



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# **“El pacto por México; un intento de gobierno de coalición”**

Pedro José Zepeda

Mayo 2017

**32**

Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

# SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

## **Comité Directivo**

Senador Miguel Barbosa Huerta  
Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason  
Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Secretario

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya  
Secretario

## **Junta Ejecutiva**

Gerardo Esquivel Hernández  
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Navarro Arredondo  
Director General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez  
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera  
Director General de Investigación Estratégica

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 4  |
| Construcción del proyecto nacional.....  | 8  |
| Participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND .....                | 9  |
| Equilibrio de poderes .....  | 10 |
| El equilibrio de fuerzas: análisis cuantitativo .....                                  | 14 |
| Calidad de las iniciativas presidenciales aprobadas y no aprobadas: los contrastes.... | 20 |
| El Pacto por México: ¿ensayo incompleto de un gobierno de coalición? .....             | 22 |
| Una negociación diferente.....   | 22 |
| Los alcances del Pacto.....  | 25 |
| Los costos de la suspensión del Pacto por México.....                                  | 28 |
| Comentarios finales .....  | 29 |
| Referencias .....  | 34 |



## Introducción

Hace más de 50 años, la incorporación de la figura de diputado de partido inició un largo proceso de transformación en el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Hace cuatro décadas, otra reforma política abrió espacios a los partidos antes no reconocidos y fortaleció el papel del Congreso, especialmente de la Cámara de Diputados, en la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Hace casi cuatro lustros, la incorporación de senadores de primera minoría amplió la diversidad política del Congreso. Las reformas electorales de la segunda mitad de los años noventa constituyeron un paso definitivo en la consolidación de la pluralidad del Poder Legislativo federal y en su autonomía respecto del Poder Ejecutivo. A partir de entonces, se ha modificado la composición política, la organización interna y las formas en que se realiza el proceso parlamentario en México. La revalorización del papel del Congreso como espacio en el que se definen los alcances de las políticas públicas le han dado mayor incidencia en la vida nacional.

Analistas e investigadores coinciden en que en 1997, al perder el partido del presidente la mayoría simple en la Cámara de Diputados, se produjeron cambios fundamentales en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: la reducción del papel del presidente de la república como legislador; la disminución de su influencia en las carreras políticas de los legisladores, incluso, en los de su propio partido, y la paulatina desaparición del ejercicio de algunas facultades metaconstitucionales lo ejemplifican.<sup>1</sup> Diversos estudios han propuesto distintas rutas para alcanzar un nuevo equilibrio entre poderes que, fortaleciendo los cauces institucionales, contribuya a consolidar una democracia eficiente. Inicialmente, siguiendo a Linz y Valenzuela (1994) y con las experiencias de algunos países latinoamericanos como telón de fondo, las preocupaciones se centraron en cómo evitar que un escenario de gobierno dividido

---

1 Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, en su ensayo titulado La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés, por ejemplo, muestran cómo, conforme el Congreso se torna más plural, aumenta su autonomía respecto del presidente de la república y su trascendencia como interlocutor en asuntos estratégicos de alcance nacional. Para estos autores, la necesidad de establecer acuerdos y debatir con el resto de las fuerzas políticas con presencia en las cámaras aceleró el tránsito de un Poder Legislativo que seguía sin cortapisas la línea presidencial, característica de regímenes autoritarios, a otro con mayor capacidad para tomar decisiones a partir de la representatividad y la conciliación de intereses.

derivara en parálisis legislativa y crisis de gobernabilidad. Algunos trabajos mostraron que, en el caso de México, la recomposición del Congreso no produjo, en términos cuantitativos, parálisis legislativa, medida a partir de variables como la cantidad o proporción de iniciativas presentadas y aprobadas por actor, el análisis de votos emitidos en el Pleno, las afinidades entre los legisladores y sus grupos parlamentarios o la formación de coaliciones<sup>2</sup>. Autores como Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (2002) documentaron cómo la falta de mayoría legislativa del partido del presidente, lejos de conducir a la inmovilidad, provocó un explosivo aumento en la producción de leyes, una disminución porcentual de las iniciativas presidenciales presentadas, acompañada del mantenimiento porcentual de las que le eran aprobadas, aunque con más modificaciones y modificaciones más sustanciales. Otros, como Helena Varela (2007), analizaron cómo la nueva composición del Congreso y el establecimiento de alianzas entre las diferentes fuerzas políticas lo empoderaban, aunque su relación con el presidente se transformó en la de un “matrimonio mal avenido”.

