

La dinámica institucional del Congreso en gobiernos sin mayoría: negociación política del *Pacto por México* y la LXII Legislatura

The institutional dynamics of Congress in governments without a majority: political negotiation of the Pacto por México and the LXII Legislature

Luis Rubén Hernández Gutiérrez*

Resumen

El presente trabajo analiza la dinámica institucional del Congreso mexicano en un gobierno sin mayoría. El argumento es que dicha dinámica se compone de las prácticas de negociación política que se presentan en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Se toma como caso de estudio la LXII Legislatura, especialmente la formación del *Pacto por México* (2012) y la reforma fiscal y la de telecomunicaciones (2013).

Palabras clave: México, Congreso, proceso legislativo, gobiernos sin mayoría, negociación política.

Abstract

This paper analyzes the institutional dynamics of the Mexican Congress in a minority government. The argument is as follows: the dynamic is primarily composed of political negotiation practices that occur in the Executive-Legislative relations, political parties, and parliamentary groups. The LXII Legislature is taken as case study, especially the formation of *Pacto por México* (2012) and the Tax and Telecommunication legislative reforms processes (2013).

Keywords: Mexico, Congress, legislative process, governments without majority, political negotiation.

Introducción

Entre 1997 y 2018, los ciudadanos mexicanos decidieron con sus votos que la pluralidad política se instalara en los poderes del Estado, con lo cual ningún partido político, por sí solo, pudo controlar a un mismo tiempo el Ejecutivo y el Legislativo. Se trató de la formación de gobiernos sin mayoría,¹ los cuales tuvieron en nuestro país dos efectos fundamentales. El

Recibido: 4 de julio, 2020. *Aceptado:* 14 de enero, 2021.

* Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

¹ En un sistema presidencial, se trata del tipo de gobierno en el que el partido del titular del Ejecutivo no tiene la mayoría de las curules en la Legislatura, ya sea porque la tiene un partido opositor –como suele suceder en los sistemas bipartidistas– o porque ningún partido político la tiene, como sucede en los sistemas multipartidistas (Colomer, 2007).

primero es que las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso tuvieron la necesidad de tomar sus decisiones por medio de los acuerdos, en tanto que ninguna de ellas contó con la mayoría absoluta para aprobar leyes reglamentarias y menos la mayoría calificada para reformar la Constitución. La segunda es que el Poder Legislativo adquirió plena autonomía en sus decisiones, ya que la pluralidad política permitió activar el sistema de pesos y contrapesos que es propio de un régimen de poderes separados (Lujambio, 2003).

En estas condiciones se fue formando en el Congreso una *nueva institucionalidad*, esto es, un nuevo conjunto de reglas, rutinas y prácticas normalizadas que modelan los procesos legislativos típicos de un régimen democrático pluralista (Arrieta Ceniceros, 2010). La piedra de toque de esta nueva institucionalidad es la *negociación política*, es decir, la práctica consistente en que los parlamentarios agrupados en el partido gobernante y en la oposición defienden intereses e intercambian argumentos con el fin de llegar a acuerdos y así construir las mayorías necesarias para aprobar las leyes. Mientras subsistieron los gobiernos sin mayoría en México, la negociación se volvió una necesidad para la formulación de políticas públicas, un método ineludible si es que no se quería llevar al país por la senda de la ingobernabilidad. No obstante, esta constatación requirió un largo proceso de aprendizaje institucional que no estuvo exento de tropiezos. El hábito de la negociación política llevó tiempo para arraigar en un Congreso plural.

Por muchos años, los especialistas subrayaron las trabas institucionales que supuestamente generan los gobiernos sin mayoría para las relaciones Ejecutivo-Legislativo y los acuerdos parlamentarios, ubicando el origen del problema en el diseño del régimen presidencial (Valdés-Ugalde, 2013; Béjar, 2014; Woldenberg, 2017).² Sin negar el mérito de estos planteamientos, importa señalar que en los gobiernos sin mayoría en México nunca hubo conflicto insoluble entre poderes ni parálisis legislativa.³ Lo que puede decirse es que la producción legislativa se caracterizó por tener momentos de estancamiento y conflicto, pero también de negociación y consenso.

² Principalmente se destaca que nuestra Constitución Política no contiene mecanismos que ayuden a conciliar la pluralidad política con la necesidad de los gobiernos de hacer prosperar su agenda legislativa; no contempla formas de solución institucional ante la eventualidad de una confrontación grave entre poderes (como en los regímenes parlamentarios); y sobre todo, no proporciona a los presidentes las necesarias facultades legislativas para superar los intentos de obstrucción de los partidos opositores en el Congreso.

³ Existe evidencia al respecto: de 1920 (periodo de gobierno de Álvaro Obregón) a 1982 (periodo de José López Portillo) se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* 96 decretos de reforma constitucional, mientras que de 1983 a 2012 se publicaron 108; esto significa que hubo más reformas en los periodos en los que ningún partido contaba con la mayoría calificada (Carpizo, 2011; Casar y Marván, 2014).

Al analizar los periodos presidenciales de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, el politólogo Rogelio Hernández (2010) señala que el problema de esos gobiernos sin mayoría no fue que el Congreso se propusiera bloquear al Presidente, sino que éste no mostró capacidad de negociación suficiente con los partidos de oposición para sacar adelante algunas “reformas estructurales”; no obstante, no se dejaron de aprobar leyes muy importantes para el desarrollo nacional y el avance democrático. Lorenzo Arrieta Ceniceros (2008 y 2010), por su parte, argumenta que la negociación y los acuerdos entre los parlamentarios mantuvieron un funcionamiento estable del Congreso, de modo que los gobiernos sin mayoría no resultaron en la catástrofe que sus críticos habían vaticinado.

El objetivo de este artículo es mostrar la dinámica institucional del Congreso mexicano en gobiernos sin mayoría, destacando el papel que tienen la negociación y los acuerdos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y entre los grupos parlamentarios para aprobar las piezas de legislación. Para ello me concentro en examinar los procesos políticos y legislativos involucrados en el *Pacto por México* y la LXII Legislatura. El argumento principal es que el sentido del *Pacto*, creado en 2012, fue aprovechar la experiencia institucional acumulada de negociación política en los gobiernos anteriores para intentar trascender la práctica de formar alianzas legislativas coyunturales, construir una coalición amplia y, de esta manera, sacar adelante la agenda de reformas que se consideraba necesaria para nuestro país. La importancia del *Pacto* radica en que posibilitó la construcción de acuerdos entre partidos políticos para favorecer la colaboración institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en lo que respecta al procesamiento de las reformas estructurales que habían sido postergadas en los gobiernos panistas.

Para desarrollar el argumento, describo y analizo las dinámicas negociadoras que se presentaron tanto en la construcción del *Pacto por México* cuanto en los procesos legislativos correspondientes a tres reformas emblemáticas: la reforma fiscal y las reformas constitucional y legal en materia de telecomunicaciones, todas aprobadas en la LXII Legislatura. En la metodología empleada para construir este trabajo, utilicé la técnica tradicional de investigación documental, ya que me permitió recrear los procesos ocurridos dentro y fuera de las Cámaras legislativas a partir de conjuntar el aparato conceptual con las informaciones consignadas por la prensa y los documentos oficiales. Mi propósito es formular una interpretación que revele *el sentido de la acción política* de los participantes.⁴

⁴ Estoy consciente de las limitaciones que tiene utilizar solamente la técnica de investigación documental para elaborar un estudio cualitativo. Por razones de tiempo, recursos y contactos, no me fue posible hacer observación directa o entrevistas a los actores políticos. Mi

El artículo se divide en tres apartados. El primero aborda brevemente los conceptos de instituciones políticas, proceso legislativo y negociación, de modo que se vea el marco que sostiene el análisis. El segundo reconstruye el proceso de formación del *Pacto por México*. El tercero corresponde al análisis de los procesos legislativos que tuvieron lugar en el Congreso. Por su importancia, he creído pertinente dividir este último apartado en tres secciones que presentan, sucesivamente, el análisis de las dinámicas negociadoras involucradas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el trabajo que realizaron los grupos parlamentarios en las comisiones y en las Juntas de Coordinación Política y, por último, en las plenarias de ambas Cámaras. Al final aparecen las conclusiones.

I. Fundamentos conceptuales: instituciones políticas, proceso legislativo y negociación

Los poderes del Estado se definen por su capacidad de emitir “decisiones colectivizadas soberanas”, esto es, órdenes predominantes que obligan a la totalidad de los miembros de una sociedad (Sartori, 2006; Bobbio *et al.*, 2012). En un régimen de poderes separados, el Poder Legislativo tiene la función de emitir normas de Derecho válidas para todos los ciudadanos de un país. En México, este poder se deposita en el Congreso federal, que es la institución que ordena y canaliza las demandas sociales y la pluralidad política para el correcto ejercicio de la representación. En este sentido, cabe recordar las funciones esenciales que cumple el Poder Legislativo en una democracia, a saber: 1. representación política, 2. vigilancia y limitación del poder del gobierno, 3. legislación y 4. aprobación del presupuesto nacional (Blondel, 1976; Bagehot, 2001 [1867]). Estas funciones pueden presentarse en los procesos legislativos, ya que el despacho de estos asuntos implica que los legisladores deliberan y deciden, en conjunto con los otros poderes y en nombre de la nación, cómo distribuir los bienes públicos y producir

evidencia proviene, sobre todo, de notas de prensa y boletines y gacetas de las Cámaras del Congreso. En la ciencia política actual, el empleo de la prensa para hacer investigación concita polémica. Se cree que la reconstrucción de los procesos políticos con notas informativas puede reflejar los sesgos de la línea editorial de los diarios. Esta objeción se supera examinando muchos diarios con línea editorial distinta para extraer de ellos datos que pueden ser cruzados para su cotejo y complementación. Un reto más grave, en mi opinión, es el alcance de las inferencias que pueden hacerse con este tipo de información, el control de las generalizaciones. En este artículo reconstruyo procesos legislativos a partir de diarios diversos y procuro que mi interpretación tenga por base el marco teórico establecido en el primer apartado. Tres ejemplos de estudios cualitativos sobre las reformas del *Pacto por México* que emplean notas de prensa son los de López-Leyva (2015), Arrieta y Ramírez (2016) y Bolívar y Dorantes (2016).

orden social. Los procesos legislativos comprenden una sucesión de actos jurídicamente preordenada y un conjunto de *patrones de interacción* entre grupos parlamentarios, funcionarios del gobierno y grupos sociales, todos los cuales pugnan porque sus preferencias se vean reflejadas en una resolución legislativa (Moreno Collado, 1985).

