, pero algo hay en él que debemos tratar de mantener vivo; mi partido se sostiene en lo que dijo desde el día de la jornada electoral que marcó la derrota de mi partido y el triunfo de otro, el PRI, no pagaremos nunca con la misma moneda de la obstrucción, ahí está el pacto para probarlo.³⁰⁸

En agosto de 2014 el Presidente Enrique Peña Nieto declaró que:

El Pacto por México fue la plataforma sobre la cual se generó una agenda de cambios profundos que han sentado las bases jurídicas e institucionales para la construcción de un nuevo México; permitió que las principales fuerzas políticas definieran una serie de propuestas concretas para dar solución a los grandes problemas nacionales, superando así una época marcada por la polarización política y la parálisis legislativa. En un periodo de tan sólo veinte meses, México ha concretado 11 reformas que representan un logro histórico. Su aprobación implicó un profundo esfuerzo para realizar 58 modificaciones a la Constitución, 81 cambios a diversas leyes secundarias, la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15. De igual manera se construyeron 3 nuevas instituciones y se fortalecieron 13 ya existentes.³⁰⁹

En opinión del Presidente de la República, estas reformas tenían tres grandes objetivos: elevar la productividad de México para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y afianzar nuestro régimen democrático y de libertades.

1. Elevar la productividad de México para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico. Rubro en el cual se

³⁰⁸ <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/pan-y-pri-difieren-sobre-resultados-del-pacto-por-mexico-127.html>

³⁰⁹ http://elpais.com/elpais/2014/08/20/opinion/1408541903_825803.html

inscribieron las reformas en materia energética, de telecomunicaciones, hacendaria y financiera.

2. **Fortalecer los derechos de los mexicanos.** Plano en el que se ubicaron la reforma educativa, la reforma la Ley de Amparo, así como la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales.
3. **Afianzar el régimen democrático y de libertades.** Lo cual abarcó la aprobación de la reforma político-electoral y la reforma en materia de transparencia.

En la perspectiva del gobierno, quedó de manifiesto que al tratarse de cambios políticos de profundo calado la posibilidad de encontrar obstáculos y discrepancias en el proceso legislativo eran muchos, pero continuó mostrando confianza en su superación. “el camino no ha sido fácil, ni los resultados llegarán de inmediato, sin embargo, lo que resulta innegable es que hoy en día, nuestro país cuenta con mayores herramientas para aprovechar todo su potencial en beneficio de la población, con nuevas leyes e instituciones que sirven como marco para el desarrollo económico y político nacional”.³¹⁰

En el mes de septiembre de 2014, ante miembros del Council of Foreign Relations en Nueva York, el presidente Enrique Peña Nieto dijo que gracias al Pacto por México se lograron discutir y aprobar las 11 reformas estructurales que se impulsaron durante su administración y que: “Más allá de las visiones y de la visión de cada partido, se definió con toda claridad y se le dio contenido al acuerdo que hicimos, lo que refleja el nivel de madurez política que hay en México”³¹¹

Esta crónica del Pacto por México no estaría completa sin considerar a la opinión pública. Al respecto, vale la pena apuntar

³¹⁰ http://elpais.com/elpais/2014/08/20/opinion/1408541903_825803.html

³¹¹ Pacto por México hizo posibles las reformas: Peña en http://www.milenio.com/politica/Pacto_por_Mexico-reformas_estructurales-Pena_en_Nueva_York-reforma_energetica_0_377962394.html

los resultados de la encuesta realizada por Consulta Mitofsky, según la cual:³¹²

- 3 de cada 10 mexicanos mayores de 18 años, es decir, aproximadamente 23 millones de mexicanos, se enteraron de la firma del pacto.
- Del Pacto por México, lo que los mexicanos recuerdan es el hecho mismo y no su contenido; así las principales respuestas se concretan en “trabajar juntos”, “estar unidos”, “seguridad en acuerdos políticos” y “apoyar al Presidente”.
- El contenido del pacto, en sus 95 compromisos, pasó a segundo nivel en importancia para el ciudadano.

En el mes de mayo de 2013, *El Universal/ Buendía & Laredo*³¹³ realizaron otra encuesta que arrojó un alto conocimiento sobre el pacto. El 65% de los encuestados manifestó haber escuchado una noticia sobre éste (20 puntos mayor al registrado en febrero de ese mismo año).

La opinión sobre el éxito del arreglo político se encontraba dividida: 28% consideró que no había sido exitoso, en contraste con el 25% que afirmaba lo contrario.

En cuanto a la identificación de ganadores y perdedores, la mayoría de los ciudadanos consideró como los primeros al PRI, con 74% y al Presidente Enrique Peña Nieto, con 73%.

En contraste, los *damnificados* del acuerdo, de acuerdo con la opinión pública, habían sido Andrés Manuel López Obrador y la maestra Elba Esther Gordillo, con 54% y 53% respectivamente.

Vale la pena destacar que sólo el 28% de los ciudadanos consideró haber ganado con el Pacto por México y un 39% manifestó haber perdido.

³¹² <http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2013/PactoporMexico.pdf>

³¹³ <http://www.eluniversal.com.mx/primera/42152.html>

Según un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), junio de 2013, fue el momento en el que pacto adquirió mayor popularidad. En este ejercicio demoscópico, el 75% de los entrevistados dijo estar de acuerdo con él acuerdo y sólo el 11% mostró desacuerdo.³¹⁴

De igual forma, en 18 de junio de 2013, el portal *Animal Político* publicó una encuesta en donde la mitad de los entes entrevistados manifestó (51%) tener una opinión favorable respecto al Pacto por México.³¹⁵



Encuesta cara a cara Nacional/Levantamiento: 400 casos/
Fecha de levantamiento: 8, 9 y 10 de junio de 2013

En noviembre de 2013, en la Encuesta Nacional en Vivienda *BGC-Excelsior*,³¹⁶ a casi un año de la firma del acuerdo, se ob-

³¹⁴ *En Contexto*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Número 38, 4 de septiembre de 2013.

³¹⁵ <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-caleidoscopio/2013/06/18/pactos-vemos/>

³¹⁶ <http://www.bgc.com.mx/encuesta-bgc-excelsior/131-aprueban-pacto-por-mexico>

servó que la mitad de la población que conocía del Pacto por México, lo veía como positivo.

En cuanto a sus resultados, la reforma educativa fue la medida que más se reconoció como fruto del Pacto. La reforma hacendaria, por su parte fue la más impopular y, en menor medida, la reforma energética.

En resumen, la opinión pública en general mostraba cierto respaldo al Pacto por México pero sin mucho entusiasmo, lo cual se explica en buena medida por la pérdida de confianza en la democracia y sus instituciones.

De lo anterior surge la necesidad de evaluar al Pacto por México a la luz de sus resultados, es decir, las reformas estructurales.

Como sea, desde un panorama de corte histórico, se puede adelantar que el Pacto por México buscó ser el instrumento para transitar hacia la consolidación de la democracia y lograr una gobernabilidad sustentada en resultados eficaces que reflejen en la sociedad una mejora en lo económico, social y cultural. Sin hacer a menos de sus detractores, desde ahora se puede adelantar que el Pacto se inscribe como uno de los factores que hicieron posible el proceso reformador tal vez más ambicioso desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Aún es muy pronto para saberlo y dese luego es válido disentir, pero hay señales de que estamos ante un modelo de gobernabilidad más acorde con nuestras propias características nacionales, al buscar conciliar sintéticamente los extremos de la división de poderes y los gobiernos divididos, al mismo tiempo en que se fortalece en la práctica la esencia de la política, sin renunciar a los ideales democráticos. Es un modelo que lejos de negar la diferenciación y fragmentación política democrática dentro del Congreso la presupone y la orienta hacia el reconocimiento de la riqueza y heterogeneidad político nacional y el orden constitucional.³¹⁷

³¹⁷ Hace ya casi 20 años, los teóricos de la transición decían que “Un descubrimiento inequívoco es que las democracias no sobreviven cuando

Como lo señalara Aurelio Nuño Mayer: "... al Pacto, como hay que juzgarlo, no es por su tiempo sino por sus resultados."³¹⁸

Segunda parte: Las 11 Reformas Estructurales

El Pacto por México fue una experiencia política inédita en nuestro país. A su amparo, se crearon las condiciones para acordar y aprobar reformas en diversas áreas y sectores que por décadas han estado paralizados, obstaculizando el desarrollo del país. No obstante que la vigencia del pacto fue de apenas un año (2 de diciembre de 2012 al 28 de noviembre de 2013), se alcanzaron grandes acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, y que se materializaron en 11 reformas estructurales.

En nuestra historia reciente, un evento así entre todos los partidos sólo tuvo lugar a principios de 1994 tras el levantamiento armado del EZLN, cuando todos los partidos se reunieron para plantear las alternativas pacíficas al conflicto; y en 2007, a propósito de la reforma constitucional en materia electoral. Pero, a juzgar por los alcances y las condiciones estructurales, la reunión de los partidos y el gobierno en torno al Pacto no tiene precedentes.

Como ha quedado anotado al principio de este texto, el presente apartado no busca analizar la materia o contenido de las reformas, sino presentarlas al lector, con el objetivo de que co-

combinan presidencialismo con sistemas de partido fragmentado (...) Las situaciones en que el ejecutivo no tiene poder suficiente en el congreso para hacer aprobar sus proyectos de ley pero sí tiene la capacidad de vetar y mantener sus vetos son endémicas en los sistemas presidenciales y en ocasiones desembocan en un completo estancamiento..." (Przeworsky, Adam, et. al. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, pp.76-77). Lo que en este texto se propone, sin embargo, es que este tipo de instrumentos como el Pacto por México, como organización supra partidista que atraviesa horizontal y transversalmente a los poderes de la Unión se presenta como una alternativa frente al estancamiento que acusan esos analistas.

³¹⁸ *Reforma*. "Forma y Fondo", 8 de junio de 2014. Pragmatismo y reformismo.

nozca e identifique la complejidad de los problemas que cada reforma trata de solucionar. Además de ello, comprende una lectura rápida de las distintas asignaturas pendientes que por mucho tiempo han impedido a nuestro país consolidar su democracia y perfilarlo hacia el desarrollo; algo que las presentes reformas, de acuerdo con sus mentores, tienen como propósito subsanar y perfeccionar. Es, pues, un esfuerzo por reunir los diferentes materiales de las 11 reformas, de acuerdo con el orden cronológico (no de promulgación) en que se fueron legislando. Su diagnóstico detallado seguramente constituirá la materia de trabajos posteriores, una vez que —en el mediano y largo plazo— las reformas arrojen resultados.