Conforme se aleja 1997, los estudios se diversifican y van ganando perspectiva, profundidad y mayor especificidad<sup>3</sup>. Con más información, se ampliaron los enfoques teóricos y metodológicos para explorar nuevas variables e interrogantes, así como para comprobar —o desechar— algunas de las hipótesis iniciales. Se profundiza, por ejemplo, el análisis de temas como la evaluación de las formas en que operan las cámaras, la integración de coaliciones para la aprobación o rechazo de diferentes iniciativas, las relaciones que establecen los legisladores y sus grupos parlamentarios, e incluso la proyección que han tenido algunos legisladores que, en su momento, fueron artífices de la construcción de alianzas desde la posición que ocupaban en la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

Sobre esas bases, y con la experiencia acumulada durante veinte años de gobiernos divididos, en estas notas se revisa el caso del Pacto por México, ubicándolo como un intento limitado, aunque el más acabado que se ha realizado en nuestro país en las últimas décadas, para construir una agenda común entre las distintas fuerzas

2 Véanse, por ejemplo, los análisis de Casar (2000), Lujambio (2000), Weldon (2002), Nacif (2002) y Jiménez Badillo (2006).

3 Los trabajos desarrollados por la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios han contribuido de manera importante a la sistematización y análisis del trabajo legislativo en México.

políticas, que promueva un crecimiento económico sostenido, el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad democrática.

Se parte de la hipótesis de que la pluralidad política se ha expresado en tensiones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo que, más allá de la información cuantitativa, han frenado la eficiencia política de los gobiernos y mermado la gobernabilidad del país. En diferentes momentos, la oposición, parapetada en un Poder Legislativo más empoderado, ha bloqueado, aprovechando los vericuetos de un marco legal rezagado, la viabilidad del proyecto de gobierno propuesto por el presidente de la república en turno.

De manera particular, se revisa cómo la configuración legal e institucional ha propiciado que el debate entre las distintas fuerzas políticas se desplace del momento de la discusión de la agenda nacional al de la instrumentación del proyecto de gobierno. Al no tener suficientes atribuciones para modificar la agenda que promueve el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo ha utilizado las atribuciones con que cuenta para bloquear su instrumentación, fundamentalmente en el contexto de la aprobación, cada año, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la no aprobación de las reformas a las leyes que han propuesto los jefes del Ejecutivo como elementos fundamentales para concretar su proyecto de gobierno.

Con el Pacto por México, por primera vez en los pasados veinte años, las principales fuerzas políticas del país participaron en la elaboración de una agenda común de gobierno. No sin tensiones en las relaciones entre los legisladores y sus partidos, así como entre éstos y el Poder Ejecutivo; en menos de 18 meses se aprobaron reformas fundamentales para el desarrollo del país. Sin embargo, la ruptura del Pacto impidió concluir dicho proceso y, lo más grave, garantizar que su instrumentación se tradujera en mayor eficiencia y credibilidad en el gobierno y en beneficios concretos para la población. En opinión del autor, para afrontar los enormes retos que enfrentará el próximo gobierno, tanto interna como externamente, la revisión de los alcances y límites del Pacto es de la mayor importancia. Por una parte, porque, tal como se ven hoy las cosas, es muy probable que en las elecciones de 2018 la fuerza política ganadora obtenga no mucho más de un tercio de los votos. Por otra, porque las potenciales transformaciones en el escenario internacional, derivadas del cambio en el gobierno

---

de Estados Unidos, requerirán de nuestro país la instrumentación de respuestas oportunas y eficientes, basadas en amplios consensos. Esta revisión permitirá aprovechar los nuevos espacios institucionales abiertos por la reforma política de 2014 para la formación de un gobierno de coalición que, en un régimen presidencial como el nuestro, sea económica, social y políticamente eficiente.