La teoría institucional de la Ciencia Política busca explicar los procesos y las decisiones políticas partiendo de los rasgos esenciales que conforman a las instituciones públicas. Una institución es un conjunto de reglas, rutinas y prácticas normalizadas que establecen modos de actuación para enfrentar problemas o situaciones recurrentes (Peters, 2003). La dinámica institucional en el Congreso hace referencia a las reglas y a las prácticas políticas formadas en la cotidiana interacción de los grupos parlamentarios y del Legislativo con el Ejecutivo dentro de los recintos parlamentarios. En mi perspectiva, la base sobre la que se finca esta dinámica en los gobiernos sin mayoría es la *negociación política*. Cuando en un régimen democrático la diversidad de intereses y preferencias es tan grande como para que predomine un solo punto de vista, las decisiones colectivizadas soberanas sólo pueden tomarse por medio de la negociación y el acuerdo político.

Como dicen Shepsle y Bonchek (2005), para que los actores políticos hagan prosperar sus preferencias en una cuestión legislativa, necesitan reunir apoyos, llegar a acuerdos de compromiso, consumir tratos, hacer amagos y promesas, en una palabra: negociar. La negociación política es la *práctica normalizada esencial* que hace que los procesos legislativos produzcan resultados. La negociación consiste en un proceso de comunicación entre partes con intereses distintos, las cuales actúan concertadamente para superar sus diferencias, de tal modo que lleguen a formular un acuerdo del que estén persuadidas, que es su mejor opción entre todas las disponibles (Díez, 2002). La disposición al acuerdo llega cuando las partes reconocen que en su relación hay un alto grado de dependencia mutua para cumplir sus propósitos y se hacen conscientes de que será preciso ceder en algo para obtener un beneficio a cambio, abandonando posiciones maximalistas (Alfredson y Cungu, 2008).

II. Negociación política para la formación del *Pacto por México*

El *Pacto por México* representó un cambio importante en el tipo de negociación política que se practicaba con las reformas legislativas en periodos anteriores. Con los gobiernos panistas, los procesos legislativos se distinguían por la rutina de que cada iniciativa que enviaba el presidente al

Congreso se negociaba por separado, partiendo del enfoque, propósitos e intereses establecidos por el propio Ejecutivo y su partido. Esto implicaba, en principio, un fuerte contraste con el enfoque, propósitos e intereses de los partidos de oposición. En estas condiciones, cada proceso legislativo requería un arduo trabajo de acercamiento entre los actores políticos, partiendo de sus diferencias, sino es que de su completo desacuerdo, además de que existía mucha desconfianza entre ellos por el constante temor a que no se cumplieran los compromisos contraídos.⁵ En cambio, el *Pacto* firmado después de la elección presidencial de 2012 posibilitó que buena cantidad de las reformas aprobadas en la LXII Legislatura se negociaran sobre una base de entendimiento común entre gobierno y oposición, una visión consensuada de país, una agenda compartida de políticas públicas y un listado de compromisos que tenían como meta última –según los propios pactantes– la recuperación de la rectoría del Estado en la vida nacional. El *Pacto* constituyó un punto de partida que simplificó en el Congreso la tarea política de procesar las diferencias en torno al contenido específico de cada iniciativa de reforma.

Con el paso de los años, la historia de cómo se construyó el *Pacto por México* se ha vuelto más clara. Los dirigentes del gobierno y la oposición, al construir este acuerdo, supieron hacer de la necesidad virtud. Por un lado, el dirigente del PAN, Gustavo Madero, y sus colaboradores vieron en ello la posibilidad de sacudirse la influencia del presidente saliente Felipe Calderón, y de la candidata panista Josefina Vázquez Mota (que quedó en tercer lugar en la elección presidencial), por medio de adoptar la postura de ser una “oposición leal a México”, lo cual significaba buscar acuerdos con el nuevo gobierno emanado del PRI para sacar adelante las reformas estructurales para la modernización económica. Por otro lado, los dirigentes del PRD, Jesús Zambrano y Jesús Ortega, si bien acompañaron el proceso de impugnación de la elección presidencial encabezado por Andrés Manuel López Obrador (el segundo lugar de la contienda), no estaban dispuestos a repetir la muy criticada estrategia postelectoral de 2006, consistente en prolongadas movilizaciones de protesta, radicalizar su posición y automarginarse de la toma de decisiones. Por el contrario, estaban convencidos de que el Sol Azteca debía hacer valer el peso político de sus votos, por lo cual decidieron negociar con el nuevo gobierno un acuerdo nacional que incorporara los contenidos del

⁵ Santiago Creel relata que en 2003 –mientras fungía como Secretario de Gobernación– llegó a acuerdos con el entonces dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo, para que sus legisladores aprobaran la reforma hacendaria enviada por el presidente Fox al Congreso, pero a la hora de su votación en la Cámara de Diputados todo el grupo parlamentario del PRI votó en contra. Creel juzga este hecho como falta de cumplimiento de palabra (Maerker, 2013a).

programa político de la izquierda (Pantoja, 2013; Maerker, 2013a y 2013b; López Leyva, 2015; Zambrano, 2013).⁶

De hecho, los proponentes originales del *Pacto por México* fueron Jesús Ortega y Jesús Zambrano. La idea surgió en reuniones informales de Ortega con el priísta y exgobernador de Oaxaca, José Murat, al platicar ambos sobre los problemas que tendría el nuevo presidente Enrique Peña Nieto para hacer prosperar su agenda legislativa sin contar con mayoría de su partido en el Congreso. Juzgaron necesario construir un gran acuerdo político para impulsar las reformas que solucionarían los problemas estructurales del país y, de ese modo, fortalecer al Estado mexicano frente a los grupos de interés. Esta propuesta era compartida, inclusive, por Manuel Camacho Solís y Marcelo Ebrard. Tanto así que en una reunión con distintas personalidades de la izquierda, Camacho le propuso a López Obrador que fuera él quien encabezara el planteamiento político de un “gran acuerdo nacional”, lo cual rechazó tajantemente el tabasqueño.⁷

Al mismo tiempo que ocurría lo anterior, el equipo de transición de Peña Nieto se afanaba en tender puentes con distintos líderes políticos, incluyendo gobernadores, coordinadores parlamentarios y dirigentes partidistas. Consciente de la condición minoritaria de su futuro gobierno, Peña Nieto y su equipo tenían el plan de seguir el ejemplo de legislaturas anteriores en el sentido de ir proponiendo y negociando cada iniciativa de reforma constitucional y legal por separado, formulando acuerdos puntuales. Con sorpresa, los colaboradores del presidente electo encontraron que Gustavo Madero estaba dispuesto a negociar. Las cosas fueron más lejos cuando José Murat le transmitió a Peña Nieto la voluntad de los dirigentes perredistas para llegar a acuerdos programáticos. Una vez que todos los actores reconocieron su disposición a intentar un acuerdo político de mayor alcance, accedieron a reunirse. Murat facilitó un inmueble ubicado en la Ciudad de México para celebrar los encuentros. La primera condición que pusieron los dirigentes de los partidos de oposición, especialmente el del PAN, fue que debían sostenerse reuniones tripartitas, que no se valía que el gobierno priísta negociara con el PRD y Acción Nacional por separado.⁸

⁶ Para el dirigente nacional del PRD, Jesús Zambrano, la cuestión esencial era “cómo hacer valer nuestra presencia como oposición nacional, cómo servimos mejor a la gente, cómo somos más eficientes y eficaces para hacer valer el peso que significamos y cómo ayudamos mejor a nuestros gobiernos locales” (2013: A19).

⁷ En esa reunión estuvieron presentes Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Camacho, Marcelo Ebrard, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete, Juan Ramón de la Fuente y Andrés Manuel López Obrador (Maerker, 2013a).

⁸ Los panistas no querían depender sólo del PRI para sacar adelante su agenda legislativa, como había sucedido antaño. Deseaban la presencia de los perredistas para, eventualmente, formar alianzas con ellos y así generar mayor contrapeso al gobierno (Murat, 2014).

La negociación política del *Pacto por México* comenzó cuando se sentaron a dialogar Jesús Ortega y Jesús Zambrano por parte del PRD, Gustavo Madero y Santiago Creel por parte del PAN y Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong por parte del PRI y el equipo de transición, sirviendo José Murat como anfitrión y facilitador. Los encuentros fueron de buena fe y sin formato preconcebido, pero se reconoció la necesidad de mantenerlos en absoluto secreto.⁹ Lo primero que dejaron en claro los dirigentes de la oposición fue que el diálogo político no significaba renunciar a la impugnación de la elección presidencial por las irregularidades que se habían cometido, lo cual fue aceptado. Poco a poco se fueron agregando otras condicionantes y reglas de negociación que conformaron un piso mínimo de entendimiento. Se acordó que ninguna fuerza política renunciaba a sus diferencias ideológicas y programáticas, de modo que en temas polémicos cada cual se reservaba el derecho de impulsar sus iniciativas de ley y reforma por los canales institucionales ordinarios, al margen del *Pacto*. Cuando las partes empezaron a discutir su visión de los problemas nacionales y sus propuestas de solución, advirtieron que tenían más coincidencias de las que imaginaban; por esta razón acordaron privilegiar estas mismas, trabajar al máximo sobre ellas y dejar en suspensión los asuntos que los dividían. A fin de seguir avanzando en las negociaciones, decidieron no asumir ningún compromiso público hasta agotar todos los temas puestos sobre la mesa y no permitir que la coyuntura política y la competencia electoral detuvieran los trabajos (Gobierno de México, 2013; Murat, 2014).