En ese orden de ideas, el primer acuerdo propiciado por el Pacto por México, incluso antes de su formalización, se concretó con la reforma laboral, mientras que la reforma constitucional en materia energética marcó el final de este instrumento de concertación, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Reformas Estructurales	Proyecto de Decreto ³¹⁹	Aprobación ³²⁰	Publicación ³²¹
1. Laboral	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.	Cámara de Diputados 28/09/2012 -351 votos a favor. -128 en contra -10 abstenciones Cámara de Senadores 13/11/2012 -99 votos a favor. -28 en contra. -0 abstenciones.	30/11/2012

³¹⁹ *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

³²⁰ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

³²¹ *Diario Oficial de la Federación*

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reformas Estructurales	Proyecto de Decreto ³¹⁹	Aprobación ³²⁰	Publicación ³²¹
2. Educativa	Se reforman los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX, al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Cámara de Diputados 21/12/2012 -360 votos a favor. -51 en contra -20 abstenciones</p> <p>Cámara de Senadores 20/12/2012 -113 votos a favor. -11 en contra. -0 abstenciones.</p>	26/02/2013
3. Nueva Ley de Amparo	Se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	<p>Cámara de Diputados 02/02/2013 .453 votos a favor -18 en contra -6 abstenciones</p> <p>Cámara de Senadores 20/2/2013 -101 votos a favor. -0 en contra. -0 abstenciones.</p>	2/ 04/ 2013
4. Telecomunicaciones	Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Cámara de Diputados 21/03/2013 -414 votos a favor -50 en contra -8 abstenciones</p> <p>Cámara de Senadores 30/4/2013 -108 votos a favor. -3en contra. -2 abstenciones.</p>	11/06/2013

Reformas Estructurales	Proyecto de Decreto ³¹⁹	Aprobación ³²⁰	Publicación ³²¹
5. Competencia económica	Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Cámara de Diputados 21/03/2013 -414 votos a favor. -50 en contra. -8 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 25/04/2014 -105 votos a favor. -4 en contra. -1 abstención.</p>	11/06/2013
6. Financiera	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley de Agrupaciones Financieras.	<p>Cámara de Diputados 10/09/2013 -383 votos a favor. -63 en contra. -14 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 26/11/2013 -91 votos a favor. -24 en contra. -1 abstención.</p>	10/01/2014
7. Hacendaria	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta.	<p>Cámara de Diputados 31/10/2013 -297 votos a favor. -162 en contra. -1 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 29/10/2013 -73 votos a favor. -50 en contra. -0 abstenciones.</p>	26/12/2013

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas:
el caso del pacto por México

Reformas Estructurales	Proyecto de Decreto ³¹⁹	Aprobación ³²⁰	Publicación ³²¹
8. Transparencia	Se reforman las fracciones, I, IV y V al apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6º; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso D) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Cámara de Diputados 26/11/2013 -424 votos a favor. -16 en contra. -4 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 20/11/2013 -88 votos a favor. -6 en contra. -0 abstenciones.</p>	7/02/2014
9. Código Nacional de Procedimientos Penales	Se reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Cámara de Diputados 03/12/2013 -318 votos a favor. -114 en contra. -2 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 5/12/2013 -104 votos a favor. -0 en contra. -0 abstenciones.</p>	5/03/2014

Reformas Estructurales	Proyecto de Decreto ³¹⁹	Aprobación ³²⁰	Publicación ³²¹
10. Político-electoral	<p>Se reforman los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 11, 115, 116, 119 y 122; se adiciona un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos de la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XII, recorriéndose la subsecuente en su orden al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y a la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso h) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo inciso f) y un inciso n), recorriéndose en su orden subsecuente a la fracción IV; así como una fracción VIII al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Diputados 05/12/2013 -409 votos a favor. -69 en contra. -3 abstenciones.</p> <p>Cámara de Senadores 13/12/2013 -99 votos a favor. -11 en contra. -2 abstenciones.</p>	10/02/2014
11. Energética	<p>Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo VI del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo al artículo 27, recorriéndose los subsecuentes en orden; un párrafo octavo al artículo 28, recorriéndose los subsecuentes en orden, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Diputados 11/12/2013 -354 votos a favor. -131 en contra. -0 abstenciones</p> <p>Cámara de Senadores 10/12/2013 -95 votos a favor. -28 en contra. -0 abstenciones.</p>	21/12/2013

Reforma Laboral

La reforma laboral se ubica cronológicamente antes de la formalización del Pacto por México, en pleno periodo de transición gubernamental entre las administraciones de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, y de manera paralela a la negociación del propio pacto.

En ese sentido, esta reforma estructural representó una especie de bisagra toda vez que permitió observar la voluntad de los gobiernos saliente y entrante —así como de sus respectivos partidos— por emprender cambios de gran envergadura, reforzando al mismo tiempo la convicción respecto a la importancia del diálogo en la construcción de acuerdos en el Poder Legislativo.

Bajo este tenor, es posible afirmar que la aprobación de esta reforma no habría podido darse sin el proceso de gestación del Pacto por México. De ahí que se pueda considerar como uno más de sus resultados.

Cabe recordar que la Ley Federal del Trabajo³²² databa de 1970. Durante los periodos presidenciales de Salinas de Gortari, Zedillo y Fox, se presentaron varios proyectos que buscaron reformar la ley, sin que ninguno de estos llegara a discutirse en el Congreso de la Unión. Este bloqueo a la reforma laboral, como señala Francisco Zapata, puede explicarse por varios factores, entre los cuales sobresalen la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre 1991 y 1993, la sucesión presidencial de 1993-1994, la negativa de la CTM a modificar ciertas disposiciones laborales (como la relativa a la cláusula de exclusión) o la polarización con respecto a introducir cambios en los estatutos de sindicatos que no permitían el voto libre y secreto para elegir sus comités ejecutivos ni en otros procesos electorales internos.³²³

³²² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

³²³ Zapata, Francisco. La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo: 1989-2005 (2006). Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 1, enero-marzo, pp. 83-84.

El 1 de septiembre de 2012, el presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó su iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, bajo la figura de *iniciativa preferente*, un instrumento incorporado en la legislación con la reforma política del 9 agosto de 2012.³²⁴

El coordinador de los diputados del PRI, Manlio Fabio Beltrones Rivera, dijo entonces: “Yo saludo la iniciativa del presidente Felipe Calderón, no obstante a escasos tres meses de que termine su Gobierno haga uso de una herramienta como lo es la iniciativa preferente (sic.), revisaremos el documento una vez que nos lo ponga a disposición la Mesa Directiva”.³²⁵

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.³²⁶

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”.³²⁷

Así, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*³²⁸ la reforma en materia laboral, el primero de los resultados que se pueden atribuir al Pacto por México.

³²⁴ A través de ésta, de acuerdo con el Artículo 71 de la Constitución, se faculta al Poder Ejecutivo para presentar, al inicio del periodo ordinario de sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión, hasta dos iniciativas con tal carácter, las cuales tienen que ser discutidas, aprobadas o rechazadas en un periodo no mayor a treinta días en cada una de las cámaras.

³²⁵ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/09/02/calderon-promueve-reforma-laboral>

³²⁶ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

³²⁷ <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2012/10/98412.php>

³²⁸ <http://www.dof.gob.mx>

La reforma laboral planteó cinco objetivos:³²⁹

I. Favorecer el acceso al mercado laboral y la creación de empleos:

- Incorporar el concepto de trabajo digno o decente.
- Establecer nuevas modalidades de contratación individual: periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajo de temporada.
- Modificación del cálculo de la generación de salarios vencidos.
- Privilegiar a la productividad como el principal criterio para acceder a puestos vacantes y de nueva creación.

II. Fortalecer la transparencia y democracia sindical:

- Establecer el voto libre y secreto en las elecciones de las directivas sindicales, así como el derecho del trabajador a exigirles información y rendición de cuentas sobre el patrimonio sindical.
- Catalogar como información pública aquella relacionada con registros sindicales y contratos colectivos de trabajo.
- Eliminación de la llamada “cláusula de exclusión por separación” para evitar que los trabajadores sean despedidos por el hecho de renunciar a su sindicato o por ser expulsados del mismo.

III. Otorgar mayores facultades de vigilancia a las autoridades del trabajo:

- Tipificar como delito la contratación de menores que no estén en edad permitida para trabajar fuera del círculo familiar.
- Facultar a la autoridad para restringir el acceso o limitar la operación en las áreas cuando exista peligro inminente para la salud y la vida de los trabajadores.

³²⁹ <http://reformas.gob.mx/reforma-laboral/que-es>

- Incorporar derechos y obligaciones de patrones y trabajadores, ante contingencias sanitarias.
- Incrementar los montos de las sanciones por violaciones a la normatividad laboral.

IV. Fortalecer la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales:

- Prohibir a los patrones requerir certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo.
- Brindar la opción de transferir los periodos de descanso pre y post-natales.
- Otorgar para los casos de adopción, seis semanas de descanso.
- Reducir hasta una hora la jornada de trabajo durante el periodo de lactancia.
- Prohibir emplear a mujeres en periodo de gestación o lactancia, en caso de declaratoria de contingencia sanitaria.
- Ampliación de derechos de los grupos vulnerables.
- Sanciones para el acoso y el hostigamiento laboral.

V. Modernizar la justicia laboral:

- Establecer el servicio profesional de carrera en las juntas de conciliación y arbitraje y se agilizan los procedimientos.
- Establecer un procedimiento sumario para los conflictos individuales en materia de seguridad social.

Reforma Educativa

La segunda reforma fue la Educativa. Esta iniciativa estuvo acompañada de un documento firmado por los presidentes de

los tres principales partidos nacionales, y sería aprobada por la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República al día siguiente. Pero en esta ocasión, la votación en lo general en la Cámara de Diputados fue de 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones; con una clara división de la izquierda, ya que en el PRD 40 Diputados votaron a favor y 31 en contra, al igual que el PT con 8 votos a favor y 3 en contra y MC con 1 voto a favor y 16 en contra.³³⁰

En febrero de 2013, fue aprobada la reforma constitucional por el Poder Legislativo y promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013, publicándose al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.³³¹

El 10 de septiembre de 2013, el presidente Peña Nieto promulgó la legislación secundaria conformada por reformas a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Los tres decretos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre.³³²

La reforma educativa planteó tres objetivos:³³³

- a) Responder al reclamo social de mejorar la calidad de la educación básica y media superior. Para ello, se dispuso fortalecer la profesionalización de la función docente, el establecimiento de estándares mínimos de funcionamiento de las escuelas, el mejoramiento de los planes y programas de estudio, el fortalecimiento de los programas destinados a mejorar instalaciones, la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la realización de evaluaciones periódicas de todos los componentes del sistema educativo.

³³⁰ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

³³¹ <http://www.dof.gob.mx>

³³² <http://www.dof.gob.mx>

³³³ <http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-es>

- b) Reducir la desigualdad en el acceso a la educación reforzando los programas que brindan asistencia a las escuelas que se encuentran en zonas con altos niveles de marginación, así como a los estudiantes con necesidades educativas especiales.
- c) Involucrar a los padres de familia y a la sociedad mexicana en su conjunto en la transformación de la educación por medio de consejos de participación a nivel nacional, estatal, municipal y en los planteles educativos, así como con la realización de foros de consulta sobre la planeación del sistema educativo y las necesidades educativas regionales.

La reforma educativa —a decir de sus autores— es la vía para asegurar una educación de calidad al alcance de todos los niños y jóvenes del país. La educación gratuita, laica e incluyente “permitirá avanzar en el propósito de abatir el rezago y proporcionar a los alumnos una educación integral, para la convivencia armónica y el desarrollo personal y social, así como herramientas que les permitan competir en un mundo globalizado que hace uso del conocimiento y la tecnología”.

Con esta reforma se confirmó que toda decisión política, afecta intereses, en este caso, al modificar especialmente el acendrado régimen de privilegios de las viejas estructuras corporativas.

Por su lado, a mediados de agosto, los integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) comenzaron a protestar contra la reforma educativa en el Distrito Federal y, en septiembre, presentaron ante las autoridades judiciales más de 200,000 amparos contra las leyes secundarias de la reforma educativa.³³⁴

³³⁴ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/21/cnte-amparos-reforma-educativa-protestas>. Cabe decir que las marchas y plantones en la capital de la República, de acuerdo con la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco), dejaron pérdidas económicas por 767 millones de pesos (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/09/06/21-dias-de-protestas-de-la-cnte-contra-la-reforma-educativa>)

Nueva Ley de Amparo

La tercera reforma modificó la Ley de Amparo y concluyó el 2 de abril de 2013 con la publicación del Decreto que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las modificaciones a cinco leyes secundarias, que en conjunto habilitan competencias y posibilitan la aplicación de las nuevas disposiciones.³³⁵

Es de resaltar que esta reforma fue una de las que logró el mayor consenso entre las principales fuerzas políticas, al registrar 435 votos a favor, 18 en contra (1 del PRD, 3 del PT y 14 de MC) y 6 abstenciones.³³⁶

El entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza, señaló que se trató de un proceso extenso que involucró a los tres poderes del Estado y que fue producto del interés y de las aportaciones de muchos expertos, legisladores, académicos y asociaciones de abogados, postulantes y organizaciones, que contribuyeron a éste “gran proyecto” para mejorar el sistema federal de impartición de justicia en beneficio de la sociedad.³³⁷

La reforma fue diseñada en función de ampliar la protección que el amparo proporciona a los derechos de los ciudadanos, en comunión con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011,³³⁸ con el propósito de hacer más expedita y eficaz la aplicación de la justicia; simplificar y modernizar los procesos legales y para fortalecer al Poder Judicial de la Federación. Ello cobra relevancia, puesto que si bien la reforma

³³⁵ <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/>

³³⁶ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

³³⁷ <http://www.sitios.scjn.gob.mx/eventos/?q=video/430/>

³³⁸ <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>. Véase Carbonell, Miguel, “6 novedades de la ley de amparo”, *adnPOLÍTICO*, 26 de marzo de 2013. <http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/03/26/miguel-carbone-ll-6-novedades-de-la-nueva-ley-de-amparo>

constitucional se realizó en 2011, la legislación reglamentaria y no sería modificada sino hasta el 2013; pero el meollo de la cuestión radica en que desde mediados del siglo XX dicha ley no se modificaba en su esencia, dejando a los individuos, objeto original del amparo, en desventaja frente a las arbitrariedades de las autoridades. Esta vez la ley imprime un fuerte sentido humanista a los derechos de los individuos.