Con este propósito, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se presentan algunos elementos que, en opinión del autor, han determinado la forma en la que el Poder Ejecutivo federal construye y presenta la agenda nacional, destacando la participación que ha tenido el Congreso de la Unión en este proceso. En el segundo se hace un recuento de las atribuciones que las leyes otorgan al Congreso para intervenir en el rumbo del desarrollo económico, social y político del país, contrastándolas con las que cuenta para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (la agenda nacional), con el propósito de explicar cómo la falta de sincronía entre ambos conjuntos ha trasladado la disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, del momento de la construcción de la agenda al de su instrumentación. En el tercer apartado se describe cómo se construyó y operó el Pacto por México para permitir que, por primera vez en las últimas dos décadas, los poderes Ejecutivo y Legislativo trabajaran de manera conjunta en la definición de una agenda nacional, evaluando sus alcances, así como la forma en que su terminación prematura afectó a los partidos que lo firmaron y al gobierno de la república. Por último, en el cuarto apartado se esbozan algunas ideas sobre cómo, a la luz de la experiencia del Pacto por México y de los retos que enfrentará México durante los próximos años, se podría avanzar hacia el establecimiento de reglas claras para integrar, de cara a 2018, un gobierno de coalición viable.

---

## Construcción del proyecto nacional

### La lógica del Plan Nacional de Desarrollo

El Poder Ejecutivo propone, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), su proyecto de gobierno. Para instrumentarlo, define las estrategias y políticas, programas sectoriales, regionales e institucionales; programas operativos anuales, así como los presupuestos y envía al Congreso las iniciativas de reforma a la ley que considera necesarias. En principio, el proyecto del Ejecutivo tiene la legitimidad de las urnas: porque incorpora las propuestas de campaña del candidato ganador y porque recoge las demandas planteadas por la ciudadanía durante la contienda electoral. Tiene, además, la legitimidad de la consulta popular a la que obligan la Constitución y la Ley de Planeación. Es tarea del equipo de transición, primero, y del nuevo gobierno, después, sistematizar, compatibilizar y complementar estas demandas en una propuesta consistente para publicarla en el *Diario Oficial de la Federación* antes de cumplir seis meses la nueva administración. Es también tarea, tanto del equipo de transición como del nuevo gobierno, construir los consensos y acuerdos necesarios con las distintas fuerzas políticas y actores para que la instrumentación de su proyecto garantice la gobernabilidad democrática.

El artículo 26 de la Constitución establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... [para el] crecimiento de la economía... la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Señala también que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...”. La Ley de Planeación de enero de 1983 menciona cuatro vertientes de participación en la elaboración del PND: *obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción*. Todas las dependencias del Poder Ejecutivo federal, los organismos descentralizados y los desconcentrados deberán sujetarse *obligatoriamente* a lo establecido en el PND. La segunda vertiente determina las bases para que el Ejecutivo federal se *coordine* mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas. En lo que concierne a la tercera y cuarta vertientes, la ley menciona



la posibilidad de que el gobierno *concierte* con los particulares e *induzca* (por ejemplo, a través del gasto público) la realización de acciones específicas para alcanzar los propósitos del Plan.

Como ha ocurrido en todas las administraciones federales posteriores a la publicación de la Ley de Planeación, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se realizó

...una planeación democrática, con amplia participación ciudadana, para recoger sus aspiraciones y demandas [mediante un extenso] ...proceso de consultas, a través de:

- 1) la página de internet [pnd.gob.mx](http://pnd.gob.mx), para la recepción de propuestas en archivos digitales y la realización de encuestas interactivas;
- 2) ventanillas de recepción física de propuestas en toda la república;
- 3) 397 acciones de consulta, incluyendo 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 paneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés. Hubo en total 228,949 participaciones: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas.<sup>4</sup>

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

### Participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND

El artículo 26 constitucional establece que: “En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”. A su vez, el artículo 74 define como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley”. Por su parte, el

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

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

## Equilibrio de poderes

### **Atribuciones del Poder Legislativo para intervenir en la orientación del proyecto nacional**

En contraste con las limitadas atribuciones que tiene el Congreso para participar en la elaboración del PND, la ley le otorga amplias facultades para incidir en la instrumentación del proyecto nacional. Haciendo referencia únicamente a su función legislativa<sup>5</sup>, la Cámara de Diputados y el Senado tienen vastas potestades en materia de Hacienda Pública, orientación del desarrollo económico y social, desarrollo urbano, rural, regional y territorial; relaciones exteriores,

---

<sup>5</sup> Desde luego, como apunta Rogelio Hernández (1994), entre las funciones del Congreso, la legislativa es, por mucho, la más relevante y la que otorga mayor capacidad para incidir en la orientación del proyecto nacional.

empleo e incluso para incidir en la estructura organizativa de la administración pública.