La redacción de los 95 compromisos que compusieron el *Pacto por México* corrió a cargo de un equipo técnico conformado por Juan Molinar Horcasitas (PAN), Carlos Navarrete (PRD) y Aurelio Nuño Mayer (PRI-equipo de transición). Este equipo se dio a la tarea de comparar las plataformas de gobierno y los documentos doctrinarios de cada partido político, primero de forma bilateral (PRI-PAN, PRI-PRD, PAN-PRD) y luego de forma tripartita, con el propósito de identificar los puntos específicos de coincidencia. Posteriormente se ocupó de producir documentos que recogían las discusiones y acuerdos generados

⁹ La cuestión de la secrecía en la negociación política es polémica. A pesar de que la transparencia en la toma de decisiones públicas se reconoce como elemento fundamental de la democracia, los teóricos de la negociación coinciden en que la secrecía es muy importante en el proceso de construcción de acuerdos políticos, pues de otro modo existe el riesgo de que no se concreten. Las razones son obvias: si los políticos se saben vigilados por el público, nunca van a asumir compromisos que desagraden a sus electores, aunque en su fuero interno crean que son los correctos. Hacer lo contrario implicaría desprestigiarse ellos y a la institución pública a la que pertenecen. Lo importante en estos casos es que las partes negociadoras fijen un método para publicitar sus acuerdos sin ponerlos en peligro y que, una vez concretados, se rindan cuentas de ellos. Mientras tanto, “es mejor no meterse a la cocina para ver cómo se hacen las salchichas” (Binder y Lee, 2013: 63).

en la mesa de negociación principal, los cuales volvían a discutirse para corregirlos y ampliarlos. Bajo esta dinámica se consiguió construir los 95 compromisos organizados en los cinco ejes temáticos que se enuncian a continuación: 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. También se creó el llamado “Consejo Rector del *Pacto por México*”, órgano encargado de “conducir y articular las negociaciones centrales, definir objetivos y metas, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma específica, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley”, que serían sometidas a consideración del Congreso.¹⁰

En el documento oficial del *Pacto* quedaron establecidos los compromisos que sirvieron de base a las reformas constitucional y reglamentaria de telecomunicaciones, y a la reforma fiscal, que son los casos que se analizan en este trabajo. Para las primeras dos reformas, los compromisos oficiales fueron los siguientes: dotar de mayores herramientas legales a la Comisión Federal de Competencia para sancionar posiciones dominantes de los actores económicos (compromiso 37); crear tribunales especializados en materia de telecomunicaciones y competencia económica (compromiso 38); evitar que empresas y consorcios eludan resoluciones de órganos reguladores de telecomunicaciones por medio de amparos (compromiso 39); asegurar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz para que el Estado garantice la prestación de servicios en telecomunicaciones (compromiso 41); licitar nuevas cadenas de televisión abierta y establecer el *must carry* y *must offer*¹¹ (compromiso 43); regular a operadores dominantes en telefonía y servicios de datos para eliminar barreras de entrada a nuevos competidores (compromiso 44). Para el caso de la reforma fiscal, los compromisos se enuncian a continuación: simplificar el cobro de impuestos, ampliar la base de contribuyentes y combatir la evasión y elusión fiscales (compromiso 69);

¹⁰ “El Consejo Rector del *Pacto* lo integran [...] por parte del gobierno federal: Miguel Ángel Osorio Chong, Luis Videgaray, Aurelio Nuño y Felipe Solís Acero, como secretario técnico. Además, por el PRI, César Camacho, Martha Tamayo, Raúl Cervantes, Héctor Gutiérrez y Arturo Goicochea, como secretario técnico; por el PAN, Gustavo Madero, Santiago Creel, Marco Adame, Rosa Adriana Díaz, Alejandro Zapata Perogordo y Juan Molinar Horcasitas, como secretario técnico; por el PRD, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Pablo Gómez, Alejandra Barrales, Eloí Vázquez y Guadalupe [Acosta] Naranjo, como secretario técnico; además de José Murat, y la posterior integración de Jorge Emilio González y Arturo Escobar, del PVEM” (Murat, 2014: 95).

¹¹ El *must carry* es la obligación de los sistemas de televisión por cable de retransmitir gratuitamente las señales radiodifundidas. El *must offer* es la obligación que tiene la televisión abierta de poner a disposición sus señales a todas las televisoras de paga para su retransmisión.

fortalecer las facultades tributarias de las entidades federativas (compromiso 70); eliminar el régimen de consolidación fiscal (compromiso 72); revisar la política de subsidios y regímenes especiales a fin de establecer un sistema tributario progresivo (compromiso 73). De esta manera, el *Pacto* sentó las bases programáticas y políticas para impulsar y aprobar las reformas en el Congreso, aunque este proceso no fue automático ni sencillo, como veremos a continuación.

II. Dinámica de negociación política en las Cámaras del Congreso

El *Pacto por México*, como agenda consensuada de soluciones de grandes trazos para los problemas del país, sirvió como marco y punto de apoyo para procesar las diferencias y conflictos que sobrevinieron después, una vez que las iniciativas de reforma se tramitaron en el Congreso. Porque era natural que debido a la forma en que se negoció y los cambios que planteaba el *Pacto*, se presentarían resistencias tanto de los adversarios internos de las dirigencias partidistas como de los partidos opositores minoritarios; en general, de todos aquellos que se sintieron excluidos de los acuerdos o lesionados en sus intereses. Además, los partidos firmantes del *Pacto* nunca renunciaron a sus diferencias ideológicas y programáticas, ni mucho menos a sus estrategias de competencia electoral. Las resistencias y las diferencias dieron lugar a episodios de confrontación política, disputas por definir las medidas concretas y aspectos técnicos de las piezas legislativas; pero fue una confrontación hasta cierto punto acotada por los compromisos ya contraídos con el *Pacto*. De este modo, independientemente de lo que se decidiera en torno a los aspectos específicos de las reformas, sus objetivos generales se respetarían. El foco de disputa radicó, entonces, en el grado de profundidad de los cambios y en quiénes resultarían los principales beneficiados y perjudicados por los mismos. Este proceso fue el que se desarrolló en el Congreso.

El Cuadro 1 presenta la composición partidista de las cámaras del Congreso en la LXII Legislatura. La pluralidad que muestra esta composición permitió activar los mecanismos institucionales de control, vigilancia y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a la hora de procesar las piezas legislativas. Como veremos, los secretarios de Estado mantuvieron la interlocución con los legisladores para negociar los cambios que habrían de hacerse a las iniciativas, a fin de conseguir los votos requeridos para aprobarlas. Más todavía, la pluralidad permitió que funcionaran los mecanismos bicamerales de revisión y mejoramiento de las minutas, pues los grupos parlamentarios

con los cuales el gobierno y su partido podían formar coaliciones legislativas ganadoras, no estaban cohesionados en ambas cámaras. En efecto, ocurrió que la firma del *Pacto por México*, aunque había sido impulsada por las dirigencias del PAN y el PRD, enfrentó la crítica y aun la resistencia de fracciones internas de estos mismos partidos, las cuales ocupaban una buena cantidad de asientos en el Senado. Esta situación obligó al Ejecutivo y a los grupos parlamentarios de ambas Cámaras a conducirse estratégicamente para armonizar intereses y construir los acuerdos.

CUADRO 1
Composición de la Cámara de Diputados y del Senado, LXII Legislatura

<i>Partido político</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado</i>
PRI	214	54
PAN	113	38
PRD	99	22
PVEM	27	7
MC	12	---
MORENA	12	---
PT	11	6
PNA	10	1
Independientes	2	---
Total	500	128

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>].

En las dinámicas legislativas de las reformas aquí tratadas, distingo prácticas políticas recurrentes que pueden ordenarse en tres etapas. En la primera, los grupos parlamentarios de los partidos de oposición declaran públicamente sus desacuerdos con las iniciativas presentadas por el Ejecutivo (aunque fueran resultado del *Pacto*), les hacen críticas más o menos severas, señalan sus deficiencias y condicionan sus votos, esto con el objetivo de dejar clara su postura política y presionar para que el gobierno federal y su

partido se abran a negociar nuevamente. La segunda etapa corresponde a la negociación política propiamente dicha, consiste en que los grupos parlamentarios y el Ejecutivo se reúnen para definir qué está dispuesto a ceder cada uno y a cambio de qué; aquí es donde se definen las posibilidades políticas para la formación de los dictámenes legislativos, por lo cual juegan un papel importante las comisiones y las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras. En la tercera etapa se presentan las discusiones en las sesiones plenarias, se amarran los últimos acuerdos y se vota; también se originan aquí los últimos intentos de los legisladores inconformes de introducir cambios o retrasar la votación por medio de reservar artículos específicos en el debate en lo particular. Al final de cuentas, la dinámica de negociación legislativa exhibe la dependencia mutua de los actores políticos, pues tanto el Ejecutivo y su partido como la oposición están interesados en sacar adelante los temas que les interesan; esto es lo que obliga a abandonar posiciones irreductibles y a mejorar las piezas legislativas.

*A) Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la dinámica parlamentaria.
Negociación política de los funcionarios del gabinete
con las Cámaras del Congreso*

Para entender la relación Ejecutivo-Legislativo en los gobiernos sin mayoría de nuestro país, es esencial examinar la forma en que se producen los contactos entre los agentes del gobierno y los diputados y senadores a la hora de procesar determinadas iniciativas de ley y reforma constitucional. En contra de la idea sostenida por varios analistas de que el *Pacto por México* supuso una “restauración presidencialista” (Espinoza, 2015; Zamitiz, 2016) por haberse sometido el Congreso a las preferencias legislativas del presidente, en esta sección se muestra la complejidad en la relación que legisladores y miembros del gabinete gubernamental mantuvieron a partir de que las Cámaras dieron trámite formal a las iniciativas de reforma fiscal y de telecomunicaciones. El examen de estos casos nos muestra que el Ejecutivo, para hacer prosperar las iniciativas derivadas del *Pacto*, tuvo la necesidad de estar en permanente comunicación con los grupos parlamentarios con los que iba a formar mayoría, para atender sus solicitudes de información, recibir sus demandas, recoger sus propuestas y negociar con ellos las nuevas modificaciones que pudieran hacerse a los proyectos de ley y reforma. Por ello fue que los secretarios y subsecretarios de Estado acudieron a numerosas reuniones con las comisiones dictaminadoras, con las Juntas de Coordinación Política, con los coordinadores parlamentarios en privado o con el Congreso en pleno en eventos públicos.

Estos encuentros sirvieron a los funcionarios gubernamentales para acusar recibo de las inconformidades de los legisladores, valorar sus propuestas e incorporar a las iniciativas los cambios negociados que luego serían presentados como dictámenes por parte de las comisiones. Como dicen Lorenzo Arrieta y Edgar R. González, esta clase de intercambios políticos adquieren “un cariz institucional de respeto y reconocimiento pleno, respecto a las atribuciones jurídicas y a la representatividad” de cada poder del Estado (2007: 69). Yo agrego que es en esta clase de intercambios políticos donde se materializa una parte esencial de las funciones institucionales de cooperación, vigilancia mutua y contrapeso entre poderes.