En este sentido, la reforma a la Ley de Amparo estuvo conformada por tres ejes principales.³³⁹

1) Ampliación de la esfera de protección de los derechos.

- Los Derechos Humanos previstos en los tratados internacionales serán objeto de protección directa.
- Se dota de efectos generales a las sentencias de inconstitucionalidad de una norma general emitidas por parte de la SCJN de forma reiterada, con lo que se tutelan los derechos de todas las personas, aun cuando no hayan interpuesto el juicio de amparo.
- Se otorga la calidad de parte agraviada a quien tenga un interés legítimo, ya no necesariamente jurídico.
- No se otorgarán suspensiones del acto reclamado que causen más perjuicios sociales que beneficios para el quejoso.

2) Elevar la eficacia de la justicia mexicana.

- La sentencia de todo amparo para efectos señalará con precisión los términos en que ésta deba cumplirse.
- La presentación de la demanda de amparo podrá efectuarse en línea, mediante el uso de la Firma Electrónica.

3) Fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Se crean los “Plenos de Circuito”, a fin de que las contradicciones de tesis al interior de un mismo circuito sean resueltas a través de los plenos.

³³⁹ <http://reformas.gob.mx/nueva-ley-de-amparo/que-es>

- Para asegurar el debido cumplimiento de las sentencias de amparo, se robustece el esquema de sanciones.
- Se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para separar de su cargo y consignar ante el Juez de Distrito, tanto a la autoridad responsable como a su superior jerárquico cuando incumplan una sentencia de amparo.

Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

La cuarta reforma estructural buscó generar condiciones de mayor competencia económica en sectores clave para el desarrollo nacional. En ese sentido, es importante señalar que en el proceso de análisis y discusión de la reforma constitucional, se abordaron al mismo tiempo tanto el aspecto de las telecomunicaciones como el de la competencia económica en general, con el objeto de incorporar en la Carta Magna nuevas disposiciones para imprimir eficiencia en el funcionamiento de los mercados.

Luego de la aprobación de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, el gobierno federal y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión trabajaron en las leyes secundarias correspondientes, la de telecomunicaciones y radiodifusión, por un lado y la de competencia económica, por el otro.

A nivel constitucional, la reforma en materia de telecomunicaciones y competencia económica fue aprobada con 414 votos a favor, de todos los partidos a excepción de MC, que sumó 50 votos en contra (26 del PRD, 5 del PT y 19 de MC) y 8 abstenciones.³⁴⁰

Con esta reforma se tomó la decisión de impulsar un cambio estructural para aumentar sustantivamente la competencia en estos sectores, buscando elevar con ello el bienestar de los mexicanos y el potencial económico del país. Este cambio se

³⁴⁰ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

concretó por medio de la reforma en materia de telecomunicaciones, que consta de seis ejes principales:

- I. Ampliación de los derechos fundamentales. Reconocimiento del derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluidos la banda ancha y la Internet. Asimismo, se estableció que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado debe garantizar que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.
- II. Actualización del marco legal de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Para fortalecer la certidumbre legal, se promulgó una ley convergente que norma el uso del espectro radioeléctrico de las redes y los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Asimismo, se estableció un régimen de concesión única para la prestación de dichos servicios.

Para garantizar la materialización de la reforma en el corto plazo, se definió un conjunto de medidas de regulación asimétrica a las que han de sujetarse los agentes económicos preponderantes en estos sectores. Sin duda alguna, una de las disposiciones de mayor impacto fue la adopción de la práctica conocida internacionalmente como *mustcarry/mustoffer*, esto es, la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida y, a su vez, la obligación de que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.

- III. Fortalecimiento del marco institucional. Se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), como un órgano

constitucional autónomo, encargado de la regulación, promoción y supervisión del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como de fungir como autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

Por otra parte, también se crearon los tribunales especializados en la materia, con la finalidad de dar certeza a la inversión y agilizar los procesos judiciales en el ámbito económico.

- IV. Promoción de la competencia. Para ello, además de las medidas asimétricas, se ampliaron las facultades del IFT para reducir los niveles de concentración. Otro aspecto relevante fue permitir la inversión extranjera directa en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, hasta en 100 por ciento, así como hasta en un 49 por ciento en radiodifusión.
- V. Establecimiento de una política de Inclusión Digital Universal y una Estrategia Digital Nacional. Para lo cual se le encomendó al Ejecutivo Federal el desarrollo de una política de infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales. Con esto se busca que al menos 70 por ciento de los hogares y 85 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas cuenten con Internet de alta velocidad y a precios competitivos internacionalmente.
- VI. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura. Ampliación y fortalecimiento de la red troncal de fibra óptica, aprovechando la red de la Comisión Federal de Electricidad. Además, se dispuso el despliegue de una red compartida móvil mayorista, utilizando la banda de 700 Megahertz (MHz), que podrá utilizar la red troncal con el fin de contar con una mayor cobertura de servicios móviles a menores precios y en beneficio de más población.

Con la reforma de telecomunicaciones se busca eliminar prácticas monopólicas y anticompetitivas que han generado ganancias

extraordinarias a los agentes preponderantes, en detrimento del bienestar de los mexicanos y el desarrollo del país. La idea es que con más competencia, el sector de telecomunicaciones de México tendrá mayores niveles de cobertura y mayor penetración, servicios de mejor calidad a menores costos, así como mayores herramientas para cerrar la brecha digital en el país.³⁴¹

Reforma en Materia de Competencia Económica

En la vertiente de la competencia económica, esta reforma estructural se desarrolló sobre tres ejes estratégicos:

1. Un nuevo diseño institucional que permite una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica.
- Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano constitucional autónomo, encargado de atribuciones como:

Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas.

Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia.

Practicar visitas de verificación para vigilar el cumplimiento de la ley.

- Modernización de las normas encaminadas a prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concu-

³⁴¹ <http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-telecomunicaciones/que-es>

rrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

- Creación de una autoridad investigadora encargada de dar trámite a las denuncias y conducir las investigaciones sobre probables violaciones a la ley, para lo cual puede requerir informes y documentos, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación.
2. Ampliación del catálogo de posibles conductas anticompetitivas que se llevan a cabo en los mercados.
- Se precisó que las disposiciones serían aplicables a todos los agentes económicos que participan en la economía nacional, con excepción de los participantes de los sectores de las telecomunicaciones y radiodifusión.
 - Redefinición de conductas anticompetitivas y prohibición absoluta de los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y las barreras que disminuyen, dañan o impiden la libre competencia y la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.
 - Se retomaron los conceptos de la legislación anterior que probaron su eficacia respecto de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas, determinación de mercado relevante, poder sustancial y concentraciones.
 - Se incluyeron dos nuevos tipos de prácticas monopólicas relativas que sancionan el uso abusivo de un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos con poder sustancial de mercado.
3. Perfeccionamiento de la técnica legislativa, que permite su correcta implementación y aplicación:
- Otorga mayor claridad, predictibilidad, certeza, justicia, transparencia y eficiencia en su aplicación.

- Define con precisión los procedimientos a seguir para la aplicación sustantiva de la ley, salvaguardando el debido proceso y los derechos de todos los agentes económicos.
- Fortalece las capacidades sancionatorias de la COFECE al permitirle desincorporar activos en la proporción necesaria, como último recurso ante una práctica anticompetitiva.³⁴²

La reforma en materia de competencia económica es de suma importancia para el desarrollo de nuestro país en virtud de sus implicaciones para la economía nacional y la calidad de bienes y servicios que consumimos.

Para dimensionar el rezago histórico que México había tenido en materia de competencia económica, nos dice Diego Aarón Del Pilar Miranda:

...basta con referir que mientras en nuestro país la primera legislación para combatir los problemas de competencia fue precisamente la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), decretada en diciembre de 1992; en Estados Unidos, el primer documento en la materia fue la Sherman Act de 1890. Si bien es cierto que la Constitución mexicana, en su Artículo 28, ya instituía la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas, fue hasta la administración del presidente Salinas de Gortari cuando se otorgó la importancia debida a este tema. Incluso, se creó la primera COFECE que se vio fortalecida con la reforma de 2013”.³⁴³

En cuanto a las reacciones sobre esta importante reforma, estas reflejaron el consenso político alcanzado.

El presidente del PAN, Gustavo Madero, felicitó a los Grupos Parlamentarios del partido en el Senado y en la Cámara de Diputados por haber impulsado, apoyado y aprobado la reforma en materia de telecomunicaciones, con la finalidad de impulsar

³⁴² <http://reformas.gob.mx/reforma-en-competencia-economica/que-es>

³⁴³ <http://www.dineroenimagen.com/2014-03-03/33500>

la competencia económica, el combate a los monopolios y a las prácticas anticompetitivas en todos los sectores de la actividad económica, la modernización y democratización de los medios de comunicación. Al respecto, Madero expresó:

(...) tanto en el Senado como en Diputados, los legisladores actuaron de manera responsable al fortalecer y enriquecer una iniciativa que tiene como fin primordial cumplirle a la ciudadanía y no dejar ningún resquicio ni interpretación dudosa para que los actores regulados sigan abusando de los recursos de suspensión y dilación de la aplicación de las resoluciones de la COFECE y el IFETEL en perjuicio de los usuarios y consumidores.

Asimismo, señaló que la reforma representó un paso político trascendente en el desarrollo democrático del país, ya que consolida los esfuerzos de Acción Nacional para garantizar la competencia económica, la democracia y la libertad de expresión.³⁴⁴

Por su parte, la COFECE señaló que la nueva Ley Federal de Competencia Económica impulsará el crecimiento y el bienestar de la población. El organismo reiteró su compromiso de aplicar todos los recursos a su alcance, con estricto apego a la legislación, a fin de que ésta ley se cumpliera. En un comunicado, la COFECE dio a conocer: “La Comisión reconoce el trabajo responsable de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el cual representa el cimiento para lograr los objetivos establecidos en la reforma constitucional en materia de Competencia Económica”. A su vez, indicó que sus efectos se reflejarán en una mayor eficiencia de los mercados y, con ello, en el incremento de la productividad nacional, la promoción de inversiones, así como en la disponibilidad de más y mejores bienes y servicios que beneficiarán a los consumidores.³⁴⁵

³⁴⁴ <http://www.pan.org.mx/blog/2013/04/30/felicita-madero-a-senadores-y-diputados-panistas-por-impulsar-reforma-constitucional-en-materia-de-competencia-economica-y-telecomunicaciones/>

³⁴⁵ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/04/29/diputados-aprueban-ley-de-competencia>

Reforma Financiera

La reforma financiera fue la quinta reforma estructural presentada por el presidente Enrique Peña Nieto; siendo aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 2013 y por el Senado de la República el 26 de noviembre de 2013. La reforma fue promulgada por el Ejecutivo el 9 de enero de 2014³⁴⁶ y publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.³⁴⁷

El proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia financiera y que expide la Ley de Agrupaciones Financieras, contó con 383 votos a favor de casi todos los partidos políticos a excepción del PT; 63 en contra y 14 abstenciones. En este tema votaron en contra una parte de los legisladores del PRD y los diputados del PT y MC.³⁴⁸

Con la reforma financiera se buscó:

- Lograr que más personas accedan a los productos y servicios financieros.
- Reducir el costo del crédito.
- Fortalecer la educación financiera y la protección a los usuarios de los servicios financieros.
- Mantener un sector financiero sólido.
- Hacer más eficaces a las instituciones financieras, así como el actuar de las autoridades.

Para lo anterior, la reforma planteó cuatro pilares estratégicos:

1. Fomentar a la competencia en el sector financiero. Con medidas de impulso a la competencia y transparencia en todo

³⁴⁶ <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/09/937425>

³⁴⁷ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/01/10/hacienda-oficializa-reforma-financiera>

³⁴⁸ <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

el sistema financiero e inhibiendo prácticas anticompetitivas, como las ventas atadas, y otorgar más opciones a los usuarios de los servicios financieros, lo que propiciará la expansión de la oferta crediticia a mejores precios.