La tarea de interlocución del gobierno federal con el Congreso empezó con la unificación de criterios con los grupos parlamentarios afines a su proyecto político —el de su propio partido, el PRI, y el del PVEM. Contra lo que pudiera pensarse, en vez de dar por sentado el respaldo legislativo de estas fracciones, el gobierno tuvo que atender puntualmente sus solicitudes de información, alinear con ellas los intereses y cohesionar posturas políticas. A pesar de que el PRI se ha jactado siempre de su disciplina, y el PVEM de su obsecuencia, no puede pasarse por alto que en el interior de estas organizaciones se hallan representados intereses diversos que, de forma abierta o velada, llegan a expresar dudas o inconformidad con ciertas medidas contempladas en las piezas legislativas. Se requirió, pues, que el gobierno fuera receptivo a sus preocupaciones y demandas, porque sólo así se convertirían en los puntos de apoyo para negociar con las fracciones de los otros partidos.

Para ilustrar este punto, puede hacerse referencia a las múltiples reuniones que sostuvieron el secretario de Comunicaciones, Gerardo Ruiz Esparza; el subsecretario del mismo ramo, Ignacio Peralta; el Consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos; y el Jefe de la Oficina de la Presidencia, Aurelio Nuño Mayer, con los grupos parlamentarios del PRI y el Verde tanto en Cámara de Diputados como en el Senado, a solicitud de éstos, para tratar lo concerniente a la reforma constitucional de telecomunicaciones. En estos encuentros, los funcionarios federales suministraron información y aclararon dudas de los legisladores, definieron con ellos la estrategia política que los partidos usarían para respaldar las iniciativas presidenciales y acordaron en conjunto los cambios que estarían dispuestos a aceptar, a demanda de la oposición, en las mismas iniciativas (*El Universal*, 13 de marzo, 2013: A10; *Reforma Nacional*, 27 de marzo, 2014: 10). En el caso de la reforma fiscal, el gobierno atendió muy seriamente la inconformidad de diputados y senadores del sector obrero del PRI con el mecanismo de financiamiento del seguro de desempleo que se contemplaba en la iniciativa, el cual implicaba quitar un

porcentaje a la subcuenta de vivienda de los trabajadores (*Reforma Nacional*, 15 de octubre, 2013: 4); asimismo, procuró reunirse con gobernadores, diputados locales y presidentes municipales para comprometerse a entregarles mayores recursos, y por esa vía motivar a los legisladores priístas de los distintos estados a respaldar la miscelánea fiscal.¹²

La relación institucional de los secretarios de Estado con los legisladores de la oposición fue, desde luego, más complicada. En este caso, los espacios de interlocución se incrementaron y su número nunca estuvo definido de antemano, porque dependió de la estrategia política que usaron los grupos parlamentarios para obligar al gobierno a escuchar sus demandas. Además, los mensajes que se intercambiaron los actores oscilaron entre la cordialidad y los reproches; hubo amagos, presiones, mesas de negociación que fracasaron. El gobierno y el PRI buscaban construir consensos legislativos tan amplios como fuese posible, pero no podían tener desde el principio del proceso completa certeza de con quiénes formar las coaliciones legislativas ganadoras, por dos motivos: la división interna del PAN y el PRD, y el que estas mismas organizaciones no se sintieron comprometidas a respaldar automáticamente las iniciativas presidenciales cuando fueron presentadas al Congreso, aunque fueran resultado del *Pacto*, por no comprometer su imagen opositora (al menos ante sus militantes y su electorado) y hasta en tanto no se consiguiera hacerles modificaciones.

Nuestros casos de análisis ilustran cómo la pluralidad partidista y la falta de cohesión entre las fracciones de la oposición dificultaron al Ejecutivo la negociación con ambas Cámaras e incluso activaron el mecanismo institucional de revisión intercameral. La iniciativa de reforma constitucional de telecomunicaciones tuvo el respaldo público condicionado de las dirigencias del PAN y el PRD y de sus respectivas fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, pero fue descalificada y sometida a retrasos por parte de un buen número de panistas en el Senado –de la corriente identificada con el expresidente Felipe Calderón y opositora de su dirigencia nacional. Los senadores perredistas tampoco se sintieron comprometidos a respaldarla. En cambio, con la iniciativa de leyes reglamentarias de telecomunicaciones se dio la situación contraria: fue defendida en lo fundamental por los senadores calderonistas, mientras que un grupo de senadores perredistas (comandados por Miguel Barbosa) se prestó a apoyarla a cambio de ciertas concesiones; sin embargo, las dirigencias partidistas y la mayoría de los diputados la

¹² Los secretarios de Gobernación, Energía y Desarrollo Social se reunieron con diputados locales y alcaldes el 24 de agosto de 2013 para pedirles su apoyo a las reformas fiscal y energética, a cambio de garantizar mayores recursos para sus estados y municipios (*El Universal Nación*, 25 de agosto, 2013: 4).

rechazaron en forma contundente, en especial por la manera en que se definía el concepto de preponderancia.¹³ Por su parte, la iniciativa de reforma fiscal fue apoyada, con condiciones, por diputados y una parte de los senadores del PRD y su respectiva dirigencia; en contraste, diputados, senadores y dirigencia del PAN, no obstante haberla rechazado en forma tajante, negociaron con el gobierno, obtuvieron concesiones y votaron algunos asuntos a favor y otros en contra.

Para sacar adelante los acuerdos en estas reformas, los funcionarios del Ejecutivo requirieron tender puentes con legisladores de uno u otro partido, de una u otra corriente partidista. Las reuniones se desarrollaron en varias pistas: de manera pública, en las comparecencias de los funcionarios ante las Cámaras y su asistencia a las audiencias celebradas por las comisiones dictaminadoras,¹⁴ en forma secreta, en las Juntas de Coordinación Política y, de manera más informal, en los restaurantes y hoteles cercanos a los recintos parlamentarios. Como veremos, no fue raro que los miembros del gabinete hicieran presencia en las sesiones de las comisiones y del Pleno, vigilando el curso de la discusión y armando mesas de negociación de emergencia por si hacía falta para alcanzar el número de votos requerido.

En el caso de la reforma constitucional de telecomunicaciones, el gobierno y el PRI negociaron, en la mesa del Consejo Rector del Pacto, con los grupos parlamentarios del PRD y el PAN lo siguiente: con los diputados, acordaron incluir en el 8° transitorio del dictamen una exención para los radiodifusores en la norma que prohibía a los agentes preponderantes seguir recibiendo señales en concesión (lo que benefició a las televisoras), a cambio de que el Ejecutivo renunciara a tener el control del otorgamiento de concesiones (*La Jornada Política*, 17 de marzo, 2013: 11); con los senadores, sobre todo a instancias de la corriente calderonista del PAN, negociaron incluir en la

¹³ El gobierno y los calderonistas querían que la declaración sobre agentes económicos preponderantes (actores con más del 50% de participación en el mercado nacional) se hiciera respecto de un sector en su conjunto (radiodifusión o telecomunicaciones), mientras que la dirigencia y diputados del PAN, senadores como Javier Corral y la mayoría de los legisladores del PRD querían que se declarase por servicios y mercados. La declaración “por sector” beneficiaba a Televisa, porque si era juzgada como preponderante en TV abierta, ya no lo sería en TV de paga, ya que ambas actividades pertenecen al mismo sector de radiodifusión. El desacuerdo radicaba en la diferente interpretación que debía hacerse de la fracción III del octavo transitorio de la reforma constitucional aprobada un año antes. El debate está bien resumido en Lozano (2014) y Corral (2014).

¹⁴ Las comisiones legislativas tienen la atribución de organizar, si lo estiman conveniente y por una decisión de la mayoría de sus integrantes, consultas, audiencias, entrevistas o foros, con el fin de escuchar a funcionarios públicos, grupos de interés y especialistas respecto de un tema que se halle en trámite (artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 133 del Reglamento del Senado).

minuta la suspensión de los actos de autoridades reguladoras cuando las empresas de telecomunicaciones tramitaran un juicio de amparo indirecto, además de algunos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para controlar al nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) (*Milenio Negocios*, 13 de abril, 2013: 22; *Milenio Política*, 19 de abril, 2013: 6).

Con las leyes reglamentarias de telecomunicaciones, las cosas fueron más intrincadas. El gobierno empezó por intentar negociar cambios a su iniciativa con los dirigentes del PAN y PRD en espacios externos al Congreso, pero esto provocó la molestia de los senadores de estos mismos partidos, quienes advirtieron que no reconocerían los acuerdos que resultasen. Como respuesta, se buscó organizar una mesa de negociación dentro del Senado de carácter informal, que estaría presidida por el secretario y subsecretario de Comunicaciones, pero los panistas no aceptaron, alegando que toda negociación debía darse en el seno de las comisiones y sólo entre los grupos parlamentarios (*Reforma Nacional*, 10 y 11 de abril, 2014: 7 y 10). Con todo, los funcionarios federales mantuvieron su presencia en el Senado, especialmente durante las sesiones de comisiones, para dar consultas e influir en los legisladores. Este hecho provocó inconformidad y fue denunciado por los senadores perredistas, sobre todo porque advirtieron que el gobierno y el PRI buscaban aprobar un dictamen elaborado por el presidente de la Comisión de Comunicaciones, el panista Javier Lozano, muy al gusto de los grupos de interés económico (*Reforma Nacional*, 24 de abril, 2014: 5). La negociación se interrumpió y la circunstancia fue aprovechada por los senadores del PRD y su coordinador Miguel Barbosa, quienes lograron persuadir al gobierno de realizar profundos cambios al dictamen de Lozano.¹⁵

En el caso de la reforma fiscal, el presidente Peña Nieto reconoció en la presentación oficial de la iniciativa a los dirigentes del PRI, PAN y PRD, porque sus propuestas fueron recogidas en el documento que se presentaba al Congreso, incluso habló de responsabilidad compartida (*El Universal Nación*, 9 de septiembre, 2013: 4). No obstante, días después, el dirigente del PAN repetía en todas partes que la reforma fiscal no se confeccionó en el Consejo Rector del *Pacto por México* y que no había ningún compromiso de su partido por defenderla, pues su costo político debía asumirlo por entero el gobierno

¹⁵ A partir de un ejercicio de negociación, el grupo de Barbosa consiguió el compromiso de eliminar del dictamen las disposiciones que facultaban a la Secretaría de Gobernación de vigilar los contenidos de radio y televisión, para darle esta prerrogativa al IFETEL; también logró precisar los artículos sobre defensores de las audiencias, códigos de ética de los concesionarios de radiodifusión y evitar la suspensión de multas y desincorporación de activos aplicadas por el órgano regulador, entre otras cosas (*Excélsior Nacional*, 27 de mayo, 2014: 6; *El Economista*, 3 de junio, 2014: 22).

(*El Universal Nación*, 14 de septiembre, 2013: 4; *Reforma Nacional*, 16 de septiembre, 2013: 6). El Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, acudió a comparecencias en la Cámara de Diputados y el Senado, como parte de la glosa del informe de gobierno, y dio conocer a los grupos parlamentarios que el gobierno aceptaría modificar las propuestas de IVA a colegiaturas de escuelas privadas y a rentas e hipotecas, el impuesto a las importaciones temporales de las maquiladoras y el ISR, pero no cedería en cuanto a la homologación de IVA en los estados fronterizos (*Excélsior Nacional*, 27 de septiembre, 2013: 4). Esto lo confirmó después el dirigente del PRD, Jesús Zambrano, quien indicó que en la mesa del Consejo Rector –en la que sí participó el PAN– se acordó retirar de la iniciativa el IVA a las colegiaturas, pero aún había tensiones y polémica por el IVA en la frontera y en rentas e hipotecas de casas-habitación (*El Universal Nación*, 17 de septiembre, 2013: A10).

Posteriormente, Videgaray y el subsecretario Miguel Messmacher iniciaron una ronda de reuniones para negociar modificaciones a la iniciativa fiscal con los diputados perredistas y con los panistas que desearan presentar propuestas, esto a pesar de que la dirigencia y los coordinadores parlamentarios del PAN habían iniciado una dura campaña mediática para denunciar el desastre que implicaría la reforma.¹⁶ El gobierno y el PRI estaban dispuestos a realizar cambios siempre y cuando hubiera alternativas para compensar los ingresos. En las negociaciones, los perredistas consiguieron excluir de la discusión de la reforma lo relativo al régimen fiscal de Pemex, eliminar el IVA a los espectáculos públicos, introducir mecanismos para evitar que la propuesta de pensión universal afecte a los programas para adultos mayores del entonces Distrito Federal e incluir a la capital en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (*Excélsior Nacional*, 27 de septiembre, 2013: 4).

Cuando la reforma se discutió en el Senado, las cosas se complicaron porque el PAN iba a votarla en contra y el PRD estaba dividido entre un sector de legisladores moderados y otro que repudiaba todo lo que viniera del *Pacto por México* y eran afines a López Obrador.¹⁷ El gobierno no estaba seguro de conseguir los votos. Así se llegó a la discusión en el Pleno sin que se formase

¹⁶ El PAN, a pesar de su campaña de rechazo a la reforma, participó en las negociaciones por medio del vicecoordinador parlamentario, Jorge Villalobos; el vicecoordinador económico, Juan Bueno Torio; el presidente de la Comisión de Hacienda, José Isabel Trejo; y el presidente de la Comisión de Economía, Mario Sánchez (*El Universal Cartera*, 10 de octubre, 2013: B3).

¹⁷ El grupo de los moderados lo integraba el coordinador Miguel Barbosa, Angélica de la Peña, Armando Ríos Piter, Luis Sánchez, Zoé Robledo, Benjamín Robles Montoya, Adolfo Romero, Isidro Pedraza, Fidel Demédecis, Luz María Beristain y Sofío Ramírez. Los que rechazaban tajantemente la iniciativa eran Dolores Padierna Luna, Alejandra Barrales, Alejandro Encinas, Mario Delgado, Adán Augusto López, Manuel Camacho Solís, Lorena Cuéllar, Fernando Mayans, Iris Vianey Mendoza, Raúl Morón y Rabindranath Salazar.

una mayoría legislativa. Miguel Barbosa y el grupo moderado aprovecharon las circunstancias y obligaron al gobierno a aceptar otras modificaciones a cambio de sus votos, en una reunión que duró cinco horas en el hotel *Le Meriden* y que fue celebrada en medio de la sesión plenaria en el Senado.¹⁸

B) La negociación política entre los grupos parlamentarios. El trabajo en comisiones y el papel de la Junta de Coordinación Política

Los actores que deciden la legislación son los grupos parlamentarios, en tanto que grupos, y no personas individuales, camarillas o entidades externas al Congreso. Las características de la dinámica legislativa son resultado, en buena medida, de la composición de dichos grupos y de las estrategias que utilizan para relacionarse entre sí a fin de sacar adelante las prioridades de sus respectivas agendas. La voluntad colectiva de estos actores es la que importa políticamente, porque es la que empuja y avala las resoluciones de los órganos internos y las plenarios de las Cámaras. Por ello puede decirse que el modo en que se materializa la autonomía del Poder Legislativo radica en el trabajo de los grupos parlamentarios en el seno de las comisiones y sus acuerdos en las Juntas de Coordinación Política.¹⁹

En los 21 años de gobiernos sin mayoría en nuestro país, los grupos parlamentarios interactuaron con tal frecuencia e intensidad, que llegaron a producir un *orden congresional*, una serie de rutinas para dar cauce a sus diferencias y producir con estabilidad las leyes y reformas constitucionales. En este sentido, la rutina principal es la negociación política, pero es importante anotar que de ella se derivan otras prácticas que configuran una pauta general reconocible en cada proceso legislativo. Es importante, por ejemplo, que un presidente de comisión dictaminadora mantenga una buena relación con su coordinador parlamentario y con el resto del grupo para que las iniciativas prosperen; importa también que las comisiones no pretendan aprobar un dictamen si antes no se ha producido el acuerdo entre los grupos parlamentarios de todos los partidos que van a formar una coalición ganadora. Correlativamente, es de suma importancia que cada coordinador atienda

¹⁸ Barbosa y compañía consiguieron aumentar de 5 a 8% el impuesto a la comida chatarra; que se cobrara el ISR de 32% a partir de ingresos por 750 mil pesos (ya no a partir de 500 mil, como habían aprobado los diputados); que el gobierno se comprometiera a absorber todo el gasto por el seguro de desempleo; que se otorgaran mayores facilidades a los pequeños contribuyentes para transitar del régimen de Repecos al régimen de incorporación; y que se estipulara que el 50% de los derechos por actividades mineras se canalizarían a los estados y municipios donde se desarrolla esa actividad (*El Universal* Nación, 31 de octubre, 2013: A12).

¹⁹ La autonomía del trabajo parlamentario se sustenta, además, en las capacidades técnicas que ha adquirido el Congreso a partir de la creación de sus centros de investigación y de la contratación de asesores.

las demandas expresadas en el interior de su grupo con el fin de generar posturas políticas unificadas respecto de un proyecto de ley; también que los coordinadores respeten la forma en que las comisiones dictaminadoras organizan sus propias discusiones. Esta clase de prácticas son relevantes, porque de ellas depende que un proceso legislativo se retrase, se acelere o se estanque, presente pocos o muchos conflictos, sea exitoso o fracase.

La figura de los grupos parlamentarios se establece en la Constitución (artículo 70), la *Ley Orgánica del Congreso General* (artículos 26 y 71) y los Reglamentos de las Cámaras (capítulo V del de Diputados y título tercero del de Senadores) con el fin de dar libre expresión a la pluralidad ideológica del Poder Legislativo. Los grupos son los que determinan la integración de todos los órganos internos de las Cámaras, manejan los recursos y definen la agenda de temas que habrá de discutirse por las Comisiones y el Pleno. Sobre esto último, el procedimiento legislativo señala que los grupos parlamentarios, a través de la Juntas de Coordinación Política,²⁰ deciden los asuntos que deben despacharse en el Orden del Día que la Mesa Directa da a conocer en cada sesión (artículo 59 del Reg. Dips. y artículo 70 del Reg. Sen.). Esto significa que los grupos marcan el momento en que un dictamen puede discutirse en el Pleno. Una vez que la Mesa Directiva de cada Cámara turna las iniciativas a las comisiones, se inicia el proceso de dictaminación. Formalmente, las comisiones deciden el método de trabajo para dictaminar una iniciativa (artículo 176 del Reg. Dips. y artículo 183 del Reg. Sen.), esto es, su cronograma de trabajo, la frecuencia de sus reuniones, las solicitudes de información que requieran a los órganos técnicos del Congreso o al Ejecutivo, la decisión sobre organizar o no audiencias públicas, la redacción del dictamen, etcétera. En la práctica, todos estos trabajos no pueden llevarse a cabo si no existe antes el acuerdo de los grupos parlamentarios.

En los procesos legislativos aquí examinados, encontramos que los grupos parlamentarios de las dos cámaras desplegaron estrategias contrapuestas para empujar sus preferencias en las iniciativas, lo cual generó conflictos, pero ello obligó a los actores políticos a ceder en ciertos temas para sacar adelante las reformas. En la Cámara de Diputados, los grupos del PRI, PAN, PRD y PVEM, siguieron una estrategia clara para aprobar la reforma constitucional de telecomunicaciones. Acordaron tramitar con celeridad la iniciativa en comisiones para eludir el cabildeo y las presiones de los grupos de interés económico; una vez aprobado el dictamen, negociaron los cambios que

²⁰ La *Ley Orgánica del Congreso General* define a las Juntas de Coordinación Política como órganos colegiados que se integran por los coordinadores de los grupos parlamentarios y que tienen por objetivo impulsar entendimientos y convergencias políticas (artículos 31, 32, 33, 80, 81 y 82).