2. Impulsar al crédito a través de la Banca de Desarrollo. Estableciendo como prioridad brindar acceso al crédito y otorgar asistencia técnica y capacitación para impulsar el desarrollo económico. Lo anterior, con especial énfasis en las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como son: desarrollo de infraestructura, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y pequeños productores del campo, así como innovación y creación de patentes; y en general todas aquellos sectores no atendidos por la banca privada, fomentando la sustentabilidad ambiental, la perspectiva de género, la inclusión financiera de niños y jóvenes, pudiendo realizar funciones de banca social.
3. Ampliar el crédito en las instituciones privadas. Contemplando diversas acciones para acelerar e impulsar el crecimiento del crédito tales como el fortalecimiento del régimen de otorgamiento y ejecución de garantías y concursos mercantiles a efecto de brindar mayor seguridad jurídica a los otorgantes de crédito, así como la evaluación periódica del desempeño de las instituciones de banca múltiple en relación con los niveles de crédito que efectivamente coloquen.
4. Mantener un sistema financiero sólido y prudente. Fortaleciendo las medidas prudenciales del sistema financiero, incluyendo mejores mecanismos de coordinación entre las autoridades en materia de estabilidad. Asimismo, se estableció un esquema específico para el tratamiento de instituciones bancarias insolventes.

Adicionalmente, la reforma integró diversas medidas para lograr mayor eficacia en la operación de las entidades que integran el sistema financiero, a través de la actualización de la legislación

que regula la operación de los fondos de inversión, el mercado de valores y las agrupaciones financieras. Además de ello, incorporó mejoras en los esquemas que permiten a las autoridades operar eficazmente, como el régimen de sanciones y la creación de órganos de coordinación entre las mismas.³⁴⁹

El director general de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), Luis Téllez Kuenzler, afirmó que se vio “con buenos ojos” el proyecto que se presentó, porque “impulsa el mercado y le da posibilidades tanto a los ahorradores como a las empresas que requieren capital”. Aseguró que también contempla la posibilidad real de que México se integre de manera plena a esquemas financieros internacionales como el Mercado Integrado Latinoamericano.³⁵⁰

Reforma Hacendaria

La séptima reforma estructural fue la hacendaria, la cual enfrentó fuertes resistencias del sector privado, argumentando que dicha reforma castigaría a la clase media, al disminuir las deducciones y crear nuevos impuestos que recaerían en ese núcleo poblacional. Juan Pablo Castañón, por ejemplo, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) llegó a afirmar que la reforma implicaba quitarle oportunidades a los empresarios.³⁵¹

Después de un fuerte debate en el Congreso y tras renunciar a las pretensiones de gravar con IVA las colegiaturas y la compra de inmuebles, los dictámenes de la reforma hacendaria fueron aprobados en octubre de 2013.³⁵²

³⁴⁹ En <http://reformas.gob.mx/reforma-financiera/que-es>

³⁵⁰ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/8964-boletin-294-bmv-ve-qcon-buenos-ojosq-reforma-financiera-tellez-kuenzler.html>

³⁵¹ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/08/20-cosas-que-no-sabias-de-la-reforma-fiscal-propuesta-por-pena-nieto>

³⁵² <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

Un elemento que vale la pena destacar de esta reforma son las alianzas que el partido del gobierno debió construir en el Congreso de la Unión. En ese sentido, la reforma hacendaria sería posible gracias a los acuerdos con una izquierda ciertamente fragmentada, pero a la cual se recurrió ante el rechazo tajante del PAN, cuya bancada incluso abandonó la sesión del Senado de la República al momento de la votación en el pleno.

Los objetivos de la reforma hacendaria, de acuerdo con el Ejecutivo Federal, fueron:³⁵³

- Aumentar la recaudación y que el cobro de impuestos sea justo. En ese sentido, se buscó reducir los elevados niveles de desigualdad entre los mexicanos al eliminar privilegios y establecer que paguen más impuestos los que tienen ingresos más altos y protegiendo a los que menos tienen.
- Incrementar de manera responsable y justa el gasto público, destinando los recursos a las necesidades prioritarias de la población en áreas como educación, salud, seguridad social e infraestructura.
- Reducir la informalidad y la evasión fiscal, a través de mecanismos de formalización accesibles para todos y de nuevas reglas e incentivos, y sanciones para los que evadan su obligación.
- Incluir mecanismos de control para transparentar y hacer más eficiente el gasto público, y promover la rendición de cuentas.
- Impulsar la economía, a través de estimular la inversión y el empleo. Como complemento de la Reforma, se está llevando a cabo una política de impulso al crecimiento económico, a través del uso contracíclico del gasto público.

³⁵³ <http://reformas.gob.mx/reforma-hacendaria/que-es>

- Crear impuestos con responsabilidad social para proteger la salud de la población y el medio ambiente.
- Simplificar el pago de impuestos, con la eliminación de gravámenes y el uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento fiscal.

Reforma en Materia de Transparencia

La reforma constitucional en materia de transparencia surgió de diversas iniciativas presentadas en el Senado de la República, aunque su materialización también se enmarca dentro de los acuerdos logrados con el Pacto por México.

Con esta reforma, los partidos políticos y sindicatos, al igual que los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, se volvieron sujetos obligados de las disposiciones de transparencia, al recibir recursos públicos.

Asimismo, se renovaron y fortalecieron los mecanismos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales que existen en nuestro país.

Los tres ejes principales de esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, fueron³⁵⁴:

- I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.
- II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia.
- III. El establecimiento de nuevas facultades para el órgano garante del derecho de acceso a la información pública.

Esta reforma reconoce la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Con ella, la transparencia

³⁵⁴ En <http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-transparencia/que-es>

acompañará y reforzará la transformación hacia un nuevo México más democrático.

El presidente aseguró que la reforma constitucional en materia de transparencia dio respuesta a una sentida demanda social, ya que ahora también son sujetos de esta materia los partidos políticos y sindicatos que reciban recursos públicos, al igual que los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos. “De esta manera se cierran espacios de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la actividad pública (...) El Gobierno de la República está decidido a realizar una gestión pública abierta y cercana a la gente, está comprometido a ser un gobierno moderno, eficaz y transparente, que actúe con base en resultados”.³⁵⁵

Federico Reyes Heróles, presidente de Transparencia Mexicana, señaló que la reforma fue un gran avance, toda vez que “se rompen mitos y tabúes”. Y agregó que “Las cifras sobre el costo para nuestro país de este flagelo [la corrupción] han oscilado del dos al ocho por ciento, dependiendo del estudio. Tomemos una cifra intermedia, cinco por ciento del PIB, es el equivalente a lo que gastamos en educación año tras año”.³⁵⁶

Gerardo Laveaga Rendón, comisionado presidente del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), afirmó que la reforma en materia de transparencia es “un afortunadísimo vuelco constitucional que coloca a México a la vanguardia” y consideró que “ningún otro país del mundo cuenta, a partir de hoy, con un sistema tan afinado en materia de derecho de acceso a la información”.³⁵⁷

³⁵⁵ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/la-transparencia-acompanara-y-reforzara-la-transformacion-que-estamos-impulsando-en-el-pais-enrique-pena-nieto/>

³⁵⁶ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/la-transparencia-acompanara-y-reforzara-la-transformacion-que-estamos-impulsando-en-el-pais-enrique-pena-nieto/>

³⁵⁷ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/la-transparencia-acompanara-y-reforzara-la-transformacion-que-estamos-impulsando-en-el-pais-enrique-pena-nieto/>

Código Nacional de Procedimientos Penales

El Código Nacional de Procedimientos Penales fue la novena reforma estructural. Cabe señalar que antes de la expedición de este código existían 34 códigos procesales penales distintos, 32 locales, el federal y el militar. A decir de los especialistas, esta diversidad de reglas procesales penales impedía que existiera un modelo unificado de justicia penal.

En los hechos, algunas entidades federativas establecían reglas dentro del proceso penal que llegaban a ser contradictorias con las reglas establecidas por un estado vecino e incluso con las previstas por la Federación. En consecuencia, nuestro sistema de justicia requería de un ambicioso proyecto que coadyuvará en el tránsito hacia un modelo compartido por las entidades federativas y la Federación, que facilitara la coordinación entre autoridades, incrementara la eficacia en las investigaciones en el ámbito federal y local, brindara mayor certeza jurídica en las resoluciones de los jueces y tribunales y, por ende, evitara que la diversidad de reglas fuera un vacío para la impunidad.

A partir de la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales se generó un modelo único de procedimiento penal aplicable para todo el país. Se trata, además, de un código que incorpora en sus disposiciones el nuevo sistema de justicia penal acusatorio oral cuya implementación, de acuerdo con la Constitución, debe quedar completada a más tardar el 18 de junio de 2016.

Sin duda alguna, contar con reglas únicas para todo el país era una vieja demanda de la sociedad civil y de los especialistas. Con el nuevo código, se buscó avanzar en el proceso de homologación normativa, facilitando la capacitación para la generación de esquemas de coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia penal, de acuerdo con los principios que se muestran en la tabla siguiente.³⁵⁸

³⁵⁸ <http://reformas.gob.mx/codigo-nacional-de-procedimientos-penales/que-es>

Rasgos Generales del Código Nacional de Procedimientos Penales

Presunción de inocencia: todo inculpado debe ser considerado inocente hasta que se determine lo contrario en una sentencia dictada por un juez. Cualquier acción de la autoridad en relación con el imputado debe estar guiada por este principio.

Papel más activo de la víctima u ofendido: se prevén reglas que favorecen la intervención de la víctima u ofendido durante el proceso. La participación de la víctima en el nuevo proceso es ahora incluso de carácter técnico ante la obligación del Estado de proporcionarle un asesor jurídico desde el primer momento en que intervenga.

Presencia de un juez: en todas las audiencias deberá estar presente el juez, con lo que se favorece el conocimiento directo e inmediato de los pormenores del asunto por quien será el responsable de resolver la controversia.

Mejores investigaciones: se otorga una mayor importancia a las indagaciones realizadas por los policías y agentes bajo la conducción del Ministerio Público, por ello, se incorporan en el Código nuevas técnicas de indagación y pesquisa con la finalidad de brindar sustento científico y jurídico a la investigación de los hechos.

Reglas idénticas para todos los mexicanos: se establecen reglas para el procedimiento penal que se aplicarán en todo el país, buscando que los ciudadanos tengan la certeza de que agentes investigadores, defensores, jueces y peritos aplicarán las mismas reglas sin importar la entidad federativa en la que se siga un proceso penal.

Rapidez en la solución de las controversias penales: se prevé que las audiencias se desarrollen de forma continua, sucesiva y secuencial, buscando que las mismas se lleven a cabo en un solo día o en días consecutivos. Se pretende que las partes no esperen mucho tiempo para conocer la resolución del juez, además de que la incorporación de mecanismos alternos de solución de controversias ayudará a disminuir los tiempos que antes se utilizaban para dar por terminado un conflicto penal.

Disminución de la impunidad: se pretende que con las reformas se reduzca el número de delitos que quedan sin sanción o sin reparación en favor de la víctima. Esto contribuirá a mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad y justicia y al incentivar la cultura de la denuncia y la legalidad.

Fuente: Presidencia de la República, “Código Nacional de Procedimientos Penales, Resumen Ejecutivo”, México, 2014.

Reforma Político-Electoral

La décima reforma fue la político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Como con cada una de las reformas constitucionales, se aprobó la legislación secundaria correspondiente, conformada por las leyes generales en Materia de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, todas ellas publicadas el 23 de mayo de 2014.

La reforma político-electoral modificó la relación entre poderes y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos:

1. Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos y consolidar una democracia de resultados.
2. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios, tanto a nivel nacional como local.

La reforma político-electoral fue impulsada principalmente por el PAN, luego de las elecciones locales de junio de 2013, cuando la coyuntura de la competencia provocó tensiones y una renegociación del propio Pacto por México, al cual, como señalamos con anterioridad, se le incorporó un *adéndum* en el que las fuerzas políticas y el gobierno federal, se comprometían no solo a revisar la legislación electoral sino a respetar las leyes existentes.

Desde el punto de vista del régimen político, la reforma trajo consigo los siguientes cambios:

- a) Facultar al Presidente de la República para formar un gobierno de coalición con cualquiera de los partidos políticos representados en el Congreso, previendo que en este caso, el Senado ratificará a todos los secretarios de Estado, con la excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina.
- b) Facultar al Senado para ratificar al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c) Facultar a la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Facultar al Senado para ratificar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- e) Reección consecutiva de legisladores federales y alcaldes. De esta manera, los ciudadanos podrán reelegir a los diputados y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral de 2018, hasta por cuatro periodos consecutivos, para el caso de los diputados y hasta por dos periodos consecutivos para los senadores. Esto permitirá una mayor rendición de cuentas y contribuirá a profesionalizar y mejorar la labor parlamentaria. De igual forma, se prevé la reelección consecutiva de los alcaldes hasta por dos ocasiones.
- f) Se reforzó la autonomía de dos instituciones del Estado mexicano. Por un lado, la Procuraduría General de la República se convirtió en la Fiscalía General de la República con el objeto de reforzar la autonomía del ministerio público federal y, por el otro, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se le otorgó autonomía constitucional con la finalidad de blindar a los programas sociales de los usos electorales.
- g) Con el objeto de hacer más eficiente la transición gubernamental, se adelantó al primero de octubre la fecha de inicio del encargo del Presidente de la República a partir de 2024 (actualmente es el 1° de septiembre).

En el ámbito electoral, la principal modificación fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), que asumió las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE), pero ahora con facultades para atraer, en determinados supuestos, la organización de las elecciones locales.

Cabe señalar que inicialmente, la propuesta impulsada por el PAN consistía en desaparecer a los institutos electorales en las entidades, para lo cual esgrimió dos argumentos principalmente. En primer lugar, se señaló que estas autoridades eran susceptibles de ser cooptadas por los gobiernos locales y, en segundo lugar, se apeló al ahorro que conllevaría la concentración de funciones en una sola autoridad electoral.

Después de que los institutos electorales se manifestaran en contra de su desaparición y de que en diversos foros del Senado se apelara al federalismo electoral³⁵⁹ y se advirtiera sobre los riesgos en torno a la centralización de los procesos electorales, los legisladores optaron por un modelo híbrido en el que, por un lado, se reforzó la certeza y autonomía de los institutos electorales locales —ahora conocidos formalmente como organismos públicos locales electorales (OPLE's)— mientras que, por el otro lado, se le atribuyeron al INE las funciones de:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

³⁵⁹ De hecho, el ex Consejero Presidente del IFE, José Woldenberg era de quienes plantearon que el INE negaría el carácter federal de los procesos electorales locales (http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/entrevistas/RevistaMexicanaDeDerechoElectoral_2014_JoseWoldenberg.pdf). Vale la pena revisar las distintas opiniones que generó la reforma en http://pac.ife.org.mx/reforma2014/investigacion_articulos.html

- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Otro de los aspectos importantes de la reforma fue la instauración de un nuevo Sistema Nacional de Fiscalización, diseñado para reforzar la vigilancia sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

Este nuevo sistema define diversos procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral; determina lineamientos homogéneos de contabilidad; establece los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales y define las sanciones aplicables para las violaciones a la ley, entre otros elementos que contribuirán a mejorar la calidad de los procesos electorales en todo el país.

La reforma político-electoral también significó un avance para la equidad de género, al obligar a los partidos políticos a garantizar al menos el 50% de sus candidaturas a legisladores para las mujeres.

Otro aspecto relevante fue el garantizar a los candidatos independientes el acceso a recursos públicos, así como a tiempos en radio y televisión para dar a conocer sus propuestas.

Respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, se facilitaron los procedimientos para el ejercicio de este derecho, al abrir la posibilidad de emitir los sufragios por medios electrónicos y expedir credenciales de elector en el extranjero.

En resumen, la reforma política-electoral tuvo por objetivo modernizar las reglas e instituciones electorales para homologar la calidad de la democracia a lo largo de todo el territorio nacional.

Algunas reacciones del mundo intelectual a la reforma reconocían ciertos avances, pero también escepticismo y dudas sobre el nuevo andamiaje. El 6 de febrero de 2014, José Woldenberg, ex consejero presidente del IFE, escribió:

El Instituto Federal Electoral será la base para la construcción del nuevo Instituto Nacional Electoral, sin que desaparezcan los institutos locales. Ni una fórmula descentralizada como hasta ahora, ni centralizada cabalmente como pretendían algunos. Una mixtura que genera muchas dudas y eventuales tensiones innecesarias.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde dijo para *El Financiero* que: “El problema de la inequidad de los procesos electorales en las entidades se llama dinero, dinero y más dinero. Sin que haya contrapesos al ejercicio discrecional del presupuesto [por lo que] el problema seguirá existiendo.”³⁶⁰

Sin duda alguna, la reforma político-electoral de 2014, al ser parte de un proceso de mayor alcance: la reforma del Estado mexicano, es motivo de todo tipo de polémica. Sin embargo, lo que resulta innegable es que generó el consenso necesario entre los principales actores políticos para su aprobación. Es ahí donde reside su principal activo, pues incrementa la probabilidad de hacer efectivos sus propósitos y sus alcances, en la medida en que sienta normas e instituciones aceptadas por los partidos políticos, es decir, los protagonistas del juego democrático.

Reforma Energética

La última reforma fue la energética, sin lugar a dudas una de las reformas más polémicas y polarizantes para el país.

Desde el comienzo de la actual administración, el presidente Peña Nieto se había pronunciado por la urgencia de sacar ade-

³⁶⁰ http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/investigacion_articulos.html#pros

lante una reforma para revertir la declinación en la producción de energéticos, sanear a la petrolera estatal que en el año 2011 generó pérdidas por 7.121 millones de dólares y garantizar la soberanía energética de México.

El director de Pemex, Emilio Lozoya, por su parte, advertía que la petrolera estatal necesitaba de por lo menos 60.000 millones de dólares en inversión en tecnología, los cuales eran imposibles de obtener mientras la petrolera entregara el 67% de sus ingresos al gobierno mexicano.³⁶¹

Cabe señalar que dentro de los acuerdos y compromisos del Pacto por México, estaba contemplada la realización de una reforma energética para apuntalar a este sector como motor de inversión y desarrollo. Sin embargo y previendo las posturas encontradas que han caracterizado los debates sobre el tema energético, como se mostró durante los foros del debate energético en 2008, en la mesas de diálogo se tomó la decisión de que cada partido presentaría una propuesta para buscar acuerdos.

El PRI acompañó la propuesta presidencial, mientras que el PAN presentó el 31 de julio de 2013 su propuesta³⁶² y el PRD la suya el 19 de agosto de 2013.³⁶³

Las propuestas de los partidos políticos que estuvieron en la mesa de debates del Congreso se muestran en el siguiente cuadro comparativo.³⁶⁴

³⁶¹ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/12/actualidad/1386888542_011957.html

³⁶² <http://www.animalpolitico.com/2013/08/presenta-el-pan-plan-de-reforma-energetica/#axzz2bn4mLVvw>

³⁶³ <http://www.animalpolitico.com/2013/08/convertir-a-pemex-en-una-verdadera-empresa-publica-propuesta-de-reforma-energetica-del-prd/#axzz2ccf3dkzl>

³⁶⁴ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/07/19/conoce-las-propuestas-de-los-partidos-en-materia-energetica>

Cuadro Comparativo

PAN	PRD	Ejecutivo Federal-PRI
<ul style="list-style-type: none"> -Modificar la Constitución para permitir la entrada de capital privado en áreas estratégicas de Pemex. -Asignar concesiones para exploración y producción de hidrocarburos a empresas privadas y público-privadas. -Establecer un régimen de concesiones manejado a través de la Secretaría de Energía (Sener). -Abrir el transporte, distribución y almacenamiento de hidrocarburos al capital privado. -Establecer la Comisión Nacional de Hidrocarburos como ente regulador de actividades de exploración y producción. -Integrar un Fondo Mexicano del Petróleo, que administre la renta petrolera. 	<ul style="list-style-type: none"> -Hacer modificaciones a leyes secundarias en materia energética y no a la Constitución. -Fortalecer a la secretaría de Energía (Sener) y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). -Subsidiar combustibles y electricidad para un acceso equitativo a la energía. -Convertir al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros en un Organismo Financiero. -Formular, con la participación de las organizaciones empresariales, una estrategia para la integración de contenidos nacionales crecientes. -Apresurar la ampliación de la capacidad de refinación, almacenamiento y transporte de Pemex. -Desconectar los subsidios incluidos en los productos finales de Pemex de la tesorería de la paraestatal (y de CFE), para que sean presupuestados y se transparenten con cargo a la política social y de desarrollo industrial. -Ofrecerle autonomía presupuestal a Pemex. -Dotar de autonomía de gestión a la paraestatal. -Recuperar la producción petroquímica. -Aumentar, de manera urgente, la producción de gas natural. -Identificar en sus actividades oportunidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. -Erradicar la corrupción en Pemex a través de mecanismos de transparencia. -Buscar la incorporación de mayor valor agregado a los productos derivados del petróleo. -Prohibir la quema de gas asociado. El valor económico y ambiental del gas natural obliga a lograr un aprovechamiento integral de las disponibilidades. -Establecer un Fondo para los Excedentes Petroleros. -Promover el desarrollo e integración de la industria, la tecnología y los recursos nacionales. -Reforzar la vinculación de los institutos de investigación con las empresas del sector energético. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución para permitir la entrada de capital privado en el sector energía. -Realizar contratos de utilidad compartida entre el gobierno y particulares en exploración y extracción. -Ofrecer permisos a particulares para refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento. -Corregir el Régimen Fiscal de Pemex para que sea competitivo. -Reestructurar Pemex y sus subsidiarias en dos divisiones: Exploración y Producción y Transformación Industrial. -Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en Pemex. -Establecer una política nacional para las compras de proveedores mexicanos del sector hidrocarburos. -Fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad, mediante una mayor flexibilidad operativa para reducir costos. -Adoptar tecnología verde y promover el uso de energías menos contaminantes y de bajo costo, como la solar, la eólica y el gas.

Elaboración propia con información de www.adnpolitico.com

La iniciativa presidencial fue presentada el 12 de agosto de 2013.³⁶⁵ Después de más de 3 meses de trabajo fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 2013 y por la Cámara de Diputados, con 354 votos a favor y 134 en contra (de los partidos de izquierda PRD, PT y MC), un día después. Luego de un debate de casi 20 horas y en un salón de plenos alterno al Salón de Sesiones, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular la reforma energética, que modifica los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política para permitir la entrada de capital privado al sector energético.³⁶⁶

Posterior a su aprobación por ambas Cámaras, el dictamen de reforma energética pasó a los congresos estatales, donde fue avalada en tiempo récord: bastaron 83 horas para que 17 de ellos dieran 'luz verde' al proyecto y pudiera ser declarada constitucional.³⁶⁷

La reforma fue declarada constitucional el 18 de diciembre de 2013 por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tras conseguir el aval de 26 congresos estatales, entre protestas en la gran mayoría de ellos. Con esto, se modificaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, con lo que se permitirán los contratos con particulares en la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del país. Al mismo tiempo, se abre la puerta para que el Gobierno mexicano pueda suscribir contratos con la inversión privada para la exploración y extracción de petróleo, y que las contraprestaciones para los particulares vayan desde dinero, utilidad compartida hasta la entrega de los hidrocarburos.

El viernes 20 de diciembre fue promulgada la reforma energética por el presidente Enrique Peña Nieto y publicada al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

³⁶⁵ http://www.milenio.com/politica/Pena-presenta-iniciativa-energetica_0_133786630.html

³⁶⁶ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/11/legisladores-del-prd-toman-la-tribuna-de-la-camara-de-diputados>

³⁶⁷ <http://www.animalpolitico.com/2013/08/todo-sobre-la-reforma-energetica-grafico/>

La reforma energética, formalmente, tuvo como finalidad primordial atraer inversiones y modernizar el sector energético a fin de impulsar.³⁶⁸

- El apoyo a la economía familiar mediante la disminución del precio de la luz, del gas y de los alimentos, así como con la creación de empleos formales de calidad y bien remunerados y un mejor servicio en el abastecimiento de combustibles.
- El desarrollo social, al destinar la renta petrolera a apuntalar el gasto social, el ahorro de largo plazo, a programas de becas, a la Pensión Universal y a proyectos productivos y de desarrollo tecnológico, así como a establecer mecanismos para que los beneficios de la actividad energética lleguen a las comunidades y propicien el desarrollo regional.
- El cuidado al medio ambiente, la protección de los trabajadores y el bienestar de la población, al fomentar la generación de energía a partir de fuentes renovables y tecnologías limpias, al regular la seguridad del sector hidrocarburos y al hacer a las empresas corresponsables del bienestar de las comunidades.
- El aumento de la transparencia en el sector energético, para que los mexicanos conozcan a detalle los ingresos que se obtienen por la extracción de petróleo y gas natural, y así puedan verificar que se destinen para mejorar su calidad de vida y contribuir al desarrollo nacional.
- La competitividad del país, haciendo posible que las pequeñas y medianas empresas mexicanas gasten menos en energía, y que Pemex y la CFE utilicen sus recursos para modernizarse y asimilar tecnología de vanguardia.
- La capacidad productiva e industrial de México, al aumentar la disponibilidad de insumos energéticos de menor costo producidos en territorio nacional. Asimismo, se fortalece-

³⁶⁸ <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>

rán nuestras exportaciones de energía y se reducirá nuestra creciente dependencia de energéticos importados.