habrían de hacerle, introduciéndolos como reservas en la discusión plenaria.²¹ Esto explica que se haya turnado la iniciativa a una sola comisión, la de Puntos Constitucionales, presidida en ese momento por el perredista Julio César Moreno. Se excluyó deliberadamente a las comisiones de Comunicaciones y Transportes y Radio y Televisión porque en ellas se concentraban los legisladores de la llamada “telebancada”.²² El mismo día en que la Mesa Directiva recibió la iniciativa (12 de marzo, 2013), 315 diputados la firmaron como un símbolo de su voto a favor por adelantado (Nota N° 2214, 13 de marzo, 2013). Al día siguiente, el diputado César Moreno circuló un proyecto de dictamen y la Comisión de Puntos Constitucionales se declaró en sesión permanente. Al mismo tiempo, el coordinador de los diputados del PRI, Manlio Fabio Beltrones, se apresuró a conseguir el apoyo de otros diputados hasta que logró los votos suficientes para obtener la mayoría calificada (*La Razón*, 14 de marzo, 2013: 4). El dictamen se aprobó en comisiones, sin mayores problemas, con 29 votos a favor, 0 en contra y una abstención (Boletín Núm. 1115, 14 de marzo, 2013). Entre el día en que esto ocurrió y el día en que se discutió en el Pleno, los grupos parlamentarios negociaron un paquete único de reservas para hacerle cambios al dictamen.²³

Como contrapunto de lo anterior, en el Senado, los grupos parlamentarios del PAN y PRD declararon que se tomarían su tiempo para discutir la reforma, que no habría firmas de adhesión automática; asimismo, turnaron la minuta a cuatro comisiones y organizaron audiencias públicas (GPPAN-Senado, 2013). Ante el riesgo de que el proceso se saliera de control, por tener que dictaminarse la iniciativa entre tantas comisiones, los miembros de éstas acordaron integrar un solo dictamen y aprobarlo con el voto de la mitad más uno del total de senadores comisionados presentes, sin importar la eventualidad de que en alguna comisión no se alcanzara el quórum (*El Universal Nación*, 3 de abril, 2013: 6). Todo esto lo tuvieron que aceptar el

²¹ Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de artículos determinados de un proyecto de ley que se discuten en lo particular en el Pleno de las Cámaras.

²² La “telebancada” es el conjunto de legisladores que si bien pueden formar parte de partidos políticos diferentes, tienen en común el estar vinculados con las empresas televisoras o radiodifusoras.

²³ Los acuerdos más importantes a los que llegaron fueron los siguientes: se eliminó la facultad del Presidente para emitir “opinión no vinculante” cuando el IFETEL revocara concesiones, dejándose dicha facultad en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; se estableció una cláusula de reciprocidad que indicaba que podrían invertir empresas extranjeras en la radiodifusión de nuestro país, siempre y cuando sus respectivos países también se lo permitieran a México en la misma proporción; y se estableció de forma explícita que los concesionarios que sean declarados preponderantes o con poder sustancial serían sancionados con la revocación de sus concesiones si acaso se beneficiaban de la regla de gratuidad del *must offer* a través de un tercero (Boletín núm. 1128, 19 de marzo, 2013).

gobierno y el PRI con tal de conseguir los votos necesarios para aprobar la reforma; también lo tuvieron que aceptar, por cierto, los dirigentes del PAN y PRD, aunque fuera en contra de sus preferencias.²⁴

El caso de las leyes reglamentarias de telecomunicaciones presentó un proceso intrincado. Al turnarse las iniciativas a las comisiones del Senado, Javier Lozano –a la sazón presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes– quiso tener el control del proceso de dictaminación sin contar con el respaldo de su propio grupo parlamentario ni del PRD. Lozano tuvo el apoyo del gobierno, el PRI y el PVEM, pues se trataba de aprobar un dictamen favorable a las televisoras. Esto generó desavenencias entre gobierno y oposición. Las dirigencias y muchos senadores del PAN y PRD respondieron a este intento con la amenaza de votar en contra del proyecto de ley y presentar una acción de inconstitucionalidad (*El Economista*, 11 de abril, 2014: 26). Hubo reproches, descalificaciones mutuas, estridencia declarativa, amenazas de tomas de tribuna. Como el proceso legislativo se entrampó, el gobierno y el PRI no tuvieron otra opción más que abrirse a negociar con los otros partidos. Hubo la necesidad de convocar a una reunión de las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras para conciliar posiciones y hacer modificaciones al predictamen promovido por Lozano (JUCOPO-Senado, 2014).²⁵

En este momento el senador Barbosa y su grupo lograron negociar sus propuestas con el gobierno y el PRI, tal como se indicó en el apartado anterior. Sin embargo, estas negociaciones fueron desautorizadas por la dirigencia nacional del PRD, por haberse realizado sin su consentimiento; incluso, en un

²⁴ Los grupos parlamentarios en el Senado negociaron cambios importantes a la minuta, entre los cuales estuvieron distinguir entre “acceso libre a internet” e “internet gratuito” con el fin de evitar posibles intentos de control por parte del gobierno; establecer mayores controles de transparencia y rendición de cuentas a la COFECE y el IFETEL; y permitir que las resoluciones de los órganos reguladores puedan suspenderse mediante juicio de amparo (*Milenio Política*, 19 de abril, 2013: 6).

²⁵ Aparte de los desacuerdos que se tenían respecto de la iniciativa, había otras circunstancias políticas que estaban entorpeciendo el proceso legislativo. En primer lugar, la elección interna del PAN para renovar su dirigencia nacional, la cual provocaba pugnas entre la fracción calderonista (que ocupaba buena cantidad de asientos en el Senado) y la fracción encabezada por el dirigente en funciones, Gustavo Madero (que ocupaba la mayoría de sus posiciones en la Cámara de Diputados). También estaba de por medio la aprobación de la reforma político-electoral, que empujaban las dirigencias nacionales del PAN y PRD. Por último, estaba la discusión de la reforma energética, a la que el PRD mostró un rotundo rechazo. Para destrabar el proceso de las leyes reglamentarias de telecomunicaciones, las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras acordaron lo siguiente: 1. Esperar a que terminara la elección interna del PAN; 2. Aprobar, antes que otra cosa, las leyes reglamentarias en materia político-electoral, como exigían PAN y PRD; 3. Aprobar las leyes de telecomunicaciones en un periodo extraordinario en junio de 2014; 4. Aprobar las leyes reglamentarias en materia energética en un periodo extraordinario en julio de 2014.

Consejo Nacional del partido, se amenazó a Barbosa y a su grupo con quitarles sus oportunidades para obtener candidaturas en el futuro (*El Universal Nación*, 28 de junio, 2014: A6). El dirigente nacional, Jesús Zambrano, estuvo en contra de que se definiera la preponderancia por sector, por lo cual giró instrucciones para que los diputados y senadores de su partido votaran en contra de todo el dictamen en lo general (Nota núm. 7359, 7 de julio, 2014).

Con la reforma fiscal, los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM, en la Cámara de Diputados, siguieron una estrategia muy interesante. Hubo dos pistas de negociación paralelas que se tocaron en varios puntos. Debido a que se trataba de ver cómo se iban a distribuir los impuestos y los gastos en todo el territorio nacional, en una de las pistas los coordinadores parlamentarios de cada partido recogieron demandas y propuestas de diputados que representaban los intereses de sus estados y municipios, porque había medidas que iban a afectar más a ciertas regiones que a otras (por ejemplo, la homologación del IVA en la frontera). Una vez que cada grupo logró unificar criterios, definiendo claramente qué estaba dispuesto a aceptar y qué debía cambiarse de la iniciativa, sus respectivos coordinadores negociaron en la otra pista, donde estaban presentes sus pares de los otros partidos, los funcionarios gubernamentales, los dirigentes partidistas y los miembros del Consejo Rector del *Pacto por México*.

Las negociaciones trataron sobre cómo compensar los ingresos que se perderían al eliminar las propuestas de impuestos que aparecían en la iniciativa original del Ejecutivo; también sobre algunos asuntos muy polémicos que generaban resistencias, como la homologación del IVA en los estados fronterizos, la temporalidad del nuevo régimen de diferimiento de impuestos (que sustituía al régimen de consolidación fiscal) y los impuestos a las bebidas azucaradas (*Reforma Nacional*, 16 de octubre, 2013: 4).²⁶

C) *El debate de las reformas legislativas en el pleno de las Cámaras*

El debate de los dictámenes legislativos que se lleva a cabo en el Pleno de las Cámaras constituye la ocasión para refrendar y justificar ante la nación

²⁶ Los acuerdos sustantivos a los que llegaron fueron los siguientes: para compensar los ingresos se modificó el precio del barril del petróleo y el tipo de cambio, se cobró un impuesto de 1 peso por litro a bebidas azucaradas y se gravó la comida chatarra con un 5%; también se imprimió mayor progresividad al cobro de ISR: 31% a ingresos superiores a 500 mil pesos anuales, 32% a ingresos de 750 mil y 34% a ingresos de un millón a tres millones (*Reforma Nacional*, 17 de octubre, 2013: 6). El PAN, con todo y su campaña mediática de repudio, logró cambios a la iniciativa de Código Fiscal para eliminar la llamada “cláusula antielusión” (un mecanismo que permitía al SAT reclasificar y desconocer una operación mercantil), modificar la figura de responsabilidad solidaria con los contribuyentes y mantener el llamado dictamen fiscal opcional (*Excélsior Nacional*, 13 de octubre, 2013: 2).

los acuerdos políticos de los grupos parlamentarios; también es la oportunidad para que los legisladores descontentos denuncien lo que a su juicio son medidas legislativas dañinas para la República o lo que se hizo mal en el procedimiento parlamentario. Los grupos parlamentarios siempre buscan tener listos los acuerdos para garantizar la aprobación de una ley o reforma constitucional, antes de que el respectivo dictamen se presente ante el Pleno. Cuando esto no es posible, sobre todo tratándose de asuntos muy polémicos, se procura que las negociaciones continúen tras bambalinas mientras se desarrolla la sesión plenaria. La discusión de la reforma fiscal en el Senado ilustra este punto, pues, como se vio líneas arriba, el gobierno y el PRI se vieron obligados a negociar con los senadores del PRD en espacios externos al recinto parlamentario, el mismo día de la votación en el Pleno, porque todavía no conseguían formar mayoría.

Las coaliciones legislativas²⁷ que hacen posible la aprobación de un dictamen, son el resultado de arduos esfuerzos de negociación que deben ser cuidados de principio a fin. Por ello es normal que durante las discusiones plenarias no se admitan otras propuestas de modificación. Y cuando se admiten, es porque hay acuerdos políticos previos. Hemos visto cómo los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados pactaron modificaciones al dictamen de la reforma constitucional de telecomunicaciones, las cuales fueron presentadas como reservas ante el Pleno. Incluso, tales modificaciones terminaron de acordarse el mismo día en que se desarrolló la sesión plenaria. Estos hechos refutan la afirmación de Eduardo Bohorquez y Javier Berain (2014), que dice que el Poder Legislativo, con el *Pacto por México*, se sometió a las dirigencias partidistas porque votó y aprobó dictámenes sin discutirlos, invocando como prueba el que muy pocas reservas para modificación se admitieron a debate. Si los acuerdos se hacen en las comisiones y en las Juntas de Coordinación Política, no hay razón para cambiar las cosas en el Pleno. Además, no puede pasarse por alto que admitir a discusión muchas o todas las reservas significaría hacer interminables las sesiones; ésta es precisamente la apuesta de quienes se oponen a los acuerdos parlamentarios.