El ocaso del Pacto por México y la continuidad del proceso reformador

En el contexto de las discusiones de la reforma energética, Jesús Zambrano, dirigente nacional del PRD, anunció su salida del Pacto por México —como ya se anticipó—, denunciando un acuerdo entre el PRI y el PAN para aprobar dicha reforma.

Extrañado, el presidente nacional del PRI, César Camacho, por su parte, hizo un llamado para recuperar el pacto y señaló que en todas las reuniones del consejo rector había estado presente el PRD. Sin embargo, el Pacto por México no volvería a reactivarse.

Así, la reforma energética marcó el final de este instrumento de concertación política que durante prácticamente un año catalizó el debate nacional y la actividad legislativa en el Congreso de la Unión, sirviendo además como la principal herramienta política del presidente Peña Nieto para sacar adelante el complejo proceso reformador bajo un esquema de gobierno dividido.

Ahora bien, hay que decir que después del Pacto por México, este proceso reformador no detuvo su marcha sino que, por el contrario, continuó alimentándose de otras reformas de gran calado, tales como la de disciplina financiera en estados y municipios y el sistema nacional anticorrupción, tan solo por nombrar dos de las reformas que si bien se dieron fuera del pacto, demostraron la voluntad de los principales actores políticos por seguir construyendo acuerdos en el contexto de una ciudadanía cada vez más demandante.

EPÍLOGO

El Pacto por México como
instrumento de concertación
política en un gobierno dividido



Luego de la alternancia presidencial del año 2000, poco a poco se fue alimentando en nuestro país un desencanto hacia la democracia y las instituciones políticas; esto, ante la persistencia de problemas como el estancamiento económico, el desempleo, la pobreza, la desigualdad, la corrupción y, en años más recientes, la violencia generalizada a lo largo del territorio nacional.

José Woldenberg ha dicho muchas veces que a mediados de la década de los 90 México ya contaba con las condiciones para transitar democráticamente. No cabe duda de que este optimismo se fundaba en que fuimos capaces de instaurar una serie de instituciones determinantes para la vida democrática: un sistema de partidos competitivo, un moderno sistema electoral garante de la competencia, un sistema de justicia electoral, congresos plurales, gobiernos divididos y una ciudadanía politizada. Sin embargo, han transcurrido 20 años y continuamos discutiendo la transición democrática. Aquellas instituciones que antes creímos vendrían a solucionar nuestros problemas ahora han dado lugar a otros. ¿Qué es lo que sucedió?

A lo largo de este libro se ha tratado de desentrañar la naturaleza de los cambios políticos ocurridos en los últimos 40 años

y ello nos ha permitido comprobar que las democracias, para ser estables, deben arrojar resultados y coadyuvar en el mejor ejercicio del gobierno, es decir, facilitar la gobernabilidad bajo parámetros democráticos de organización.

Ciertamente, la democracia que en este texto hemos definido como real no es por sí misma la solución a todos los problemas de una nación, sino un método de organización del poder político, con normas e instituciones precisas que determinan los procedimientos para la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.

Como se ha tenido oportunidad de corroborar en las primeras páginas, la democracia moderna se funda sobre el eje de la representación de las distintas voluntades, y es tal, en la medida en que, a través de sus representantes legítimamente electos, los ciudadanos participan en la elaboración de sus propias normas.

Hay que entender que la democracia, por sí misma, tiende a ampliar y potenciar los espacios para la expresión de la pluralidad y la diversidad, dejando siempre latente la posibilidad de la fragmentación o polarización de los intereses e ideologías, por lo que es importante que genere gobernabilidad; lo que en primer término depende de la conciliación de dos principios: la representación y el reconocimiento del sufragio universal. Pero más allá de estos cánones, está el hecho de que los sistemas democráticos requieren de oposiciones responsables. Sin éstas, las instituciones fundamentales del Estado democrático, como son la división de poderes, la pluralidad parlamentaria y los gobiernos divididos sólo obrarían en detrimento de la propia salud de la democracia.

En ese sentido, en el primer capítulo intentamos mostrar por qué es importante redimensionar el papel de la concertación, los acuerdos y el diálogo cuando las instituciones formalmente democráticas propician la fragmentación y la polarización, con altos costos para el desarrollo político, económico y social de

una nación. La idea es que la concertación, germen de la práctica política, es capaz de generar sinergias donde las instituciones formales fracasan, quizá debido al endurecimiento y exacerbación de los antagonismos propios de las fuerzas políticas.

Pero para entender el caso de México ha sido imperante determinar el origen y metamorfosis de su lenta y prolongada democratización, lo que ha supuesto previamente adentrarnos en el estudio de algunos de los principales procesos de transición. Así, en el segundo capítulo, tuvimos la oportunidad de identificar tres modelos de transición y cambio político. El primero, representado por España, en Europa y Chile, en Sudamérica; el segundo, por Sudáfrica, y el tercero, por Suiza y Estados Unidos. Su estudio permite establecer correspondencias entre el tipo de transición y el de gobernabilidad que resultó de los procesos de negociación y pactos. De manera que uno de los aspectos nodales en la distinción de estos casos y el de México, es que en esos países la transición supuso importantes procesos legales o constitucionales de refundación del orden, habida cuenta de la previa ruptura del orden constitucional, como punto de partida para la imposición de regímenes de corte dictatorial, dejando ver a las claras que en estos casos se llegó al grado de la ingobernabilidad plena, pero transitaron hacia estadios de normalidad democrática en sus aspectos más elementales. Los tres primeros casos tampoco rebasaron la escala de los 15 a 20 años de transición y, lo que es un hecho es que las negociaciones sobre el respeto de las libertades políticas estuvieron ligadas también a reformas económicas, facilitando la convergencia de las distintas fuerzas sociales y políticas en torno a la necesidad de superar la coyuntura.

Por otro lado, tanto Suiza como los Estados Unidos representan dos modelos caracterizados por una tensión dinámica en equilibrio que les ha impedido caer en crisis de gobernabilidad, teniendo como común denominador una arraigada base de política comunitaria y consociativa, sistemas federales y represen-

tativos, con economías sólidas. En otras palabras, aunque es posible encontrar lapsos con déficit de gobernabilidad, vinculados a fenómenos electorales de coyuntura o a conflictos de carácter étnico racial o de inmigración, como en Estados Unidos, no es descabellado decir que estos episodios, en general, le han permitido a las instituciones norteamericanas y suizas autorregular el conflicto dentro de los márgenes del orden constitucional, casi desde sus orígenes.

El capítulo tercero nos permitió observar las particularidades de lo que denominamos una primer fase de la prolongada transición mexicana, caracterizada por no corresponder con la mayoría de los criterios de los casos antes estudiados, pues en nuestro país, una vez concluía la Revolución, jamás se volvió a quebrantar el orden constitucional, como tampoco se rompió relación con el Ejército ni con la cúpula empresarial. En consecuencia, es probable que las causas del largo periodo que ha implicado la consolidación de una institucionalidad democrática, estén ligadas al hecho de que en México sí existían principios democráticos instituidos formalmente en la Constitución. Cabe agregar que eran principios de corte social, progresista y republicano que, paradójicamente, dificultaban la identificación de obstáculos por parte de los actores y fuerzas políticas y sociales críticas al régimen posrevolucionario, ya que no se había vivido bajo un dictador y menos en un estado de excepción con franca violación de los derechos humanos y políticos; todo lo contrario, el régimen político mexicano dio lugar a un amplio consenso pasivo de limitados y controlados espacios políticos para sus adversarios.

Asimismo, hemos señalado que se trata de una primera fase (dentro de un modelo de transición multifase o de negociación por fase), porque durante muchos años se creyó que aquellas instituciones de la democracia formal que aludimos al principio de este epílogo (sistema de partidos, pluralidad en el congreso, etcétera) evidenciaban el rasgo primordial de la transición

mexicana. Además de ello, la negociación política diferenciada (especialmente con los partidos de izquierda) que se desarrolló después de 1977, aunada al reformismo constante que por más de 40 años impidió el anquilosamiento estructural y radical del sistema político mexicano, parecieron proporcionarnos los elementos para confirmar nuestro propio proceso de transición; de manera que las elecciones de 1994 y su histórica participación nos dejaron ver que, como dijo Krauze, estábamos en la antesala de la democracia. Pero no fue así, como se tuvo oportunidad de analizar a lo largo de estas páginas.

Es importante aclarar, sin embargo, que más allá del esfuerzo realizado por los diferentes gobiernos a partir de Miguel de la Madrid, al convocar a grandes planes nacionales que buscaban sentar las bases para el desarrollo sobre el reconocimiento de la convergencia de los actores sociales, de ningún modo —esos planes— se pueden equiparar con los acuerdos y pactos económicos como los realizados en España, Sudáfrica o Chile, ya que en México más bien respondieron a la necesidad de paliar los efectos de las crisis económicas recurrentes, de forma que se circunscribían a la coyuntura.

El cuarto capítulo, por su parte, muestra las particularidades de nuestra transición en su segunda fase. Y es que por casi dos décadas los especialistas criticaron el que la transición mexicana sólo tomara como punto de referencia el proceso de reforma política y algunos de los cambios institucionales derivados de los procesos electorales —mucho menos se consideró aquellos planes de naturaleza económica como referentes. Aún ahora, se suele escuchar que nuestros pactos carecen de la envergadura de los de la Moncloa.

Lo interesante es que, luego de cubrir con cierto éxito aquella primera fase, hubo de ponerse en marcha un proceso distinto, que sí tuviera como finalidad recurrir a pactos político-económicos estructurales, pero de mediano y largo plazo, más allá de cualquier coyuntura. Esto es lo que nos motivó a reconocer una

segunda fase en la transición, toda vez que se había estancado tras arribar a los gobiernos divididos, ante la multiplicación, dispersión y oposición de los intereses.

Según se analizó, la realización del Pacto por México— se fundó sobre dos criterios, uno transversal y horizontal y otro trans-temporal, eso significa que se debió respetar, en primer término, la soberanía de los congresos federal y locales, así como a sus gobiernos y composición partidista; pero, en segundo término, también implicó el compromiso de que los beneficios serían a mediano y largo plazo, para evitar la inmediatez de los protagonismos, la divergencia ideológica o la ambición de corto plazo de algún actor, sobreponiendo los intereses nacionales a los grupales.

Si bien la irrupción de las fuerzas políticas de oposición en la política nacional fue un reflejo inequívoco del avance de la democracia, este fenómeno trajo consigo los retos propios de la fragmentación ideológica y programática, en un ambiente político polarizado que dificultaba la construcción de acuerdos y que, por el contrario, generaba incentivos para la división, el encono y las formas no políticas, en perjuicio del interés general.

Bajo este tenor, como se ilustró en el cuarto capítulo, la segunda alternancia en la Presidencia de la República abrió una oportunidad histórica para transformar el andamiaje jurídico e institucional del país, con las propuestas y la participación de los principales partidos políticos.

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. De allí la relevancia política del Pacto por México como instrumento de concertación en un gobierno dividido, al lograr poner en marcha un intenso y complejo programa de reformas estructurales.

En términos de producción legislativa, como pudimos analizar, el Pacto por México fue un efectivo instrumento de poder democrático para emprender los cambios que durante muchos años y por diversas razones se pospusieron, comprometiendo con ello el bienestar de los mexicanos en el corto, mediano y largo plazo.

Ahora bien, independientemente del número de reformas aprobadas formalmente durante la vigencia de este acuerdo, el Pacto por México tuvo un efecto catalizador en la vida política nacional, generando inercias positivas que hasta la fecha siguen dando resultados en el Poder Legislativo.

Es verdad que en todo momento han existido voces discordantes al Pacto por México, por lo demás naturales —e incluso deseables— en los regímenes democráticos, pero lo importante es que, pese a todo, han permanecido dentro de los márgenes institucionales, sin desbordar sus cauces en manifestaciones violentas o contrarias al grueso de las reformas.

Al margen de la postura política que se pueda asumir respecto al gobierno, hacia los partidos que lo signaron o contra el modelo del pacto político en general, es un hecho que jamás en nuestra historia se emprendió una tarea legislativa de esta tesitura, sin enfrentar los costos de elaborar una nueva Constitución, lo que en el pasado sólo se produjo al término de traumáticos estallidos sociales. No es un dato menor que las principales transiciones en el mundo hayan culminado con la instauración o re-institución de constituciones democráticas. La nuestra, ha debido modificarse paulatinamente para evitar rupturas y retrocesos, como desde 1917, a través del reformismo.

De suerte que, entre septiembre de 2012 y enero de 2016,³⁶⁹ poco más de 298 reformas fueron aprobadas, entre ellas las once reformas estructurales analizadas en este trabajo; además de otras también relevantes, como la instauración de un

³⁶⁹ www.diputados.gob.mx

sistema nacional anticorrupción, la legislación en materia de disciplina financiera en estados y municipios, la reforma para la desindexación del salario mínimo y la reforma política de la Ciudad de México.

Así, en un momento crucial para el desarrollo nacional, el principal mérito del Pacto por México consistió en detonar las sinergias adecuadas para llegar a los acuerdos que dieron paso a una renovación integral del marco legal e institucional, al punto de que, hoy en día, nuestro país es reconocido como el mayor reformador de los países integrantes de la OCDE.

La presente obra busca dar un testimonio sobre la importancia del Pacto por México para la vida política nacional, no tanto por sus resultados tangibles (pues para ello habría que evaluar la instrumentación y efectos de cada reforma) sino, particularmente, por su contribución al rompimiento de viejas inercias que obstaculizaron la construcción de acuerdos en una etapa postransicional caracterizada por la discrepancia y la polarización. De ahí la relevancia histórico-política de este mecanismo de gobernabilidad democrática.

La historia de los partidos en México no recuerda un evento de esta proporción. Por vez primera las principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD, unieron sus voluntades teniendo por única *Leitmotiv* transformar la estructura orgánica del Estado, más allá de reformas parciales. A la postre, los partidos regresaron a su propio espectro ideológico, pero su trabajo y los acuerdos alcanzados quedarán plasmados para siempre en la historia política de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung., Hengstenberg, P., Kohut, K., Maihold, G., &Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung. (1999). *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Aristóteles. (1992). *Política*. En Libro tercero de política. México: Porrúa, pp. 204-205.
- Becerra, Ricardo. (2005). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos, reformas*. México: Cal y Arena.
- Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- _____. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una Teoría General de la Política*. México: FCE.
- _____. (1999). *El futuro de la democracia*. México: FCE, pp. 28-42.

- _____. (1999). *Teoria generale della politica*. Torino: Giulio Einaudi, p. 376.
- _____. (2003). *Teoría General de la Política*. Madrid: Editorial Trotta, capítulo octavo.
- Bodino, Jean. (1997). *Los seis libros de la República*. Madrid: Técnos.
- Bovero, Michelangelo. (1995). *Origen y fundamento del poder político*. México: Grijalbo, pp. 22-23.
- Burke, Edmund. (1996). *Textos políticos*. México: FCE.
- Calderón, Felipe. (2006). *Discursos: Para que vivamos mejor*. Comisión Editorial del Partido Acción Nacional.
- Camou, Antonio. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO/ IIS/PYV.
- Cansino, César. (2000). *La transición mexicana 1997-2000*. México: CEPC.
- Carbonell, Miguel. (2002). Óscar Cruz Barney, Karla Pérez Portilla (compiladores). *Constituciones Históricas de México*. México: Porrúa.
- Carpizo, Jorge. (2006). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- Casar, María Amparo. (2002). “El desgaste del partido hegemónico”, en Mayer-Serra, Carlos. et al., (coordinadores). *Lectura sobre el cambio político en México*. México: FCE.
- _____. (1998). *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*. México: CIDE.
- Casillas Ortega, Carlos Enrique. (2001). “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluralista de los órganos de gobierno*. México: IJUNAM;
- Cercas, Javier. (2010). *Anatomía de un instante*. México: RandomHouseMondadori.
- Colomer, Josep María. (1998). *La transición a la democracia. El modelo español*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- _____. (2001). *Instituciones políticas*. España: Editorial Ariel.

- Concheiro, Elvira. (1996). *El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista*. México: UNAM y Editorial Era.
- Cordera, Rolando. *México los años del cambio. Una conversación con Carlos Salinas de Gortari*. México: Editorial Diana.
- Córdova, Bolaños, Carbonell (coordinadores). (1994). *Ensayos Sobre el presidencialismo mexicano*. México: Editorial Aldus.
- Corona Armenta, Gabriel. (2007). “El presidencialismo frente al reto de la consolidación democrática”, en Castaños Fernando, et al. *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*. México: IISUNAM.
- Córdova, Arnaldo (1973). *La formación del poder político*, México: Editorial Era.
- Córdova, Lorenzo (2010). *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México: FCE, p. 119.
- Cosío Villegas, Daniel. (1998). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1974). *El sistema político mexicano*, México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- _____. (1998). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: FCE, p. 33.
- Dahl, Robert Alan. (1991). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Ibérica, p. 39.
- De la Calle Velasco, M. Dolores y Redero, San Roman, Manuel. (2008). *Movimientos sociales en la España del siglo XX*. España: Ediciones Universidad de Salamanca. Ver especialmente “La vía de la concertación social”.
- De la Madrid, Miguel. (1988). *La política de la renovación*. México: Editorial Diana.
- Ehrman Fioro, Roberto. (2003). *Soberanía: Historia y crisis de un concepto*. México: Cajica.
- Elizondo, Carlos. (2011). *Por eso estamos como estamos*. México: Editorial Debate.

- _____ y Benito Nacif (compiladores). (2006). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE y FCE.
- Fuentes, Juan Francisco. (2011). *Adolfo Suárez: biografía política*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Galli, Carlo. (2013). *El malestar de la democracia*. México: FCE.
- García Maynes, Eduardo. (1971). *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, p. 103.
- González, Roberto. (1996). *Ingovernabilidad*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. (2001). *Ingeniería judicial y reforma del Estado. Preocupaciones, inquietudes, esperanzas...* México: Editorial Laguna.
- Heller, Hermann. (1968). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel P. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós, p. 26.
- Jellinek, G. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE, pp. 437-438.
- Kant, Immanuel. (1999). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Editorial Técnos.
- Kelsen, Hans. (2005). *Esencia y Valor de la Democracia. Forma del Estado y Filosofía*. Primera edición, México, p. 30.
- _____. (1991). "Difesa della democrazia". Agostino Carrino (coord.), en *Sociologia della democrazia*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- _____. (1988). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM, pp. 337-338.
- Krauze, Enrique. (1996). *Tiempo Contado*. México: Editorial Océano.
- _____. (2000). *Tarea Política*. México: Tusquets Editores.
- Labastida Martín del Campo Julio, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (compiladores). (2000). *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela. (1997). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lomnitz, Larissa. (1998). *La cultura política chilena y los partidos de centro*. México: FCE.
- López Portillo, José. (1988). *Mis tiempos: biografía y testimonio político*. México: Fernández Editores.
- Lujambio, Alonso. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.
- Malandrino, Corrado. (1998). *Federalismo. Storie, idee, modelli*. Roma: Carocci Editorial
- Marais, Hein. (2002). *Sudáfrica: Límites al cambio. La economía política de la transformación*. México: Siglo XXI Editores, p. 128.
- Martínez Assad, Carlos (coordinador) *La representación política en México*. Volumen II. México: INEHRM, pp. 151-156.
- Matteucci, Nicola. (1982). *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Mateucci. México: Siglo XXI.
- Medina, Luis. (2010). *El siglo del sufragio. De la reelección a la alternancia*. México: FCE.
- Medina, Luis. (2004). *Invencción del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XXI*. México: FCE.
- Medina, Peña. (1994). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: FCE.
- Merino, Mauricio. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Molinar Horcasitas, Juan. (1991). *El tiempo de la legitimidad elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Montesquieu. (1990). *Del Espíritu de las Leyes*. En Libro V, capítulo XIV, México: Porrúa.
- Negretto, Gabriel. (2010). *Debatiendo la reforma política*. México: CIDE.
- Nohlen, Dieter. (1991). *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

- _____. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- O' Donnell, Guillermo y Schmitter, P. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Volumen IV. Buenos Aires: Paidós.
- Pasquino, Gianfranco. (1998). *La Oposición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez del Castillo, Germán. (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007*. México: Miguel Ángel Porrúa, FCPS UNAM.
- Popper, Karl Raimund. (2002). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Przeworsky, Adam. (1988). "Algunos problemas en el estudio de la transición". En O'Donnell y P. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Volumen III. Buenos Aires: Paidós, p. 96
- _____. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este*. Madrid: Ediciones AKAL, p. 153.
- _____, et al. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, pp.76-77, 160-161.
- Rabasa, Emilio O. (1982). *La Constitución y la Dictadura*. México: Porrúa-UNAM.
- _____. (2002). *La Constitución y la dictadura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 27.
- Rápalo Castellanos, Renán. (2001). *La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina*. Tegucigalpa: PNUD.
- Redero, Manuel. (1993). *Transición a la democracia y poder político en la España postfranquista (1975-1978)*. Salamanca: Librería Cervantes.
- Reyes Heróles, Federico. (2004). *Entre las bestias y los dioses*. México: Editorial Océano.
- Roncagliolo, Rafael y Ramón Ponce Testino. (2005). "Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina". En Kristen Sample y Daniel Zovatto (editores). *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Perú: Ágora democrática.

- Rourke, John. *Direct Democracy and international politics: deciding international issues through referendums*. Colorado, U.S.A. Library of Congress Cataloging, p. 34.
- Russell L. Ackoff. (2002). *El paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. México: Limusa.
- Sánchez Rebolledo, Adolfo (compilador). (2006). *¿Qué país nos deja Fox?* México: Norma Ediciones.
- Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 248-249.
- _____. (2000). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. España: FCE.
- _____. (2001). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, versión española de Santiago Sánchez González, volumen 1*. España: Alianza Universidad.
- _____. (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Schedler, Andreas. (2000). "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?". En Martín del Campo, Julio Labastida, Camou, et al. (coordinadores). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. Instituto de Investigaciones Sociales, FLACSO y Plaza y Valdés.
- Silva-Herzog, Jesús. (2007). *A la distancia...Recuerdos y Testimonios*. México: Editorial Océano.
- Sojo, Eduardo. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México: FCE.
- Soto, Álvaro. (2002). *La transición a la democracia: España, 1975-1982*. Madrid: Alianza.
- Tocqueville, Alexis-Charles-Henri Clérel. (2010). *De la Democracia en América*, volumen I, 1835, volumen II, 1840. Trotta.
- Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto*. México: FCE.

- Weber, Max (cfr. 1998. *Economía y sociedad*, México: FCE. pp. 44-45.
- Woldenberg, José. (2006). “El cambio electoral. Casi 30 años”. En Attili, Antonella (coordinadora). *Treinta años de cambios políticos en México*. México: UAM Unidad Iztapalapa.
- Yocelovsky, Ricardo. (2002). *Chile: partidos políticos, democracia y dictadura 1970-1990*. México: FCE.
- Zapata, Francisco. (2006). *La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo: 1989-2005*. México: El Colegio de México A.C., pp. 83-84.
- Zedillo, Ernesto. (1997). *Avances y Retos de la Nación*. México: Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social.