Las sesiones plenarias, en efecto, se han vuelto en las últimas décadas demasiado largas, a veces extenuantes. Esto se debe al formato de las deliberaciones. El procedimiento legislativo señala que todos los dictámenes se discuten primero en lo general y luego en lo particular (artículo 104 del Reg. Dips. y artículo 198 Reg. Sen.). En el primer tipo de discusión, algún miembro de las comisiones que estudiaron una iniciativa hace la justificación

²⁷ Las coaliciones legislativas son alianzas de dos o más partidos para apoyar una pieza legislativa en particular. Para una revisión amplia de las teorías de las coaliciones políticas, véase Reniu Villamala (2001).

del dictamen ante el Pleno y luego se presentan los oradores inscritos ante la Mesa Directiva para hablar a favor o en contra. Aquí es donde los grupos parlamentarios anuncian lo que será el sentido de su voto. Cuando una comisión presenta al Pleno algunas propuestas de adición o modificación al dictamen, se aceptan o rechazan por votación nominal.²⁸ Otras veces pasa que algún miembro de las comisiones, a pesar de haber votado a favor del dictamen, no estuvo conforme con la redacción de artículos específicos, de modo que presenta a la consideración del Pleno un documento en donde razona por qué deberían cambiarse; a esto se le llama voto particular y se resuelve también con votación nominal. También ocurre con frecuencia que los legisladores que se oponen a un dictamen presenten mociones para suspender la discusión, alegando violaciones a los reglamentos de la Cámaras; otra vez, debido a los acuerdos políticos previos, estas mociones suelen rechazarse, y más si se advierte que son intentos de impedir que se legisle. Un dictamen se aprueba en lo general a través de votación nominal hasta reunir la mayoría requerida (mayoría simple cuando son leyes reglamentarias y mayoría calificada cuando son reformas constitucionales).

Después continúa la discusión en lo particular, que tiende a ser la sesión de más duración; en ocasiones las sesiones pueden prolongarse entre 15 y 20 horas. La mecánica es como sigue: cada legislador tiene derecho a presentar reservas a artículos específicos del dictamen y a justificarlas ante el Pleno; luego, otros legisladores pueden hablar a favor o en contra de dicha reserva. Cuando se agota la lista de oradores, el presidente de la Mesa Directiva pregunta a la asamblea si se admite o no a discusión la reserva, lo cual se resuelve por votación económica.²⁹ Esto llega a repetirse cientos de veces en una sesión y normalmente la asamblea las va rechazando una a una para no poner en riesgo los acuerdos políticos previos. Cuando por fin se agota esta discusión, el presidente de la Mesa Directiva ordena abrir el sistema electrónico para la votación nominal de todos los artículos que fueron reservados.

Nuestros casos de análisis ilustran esta dinámica de las discusiones plenarios. La reforma constitucional de telecomunicaciones empezó a discutirse la noche del 22 de marzo de 2013 (eran las 19:55 horas), porque durante la mañana todavía seguían negociando los cambios al dictamen los coordinadores parlamentarios y los presidentes de comisiones. Desde el inicio,

²⁸ Es el tipo de votación que se realiza a partir del sistema electrónico, donde se registra el nombre completo del legislador y el sentido de su voto. En caso de no poder utilizar el sistema electrónico, los secretarios de la Mesa Directiva pasan lista a los legisladores presentes en el recinto parlamentario y éstos, al escuchar su nombre, indican si están a favor o en contra.

²⁹ Es el tipo de votación que realizan los legisladores poniéndose de pie o levantando la mano para decidir si se aprueba o no un asunto.

los partidos de oposición que repudiaron el *Pacto por México* trataron de detener la votación, si tener éxito.³⁰ El desarrollo de la sesión plenaria fue largo: se fueron despachando poco a poco 115 reservas, con alocuciones de legisladores entre cada una, y al final se aprobaron 33. El dictamen fue admitido por 414 votos a favor, 50 en contra y 8 abstenciones. La discusión terminó a las 4:12 de la madrugada del día siguiente (*El Universal Nación*, 23 de marzo, 2013: A7).³¹

La discusión de las leyes reglamentarias de telecomunicaciones tuvo que darse en un periodo extraordinario en julio de 2014, debido a que las negociaciones fueron complicadas. En el Senado, la sesión plenaria empezó el día 4 a las 12:30 del día y terminó a las 5:50 horas del día siguiente. Fueron desahogadas más de 300 reservas (sin que se aprobase ninguna) y hubo 88 intervenciones en tribuna. El tema más polémico fue la definición del concepto de preponderancia, que a juicio de la oposición beneficiaba a Televisa (DD-Senado, 2014). El dictamen se aprobó por 87 votos a favor y 37 en contra. La reforma fiscal fue aprobada en el Congreso en sesiones diferentes celebradas entre el 16 y el 31 de octubre, debido a que implicó la modificación de 11 leyes. Los temas más polémicos fueron el incremento de ISR a bebidas azucaradas y la homologación del IVA en la frontera. Destacó el hecho de que el PAN en el Senado logró romper el quórum en una sesión plenaria, pero sólo fue reprogramada y al final se pudo aprobar el dictamen (*Expansión*, 30 de octubre, 2013).

Por último, cabe subrayar el hecho de que la aprobación de los dictámenes en las plenarias depende directamente de las negociaciones y los consensos previos entre los grupos parlamentarios, porque sólo de este modo pueden formarse las coaliciones legislativas ganadoras. En el Cuadro 2 se muestran las coaliciones legislativas que aprobaron la reforma fiscal y la de telecomunicaciones. Puede notarse que la información refleja fielmente lo acuerdos y desacuerdos presentados en los procesos legislativos. Hubo amplio consenso de los partidos políticos más importantes en la reforma constitucional de telecomunicaciones; en cambio, con la reforma fiscal, el PAN votó en contra de diversas leyes, sobre todo las que incluían incremento de impuestos, pero no rechazó todo en bloque; finalmente, en las leyes reglamentarias de telecomunicaciones el PRD votó en contra.

³⁰ Por ejemplo, los diputados Rafael Huerta Ladrón de Guevara (PT) y Ricardo Mejía Berdeja (Movimiento Ciudadano) presentaron mociones suspensivas alegando deficiencias de técnica legislativa, pero fueron rechazadas por el Pleno (Boletín Núm. 1189, 22 de marzo, 2020). Por su parte, la diputada Luisa María Alcalde (en ese momento del partido MC) invitó a miembros del movimiento #YoSoy132 para manifestar su rechazo desde la zona de galerías (*La Razón*, 22 de marzo, 2013: 3).

³¹ La sesión duró 17 horas. La diputada del PRD Rosario Merlín se desvaneció por cansancio y tuvo que ser retirada de la sesión para trasladarla al servicio médico.

CUADRO 2
Coaliciones que aprobaron diversas leyes y reformas
constitucionales en la LXII Legislatura

<i>Ley o reforma constitucional</i>	<i>Coalición en la Cámara de Diputados</i>	<i>Coalición en la Cámara de Senadores</i>
Reforma constitucional de telecomunicaciones	PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PANAL* (414 votos)	PRI+PAN+PRD+PVEM (112 votos)
Código Fiscal	PRI+PAN+PRD+PVEM+PANAL (407 votos)	PRI+PRD+PVEM (73 votos)
Ley Aduanera	PRI+PAN+PRD+PVEM+PT***+PANAL (443 votos)	PRI+PAN+PRD+PVEM (111 votos)
IVA, IEPS e ISR	PRI+PRD+PVEM+PANAL (317 votos)	PRI+PRD+PVEM (73 votos)
Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Contabilidad Gubernamental	PRI+PAN+PRD+PVEM+PANAL (423 votos)	PRI+PRD+PVEM (74 votos)
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Ley del Sistema Público de Radiodifusión	PRI+PAN+PVEM+PANAL (340 votos)	PRI+PAN+PVEM (80 votos)

Elaboración propia con información de <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> y <http://www.senado.gob.mx/62/votaciones>

*Nueva Alianza siempre votó a favor de los intereses del PRI y del gobierno (sobre todo después del encarcelamiento de la maestra Elba Esther Gordillo en febrero de 2013).

**El PT contribuyó en unos casos con uno o dos votos para la coalición, nada significativo.

Conclusiones

Con este trabajo se ha intentado mostrar las características de la dinámica institucional de los procesos legislativos llevados a cabo en el Congreso mexicano, en el marco de gobiernos sin mayoría. Me ha interesado resaltar y hacer inteligible la complejidad del tipo de política que implica la función legislativa en nuestra democracia pluralista, una política caracterizada por las continuas transacciones y contrapesos, conflictos, negociaciones y acuerdos, que se dan entre los partidos; las corrientes en el interior de los partidos; los grupos parlamentarios; el presidente de la República y los funcionarios gubernamentales. No es exagerado decir que una función tan importante del Estado mexicano como es la legislación (una decisión colectivizada soberana) es el producto de la serie de relaciones políticas sostenidas por los mencionados actores. Se considera que estas relaciones siguen pautas de sentido reconocibles, regularidades que pueden descubrirse a partir del análisis científico.

El estudio de la negociación política nos proporciona lecciones valiosas acerca de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en un régimen presidencial. La importancia del *Pacto por México* radicó en que, por primera vez en la historia de nuestra democracia, los partidos políticos aceptaron impulsar con el gobierno una sola agenda de reformas para atender los problemas nacionales. Para lograrlo, echaron mano de su experiencia de negociación que fue adquirida en los periodos de gobierno anteriores. Es difícil decir que el *Pacto* se trató de un intento de gobierno de coalición, porque los partidos políticos nunca discutieron la posibilidad de aliarse para integrar el gabinete; sin embargo, sí se trató de una experiencia política que arroja lecciones para allanar el camino en ese sentido. El *Pacto* consiguió dotar de cierta estabilidad al régimen político sobre la base de un acuerdo programático. Se trata de un ejemplo de cómo la pluralidad fuerza a los actores a echar mano de las mejores artes de la política para producir resultados por consenso.