Consultas hemerográficas

- Aguilar Luis F. (5 de agosto 2012). “Presidencia democrática”. *Plataforma*, número II, p. 100.
- Altman, David y Aníbal Pérez Liñan. (1999). “Más allá de la Poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, p. 11.
- Bonifaz Alfonso, Leticia. (5 de septiembre 2015). “El veto presidencial”. *El Universal*.
- Camou, Antonio. (1995). “Gobernabilidad y Democracia en México”. *Cuadernos del Instituto Federal Electoral*.
- Campbell, Federico (mayo 1995). “Sudáfrica: las fisuras se profundizan; a un año del gobierno de Mandela”. *Coyuntura*, número 59, pp. 61-64.
- Cangabo, Massimango (mayo-junio 1999). “Sudáfrica, la reconciliación”. *Coyuntura*, pp. 6-8.
- Carpizo, Jorge. (1991). “La justicia social en México”. *Caleidoscopio jurídico-político*. México: Facultad de Derecho UNAM.
- Córdova, Arnaldo (junio-diciembre 1996). “Repensar el federalismo”. En *Pasado y presente del federalismo mexicano 1*, *Revista Eslabones*, número 12, pp. 13-14.
- Diario Oficial de la Federación*

- Dilla, Haroldo (septiembre 2014). "Chile: ¿canta el gallo celestial?". *Este País*, número 281.
- "El Pacto por México en la opinión pública" (4 de septiembre de 2013). *Contexto*, número 38. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Escamilla Cadena, Alberto. (2013). "El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México". *POLIS*, volumen 9, número 2, pp. 49-77.
- Flisfisch, Ángel. (julio-septiembre 1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática". *Revista Mexicana de Sociología*, número 3.
- Giamani y Giovanni Sartori. (1980). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". *Revista del Departamento de Derecho Político*, número 7: UNED.
- _____. "Gobernabilidad y consolidación democrática". (1987) *Revista Mexicana de Sociología*, número 3, julio-septiembre, p. 113.
- Gutiérrez Baylón, Juan de Dios (julio 1995). "Mitos y realidades del constitucionalismo suizo". *Lex*, número 1.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. (2007). "La división de poderes como principio de ordenamiento". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 13º año, Montevideo: T. I, Konrad Adenauer Stiftung.
- Infante, José Ernesto. (1993). "Historia de la Política Económica de Concertación: 1987-1993". *Cuadernos de Economía*, número 27, Universidad Iberoamericana.
- Krauze, Enrique (febrero 2012). "Por una democracia responsable". *Letras Libres*, número 158, año XIV.
- Kupchan, Chales. (2012). "Malestar democrático". *ForeignAffairs Latinoamérica*, volumen 12, número 2.
- "La controversia de Calderón, fuera de tiempo, acusan legisladores de PRI y PRD". *La Jornada*, 26 de julio 2012.
- Linz, Juan. (1990). "The perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. (julio-septiembre 1990). "Transiciones a la Democracia". *Revista Reis*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, número 51.

- López Rosas, Moisés (enero-agosto 2001). "Gobiernos divididos horizontales en México". *Revista Sociológica* número 45, año XVI.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). "Otra institucionalización". *Política y gobierno*. México, volumen III, número 2, p. 224.
- Pantoja, David (junio 1997). "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia". *Este País*, número 75.
- Rial, Juan. (abril-julio 1988). "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". *Revista Mexicana de la Sociología*, número 2.
- Sánchez Susarrey, Jaime (junio 2003). "Preceptiva Foxista". *Letras Libres*, número 54, año V.
- Sberro, Stefan (diciembre 1999). "Reloj Suizo". *Voz y Voto*, número 82.
- Serna, Enrique (febrero 2012). "¡Vivan las cadenas!". *Letras Libres*, número 158, año XIV.
- Solano Ramírez, Gabino (julio-agosto 2006). "Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo." *El Cotidiano*. UAM Unidad Azcapotzalco, volumen 21, número 138.
- Toache, Gerardo (agosto 1998). "Elementos de democracia directa en democracias representativas: el caso de Suiza". *Bien Común y Gobierno*, número 45, pp. 45-50.
- Valencia, Laura (marzo-abril 2000). "Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria en los procesos de transición: Chile, Hungría y España". *Quórum*, número 71, p. 134.
- Weldon, Jeffrey (abril 2006). "Poder Legislativo, tiempos de cambio". *Este País*, número 181.

Consultas en línea

- Carbonell, Miguel. (2013). 6 novedades de la ley de amparo. 26 de marzo, de adnPolítico Sitio web: www.adnpolitico.mx
- Carbonell, Miguel. (2013). "6 novedades de la ley de amparo". 26 de marzo. Recuperado de: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/03/26/miguel-carbonell-6-novedades-de-la-nueva-ley-de-amparo>

El Instituto Nacional de Elecciones. Entrevista a José Woldenberg (enero-junio 2014), de *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 5. Recuperado de: http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/entrevistas/RevistaMexicanaDeDerechoElectoral_2014_JoseWoldenberg.pdf).

“Freedom In The Word 2015”, de Fundación *Freedom House*. Recuperado de: (https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf). “Democracy Index 2015” publicado por *The Economist*, autoritarios (<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>).

Ortega Martínez Jesús. (4 de diciembre 2012). “Pacto por México”, de *Excelsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/12/04/jesus-ortega-martinez/873036>

Pérez Ares, María Isabel. “La ley para la reforma política: el camino hacia la democracia”. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2676391.pdf>

De la Madrid, Miguel. (1988). “Informes presidenciales. Miguel de la Madrid”, de DGSDIA. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sesia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

Woldenberg, José. “México, la agenda política del futuro inmediato”. En Julio Labastida *Martín del Campo y Antonio Camou* (coordinadores) *Globalización, identidad y democracia*. Recuperado de: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1996MCD.html>.

_____. (2013). “PVEM se suma a firma del Pacto por México”. *El Universal*. 29 de enero. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/203571.html>

Nuño, Aurelio. “Pacto por México no pretende suplantar a Poder Legislativo”. Recuperado de: http://diario.mx/Nacional/2014-06-08_01b26297/pacto-por-mexico-no-pretende-suplantar-a-poder-legislativo-nuno/

Otras consultas

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en www.juridicas.unam.mx

Real Academia Española en www.rae.es

- Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx
- Informes Presidenciales DGSDIA. pp. 137-138. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>
- <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-del-acuerdo-enrique-pena-nieto/>
- <http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7835>
- <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/02/nacional/872816>
- <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/12/03/el-pacto-por-mexico-deja-bajas-al-prd-3-diputados>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/31/lopez-obrador-y-ebrard-critican-al-prd-por-su-papel-en-el-pacto-por-mexico>
- <http://www.noticiaspv.com/el-pacto-por-mexico-sin-futuro-despues-de-elecciones-de-2013/>
- <http://www.animalpolitico.com/2013/07/pan-y-prd-se-quedan-en-el-pacto/>
- http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/12/actualidad/1386874561_675888.html
- <http://lopezobrador.org.mx/2013/02/14/el-pacto-por-mexico-solo-sirve-para-los-politicos-de-arriba-que-se-reunen-en-buenos-restaurantes-amlo/>
- http://www.ccardenass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=242:jornada-nacional-de-lucha&catid=35:pronunciamientos&Itemid=56

<http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2013/PactoporMexico.pdf>

<http://www.eluniversal.com.mx/primera/42152.html>

http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/investigacion_articulos.html#pros

http://www.milenio.com/politica/Pena-presenta-iniciativa-energetica_0_133786630.html

<http://www.semanarioevidencias.com/?>

Textos constitucionales y acuerdos

Constitución de España. (1978).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pactos de la Moncloa, España. (1977).

Secretaría General

Maestro Mauricio Farah Gebara
Secretario General

Licenciado Adrián Hernández García
Secretario de Enlace

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Licenciado Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario

Licenciado Alfredo Flores Barrón
Secretaría Particular

Licenciado Édgar Antonio Aranzueta
Montiel
Coordinador de Asesores

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Maestro José María Hernández Vallejo
Director General

Maestro Óscar Bück González
Coordinador de Servicios

Licenciado Manuel Vilchis García
Director de Bibliotecas y Archivo

Maestro Elías Robles Andrade
Director del Museo Legislativo

Maestra Avelina Morales Robles
Directora de Servicios de Investigación
y Análisis

Licenciado Víctor Muñoz Ortiz
Asesor Parlamentario

**Centro de Estudios
de las Finanzas Públicas**

Licenciado Alberto Mayorga Ríos
Director General

Licenciado Alfredo Ramírez Fontes
Director de Estudios Macroeconómicos
y Sectoriales

Maestro Humberto Aguirre Aguirre
Director de Procesamiento de Informa-
ción Económica

Maestro Ildelfonso Morales Velázquez
Director de Estudios del Presupuesto y
Gasto Público

Licenciado Antonio Montero Villa
Director de Estudios Hacendarios

Maestro Víctor González Salazar
Director de Vinculación y Difusión

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Licenciado Marcelo de Jesús Torres
Cofiño
Director General

Licenciado Netzahualcóyotl Vázquez
Vargas
Director de Estudios Sociales

Ingeniero Ricardo Martínez Rojas Rus-
trian
Director de Estudios de Desarrollo
Regional

C. Luis Alberto Hernández Tovar
Coordinador Técnico

Maestro Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión
Pública

Licenciado Marco Antonio Villarín
Albarrán
Subdirector de Análisis y Procesamiento
de Datos

Maestro Enrique Esquivel Fernández
Asesor General del CESOP

Licenciado Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

**Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones
Parlamentarias**

Licenciado Sadot Sánchez Carreño
Director General

Doctor Juan Ramírez Marín
Director de Estudios Jurídicos

Maestro Gonzalo Santiago Campos
Director de Estudios Parlamentarios

Doctor Juan Carlos Cervantes Gómez
Director de Estudios Legislativos

Licenciado Raúl Castellanos Baltazar
Director de Estudios
de Constitucionalidad

Doctora Guadalupe Cordero Pinto
Encargada de la Coordinación Técnica

Maestro Héctor Mariano
Amézquita Angeles
Apoyo y Asesoría Especializada

**Centro de Estudios para
el Adelanto de las Mujeres
y la Equidad de Género**

Adriana Gabriela Ceballos Hernández
Directora General

Licenciado Mariano José Mejía López
Director de Estudios Jurídicos de los
Derechos Humanos de las Mujeres y la
Equidad de Género

Licenciada Blanca Judith Díaz Delgado
Directora de Estudios Sociales de la
Posición y Condición de las Mujeres y la
Equidad de Género

Contador Público Alfredo Jaramillo
Hernández
Coordinador Técnico

**Centro de Estudios para
el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria**

Profesor Héctor Hugo Olivares V.
Director General

Doctor Cornelio Rojas Orozco
Director de Estudios sobre la Soberanía
Alimentaria y Nueva Ruralidad

Licenciado Horacio Vázquez Flora
Director de Estudios de Rentabilidad y
Competitividad Sectorial

Doctora Alma Valdés Salas
Directora de Evaluación de Políticas
Públicas Rurales

Ingeniero Isaac Bueno Soria
Director de Propuestas Estratégicas

Licenciada Gladis Martha
Adriana Ugalde Vitelly
Subdirectora de Difusión Editorial

C. María Eugenia Pérez Peña
Coordinadora Técnica

Consejo Editorial

Diputada Adriana Ortiz Lanz
Presidenta

Maestro José Luis Camacho Vargas
Secretario Técnico

Licenciado Saúl Arturo Ramírez
de Arellano Solórzano
Secretario de Enlace

Licenciado Carlos Israel Castillejos
Manrique
Coordinador Editorial

Licenciado Salvador Soto Aparicio
Asistencia Parlamentaria

Colección



**Nuestro
Tiempo**

La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México de Francisco Javier Guerrero Aguirre y Juan Carlos Amador Hernández, se terminó de imprimir en el mes de julio de 2016 en los talleres de D3 Ediciones SA de CV, Avenida Lomas Verdes 2560-306, Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México. Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.

El Pacto por México ha sido el acuerdo político más grande y eficaz de la historia moderna de nuestro país.

Grande, porque fue la suma de voluntades ciudadanas y la adhesión de fuerzas políticas que hicieron de él un espacio de neutralidad partidaria para la negociación, en el que predominó el interés superior del país. El Pacto no sustituyó ni reemplazó a los poderes constituidos, sino que les sirvió de puente; los acercó para servir a México, por medio de una política concertadora, de tolerancia, de respeto mutuo y de colaboración; en suma, hizo que prevaleciera un clima de confianza para favorecer los resultados que todos esperábamos.

Eficaz, pues permitió la realización de las reformas con las que el Estado recuperó la rectoría en diversas materias y superó los retos que surgieron para hacer efectiva la rendición de resultados benéficos, se convirtió en una estrategia de trabajo que dio rumbo al poder público, abriendo paso al proceso reformador más importante desde la Constitución de 1917. Cobraron vida 13 reformas transformadoras, nueve de ellas constitucionales; y si bien dos de éstas ocurrieron después del periodo estudiado en esta obra, forman parte indudable del gran proceso reformador.

Dip. César Camacho

*Presidente de la Junta de Coordinación Política
Cámara de Diputados, LXIII Legislatura*