El proceso político que derivó en las reformas aquí analizadas fue exitoso, pero no estuvo exento de trabas y limitaciones. En realidad, cada proceso legislativo tuvo que abrirse paso en medio de tensiones políticas que fueron resultado no sólo del diseño institucional del sistema presidencial, sino también del calendario electoral, de los conflictos internos de los partidos políticos y de los intereses personales o de grupo que en distintos momentos defendieron los legisladores. No faltó, incluso, que el tratamiento de una pieza legislativa se condicionara a la aprobación de otra distinta. Los propios actores políticos previeron este conjunto de problemas y lo interesante es constatar que, pese a todo, la agenda de reformas salió adelante.

Como se ha visto, el *Pacto por México*, en sí mismo, fue producto de un arduo proceso de negociación entre fuerzas políticas y luego se convirtió en una plataforma desde la cual estos mismos actores construyeron consensos en torno al enfoque y contenido específico de las iniciativas que debían presentarse al Congreso. En la negociación se involucraron activamente diputados y senadores de distintos partidos, haciendo valer puntos esenciales de sus respectivas agendas parlamentarias, de modo que no puede decirse que se hayan impuesto solamente las preferencias del Ejecutivo.

Bibliografía

Artículos y libros

- Alfredson, Tanya y Azeta Cungu (2008), *Negotiation Theory and Practice. A Review of the Literature*, FAO Policy Learning Program, January, en http://www.fao.org/docs/up/easypol/550/4-5_negotiation_background_paper_179en.pdf [Fecha de consulta: 8 de enero, 2013].
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo (2008), "Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral", en Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM/FCPYS.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo (2010), "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, 2006-2008", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, LXI Legislatura.
- Arrieta, Lorenzo y Edgar R. González (2007), "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Arrieta, Lorenzo y Diego Ramírez (2016), "La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del *Pacto por México*", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 39, México, UNAM/FCPYS.
- Bagehot, Walter (2001 [1867]), *The English Constitution*, UK, Oxford University Press.
- Béjar, Luisa (2014), "Cuando el Ejecutivo es débil, ¿quién legisla en México?", en *Política y Gobierno*, vol. XXI, núm. 2, julio-diciembre.
- Binder, Sarah A. y Frances E. Lee (2013), "Making Deals in Congress", en Jane Mansbridge and Cathie Jo Marton (eds.), *Negotiating Agreements in Politics*, Washington, American Political Science Association.

- Blondel, Jean (1976), *Comparative Legislatures*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Bobbio, Norberto *et al.* (2012), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Bohórquez, Eduardo y Javier Berain (2014), “Debates que concluyen antes de iniciarse. El proceso legislativo reciente y sus números”, México, *Este País*, 1 de septiembre.
- Bolívar, Rosendo y Judith Dorantes (2016), “Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 38, México, UNAM/FCPyS.
- Carpizo, Jorge (2011), “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 131, año XLIV, mayo-agosto.
- Colomer, Josep (2007), *Instituciones políticas*, España, Ariel.
- Corral, Javier (2014), “Otro regalo a Televisa”, *El Universal Nación*, 1 de julio, p. A-4.
- Díez, Francisco (2002), “El arte de negociar”, en Javier Meléndez, *Guía para la gerencia política*, Washington D.C., Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.
- Espinoza, Ricardo (2015), “El Congreso en el *Pacto por México*”, en Laura del Alizal Arriaga (coord.), *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, México, Anthropos, UAM-I.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2010), “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes”, en Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, tomo XIV de la colección *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- López Leyva, Miguel Armando (2015), “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 35, México, UNAM/FCPyS.
- Lozano, Javier (2014), “Un falso debate”, *El Universal Nación*, 1 de julio, p. A-4.
- Lujambio, Alonso (2003), “Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes”, en Luisa Béjar y Rosa María Mirón (coords.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones del Senado de la República, AMEP.
- Maerker, Denise (2013a), “La historia del *Pacto por México*”, en https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ [Fecha de consulta: 25 de mayo, 2018].
- Maerker, Denise (2013b), “2013: El año del *Pacto*”, *Nexos*, 1 de diciembre, en <http://www.nexos.com.mx/?p=15584>
- Moreno Collado, Jorge (1985), “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, México, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM.

- Murat, José (2014), "*Pacto por México*". *De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Pantoja, David (2013), "Breves reflexiones sobre el *Pacto por México*", *Este País*, 1 de septiembre.
- Peters, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, España, Gedisa.
- Reniu Villamala, Josep Ma. (2001), *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.
- Sartori, Giovanni (2006), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005), *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus-CIDE.
- Valdés-Ugalde, Francisco (2013), "Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LVIII, núm. 217, México, UNAM/FCPyS, enero-abril.
- Woldenberg, José (2017), "Parlamentarismo y/o ajustes al régimen de gobierno", *Nexos*, 2 de octubre.
- Zambrano, Jesús (2013), "PRD: influir en las decisiones nacionales", *El Universal Opinión*, 21 de noviembre.
- Zamitiz Héctor (2016), "*Pacto por México*". *Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México, UNAM, La Biblioteca.

Documentos oficiales

- Boletín número 1115, 14 de marzo, 2013, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/14_14/1115_aprueban_en_comision_reforma_a_la_constitucion_en_materia_de_telecomunicaciones
- Boletín número 1128, 19 de marzo, 2013, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/19_19/1128_dan_declaratoria_de_publicidad_a_dictamen_de_reformas_en_materia_de_telecomunicaciones
- DD-Senado (2014), *Diario de Debates del Senado de la República*, 4 de julio, 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2640
- GPPAN-Senado (2013), versión estenográfica de conferencia de GPPAN en el Senado de la República, 2 de abril, en <http://comunicacion.senado>.

gob.mx/index.php/informacion/versiones/6156-conferencia-de-prensa-del-coordinador-del-gppan-en-el-senadoernesto-cordero-arroyo-y-senadores-panistas.html

Gobierno de México (2013), ¿Cómo se logró el *Pacto?*, en <http://pactopor-mexico.org/como/> [consulta: 7 de marzo, 2018].

JUCOPO-Senado (2014), Comunicado-746, miércoles 30 de abril, 2014, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/12508-pactan-periodos-extraordinarios-para-reformas-electoral-energetica-y-de-telecomunicaciones.html>

Nota número 2214, 13 de marzo, 2013, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/03_marzo/13_13/2214_comision_de_puntos_constitucionales_tiene_previsto_aprobar_manana_jueves_el_dictamen_sobre_telecomunicaciones_y_que_pase_a_primera_lectura_del_pleno_el_martes

Nota número 7359, consulta: 7 de julio, 2014, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/07-Julio/07/7359-Diputados-del-PRD-votaran-leyes-reglamentarias-de-telecomunicaciones-de-manera-similar-a-lo-que-hicieron-los-senadores-de-ese-partido-Aureoles-Conejo>

Ley Orgánica del Congreso General.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento del Senado de la República.

Notas de prensa consultadas de enero a noviembre de 2013

El Economista, 11 de abril, 2014, p. 26, “PRD iría a la Corte si aprueban propuesta de EPN”

El Universal, 13 de marzo, 2013, p. A10, “Prevén ley de TELECOM antes de Semana Santa”.

El Universal, 23 de marzo, 2013, p. A7, “Aprueban norma en sesión maratónica de 17 horas”.

El Universal, 3 de abril, 2013, p. A6, “Legisladores trabajarán en un solo dictamen”.

El Universal, 25 de agosto, 2013, p. A4, “SEGOB: se alista reforma fiscal”.

El Universal, 9 de septiembre, 2013, p. A4, “Ofrece Peña batería de beneficios sociales”.

El Universal, 14 de septiembre, 2013, p. A4, “Divide a oposición plan federal para ampliar el déficit público”.

El Universal, 17 de septiembre, 2013, p. A10, “El IVA a colegiatura no pasará: Zambrano”.

- El Universal*, 10 de octubre, 2013, p. B3, "Ajustan diputados reforma fiscal con Hacienda".
- El Universal*, 31 de octubre, 2013, p. A12, "Al PRI le urgían votos del PRD".
- El Universal*, 28 de junio, 2014, p. A6, "Zambrano dicta 'línea' a PRD".
- Excélsior*, 27 de septiembre, 2013, p. 4, "La SHCP anuncia cambios a plan hacendario".
- Excélsior*, 13 de octubre, 2013, p. 2, "PRI y PAN impiden más facultades para el SAT".
- Excélsior*, 27 de mayo, 2014, p. 6, "Gobierno y el PRD ya negocian TELECOM".
- Expansión*, 30 de octubre de 2013, "PAN abandona discusión de reforma fiscal", en <https://expansion.mx/economia/2013/10/30/pan-abandona-discusion-de-reforma-fiscal>
- La Jornada*, 17 de marzo, 2013, p. 11, "La reforma en telecomunicaciones en realidad protege a Televisa: Encinas".
- La Razón*, 14 de marzo, 2013, p. 4, "Reforma ya tiene los votos necesarios para aprobarse".
- La Razón*, 22 de marzo, 2013, p. 3, "Aprueban en lo general la reforma en TELECOM".
- Milenio*, 13 de abril, 2013, p. 22, "Juntos, PAN, PRD y PRI en telecomunicaciones".
- Milenio*, 19 de abril, 2013, p. 6, "Con 29 cambios, reforma en telecomunicaciones".
- Reforma*, 16 de septiembre, 2013, p. 6, "Descartan compromiso".
- Reforma*, 27 de marzo, 2014, p. 10, "Prevén cirugía mayor para la Ley TELECOM".
- Reforma*, 10 de abril, 2014, p. 10, "Marca el PAN línea contra plan de Peña".
- Reforma*, 11 de abril, 2014, p. 7, "Cancela Senado mesa de TELECOM".
- Reforma*, 24 de abril, 2014, p. 5, "Busca sol azteca frenar dictamen de TELECOM".
- Reforma*, 15 de octubre, 2013, p. 4, "Questionan priístas plan de desempleo".
- Reforma*, 16 de octubre, 2013, p. 4, "Perfilan impuesto contra la 'chatarra'".
- Reforma*, 17 de octubre, 2013, p. 6, "Avalan gravamen a refrescos y papas".