En materia de Hacienda Pública, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso para imponer cada año las contribuciones necesarias para el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, a aprobar la Ley de Ingresos. También le otorga amplias potestades en materia de deuda pública, tanto interna como externa. Por su parte, el artículo 74 confiere a la Cámara de Diputados la atribución de examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones. También corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, aprobar la Cuenta Pública del año anterior. Estas atribuciones permiten al Congreso, especialmente a la Cámara de Diputados, influir decisivamente, año con año, en el rumbo de la política económica y social y, por tanto, del proyecto nacional propuesto por el Ejecutivo<sup>6</sup>.

Adicionalmente, el artículo 73 de la Carta Magna otorga al Congreso atribuciones para influir en la *orientación del desarrollo económico y social*, a través de la potestad de legislar sobre hidrocarburos, minería, comercio, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; vías generales de comunicación, tecnologías de la información, radiodifusión, telecomunicaciones. También en materia de turismo, pesca y acuicultura. Además, puede expedir leyes para instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y contribuciones especiales, entre otros temas, sobre energía eléctrica y gasolina y derivados del petróleo. Y algo fundamental, puede expedir leyes para promover la inversión, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología<sup>7</sup>.

El Congreso también puede legislar en materia de educación y cultura, ordenamiento urbano, rural, regional, territorial y, por tanto, en la protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo

---

6 Una vez más, contrasta la amplitud de estas facultades constitucionales con las que le otorga al Congreso la Ley de Planeación que, en su artículo quinto establece que: “en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”.

7 Llama la atención que, teniendo también el Congreso la facultad para legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, siga existiendo una evidente falta de correspondencia entre las atribuciones que le otorga la Constitución y la Ley de Planeación en esta materia.

sustentable; puede dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en materia de asentamientos humanos, enajenación y establecimiento de precios de terrenos baldíos para armonizar y homologar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

La Constitución también abre enormes espacios al Congreso, especialmente al Senado, para incidir decisivamente en las relaciones de México con la comunidad internacional. El multicitado artículo 73 lo faculta a dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, establecer contribuciones sobre el comercio exterior, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; y el artículo 76 para analizar la política exterior, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba. A estas atribuciones propiamente legislativas se agregan dos facultades que, de acuerdo con Rogelio Hernández (1994), pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo: conceder o negar los nombramientos que hace el presidente y ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos<sup>8</sup>.

El Congreso puede, por último, influir en el empleo y la estructura organizativa de la Administración Pública. No sólo por lo mencionado en los apartados anteriores, sino porque el artículo 73 lo faculta, específicamente, para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 y para programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico y crear y suprimir empleos públicos de la federación.

En los escenarios de gobierno dividido de los últimos casi veinte años, el contraste entre las facultades del Legislativo para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y las amplias atribuciones que le otorga la ley para incidir en el desarrollo nacional, *ha desplazado*

---

8 Como contraparte a esta batería de atribuciones del Congreso, el Poder Ejecutivo dispone de recursos legales limitados para actuar contra el Congreso: por una parte, su derecho, no exclusivo, a iniciar el proceso legislativo y, por otra, su derecho de veto para evitar leyes precipitadas o dañinas y para proteger al Ejecutivo de alguna imposición del Legislativo, el cual, sin embargo, no aplica: 1) cuando se trate de disposiciones propias del Congreso; 2) cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la Constitución, pues se trata de un poder superior a los tres instituidos; 3) cuando sean resoluciones surgidas del Congreso en funciones de Colegio Electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios, y 4) cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (artículo 72) (Hernández, 1994).

*el debate entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del ámbito de la construcción de la agenda nacional hacia el de su instrumentación. Específicamente en dos campos: 1. la aprobación anual de la Ley de Ingresos y, entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y 2. Las iniciativas de reforma a la ley que el Ejecutivo impulsa para desplegar su proyecto de gobierno.*

Para entender cómo se ha expresado este conflicto es necesario tomar en cuenta que tanto el proyecto de gobierno como el trabajo parlamentario se desarrollan de acuerdo con una lógica temporal que, en términos generales, puede esquematizarse de la siguiente manera:

- a. Durante la primera legislatura de una administración federal se presentan y se aprueban, o no, la mayoría de las reformas legales que son fundamentales para el proyecto de gobierno que promueve el Ejecutivo (sean reformas constitucionales o a leyes secundarias asociadas a ellas). En cambio, en la segunda legislatura de una administración federal se podría esperar que se presentaran mayoritariamente iniciativas de reforma a leyes secundarias u ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. En todo caso, podrían aprobarse (si todavía son relevantes) iniciativas que dejaron pendientes en la primera legislatura o, como ocurrió con el Pacto por México, también podrían presentarse iniciativas que resultan de acuerdos, ya no con el gobierno saliente sino con el que estaría por iniciar. Esto quiere decir que *no se puede evaluar con los mismos parámetros cuantitativos el trabajo de una legislatura que “entra” con el presidente, que el de otra que “sale” al mismo tiempo que el presidente.*
- b. *La actividad parlamentaria tiene “picos” anuales:* cuando se discuten y aprueban, por parte del Congreso, la Ley de Ingresos y el Informe Anual de Gobierno presentado por el presidente de la república, y por parte de la Cámara de Diputados, además, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.
- c. *Es difícil establecer, a priori, criterios para calificar la proporción adecuada de iniciativas de alta, mediana y baja importancia que debe ser aprobada por el Legislativo.* Sin duda que a partir de 1997 se abrió un periodo en el que resulta crucial la aprobación de determinadas reformas; pero puede haber también periodos en los que no exista la misma premura legislativa. Dicho en otros

términos, no necesariamente el mejor periodo legislativo es aquel en el que un presidente propone muchas iniciativas polémicas, que se discuten en los medios de comunicación y tienen un alto impacto en la sociedad.

- d. Como es obvio, *la dinámica parlamentaria es diferente cuando se trata de iniciativas que requieren ser aprobadas por mayoría simple o calificada*; lo es, sobre todo, cuando involucra procesos de negociación no sólo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, sino de éstos con los ejecutivos locales y, entre los ejecutivos locales y sus respectivos congresos locales.
- e. Como lo demuestra la experiencia mexicana de los últimos veinte años, *la cantidad de iniciativas de ley presentadas no es un parámetro relevante de la actividad parlamentaria*. Lo que sí es muy importante considerar son los efectos que produce sobre la legitimidad de la democracia el tipo de relaciones que establecen entre sí, más allá de la producción concreta de iniciativas de ley, los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Desde esta perspectiva, en el siguiente apartado el autor analiza la información disponible.

### **El equilibrio de fuerzas: análisis cuantitativo**

Mientras hubo en el Congreso mayoría del partido del presidente, el contraste entre las atribuciones que la Constitución otorgaba al Legislativo para incidir en la vida económica, política y social del país y las que le otorgaba la ley para intervenir en la orientación del proyecto nacional no generó tensiones importantes. Sin embargo, *a partir de 1997 han sido escasos los estímulos para que, especialmente la Cámara de Diputados, integrada en su mayoría por miembros de la oposición, se comprometiera con el proyecto nacional propuesto por el presidente, en cuya definición no participó.*

Esto no ha significado, en ningún momento, la existencia de parálisis legislativa, medida a partir del número de iniciativas procesadas por el Congreso. Lejos de ello, como se advierte en la tabla 1, la cantidad presentada ha crecido aceleradamente, pasando de 641 en la LVII Legislatura, a 3,487 en la LXII, un incremento de más de 500%.

**Tabla 1. Evolución de las iniciativas según su estatus.**

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

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

Sin embargo, en contraste con este incremento, la cantidad de las iniciativas aprobadas creció únicamente de 152 a 165 entre ambas legislaturas, un aumento de 8.6%. Como resultado, el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto del total presentado disminuyó durante este lapso de 24 a 5%, mientras que el de desechadas y retiradas aumentó de 70 a 83%. Por su parte, la proporción de iniciativas que quedaron pendientes subió de 43 en la LVII Legislatura a 428, cambiando su peso relativo de 7% del total a 12%. En suma, durante los últimos casi veinte años aumentó drásticamente la actividad parlamentaria, aunque esto no se tradujo en una mayor eficiencia al disminuir drásticamente el porcentaje de iniciativas aprobadas e incrementarse de manera significativa el de desechadas y retiradas y, aunque proporcionalmente menos, el de las que quedaron pendientes.

**Tabla 2. Iniciativas del Ejecutivo presentadas de la LVII a LXII legislaturas.**

| Legislatura | Presentadas | % del total de presentadas por todos los actores | Aprobadas | % aprobadas |
|-------------|-------------|--|-----------|-------------|
| LVII        | 36          | 5.6  | 32        | 89.0        |
| LVIII       | 63          | 5.2  | 55        | 87.0        |
| LIX         | 49          | 1.7  | 31        | 63.0        |
| LX          | 42          | 1.5  | 38        | 90.0        |
| LXI         | 32          | 0.9  | 26        | 81.0        |
| LXII        | 52          | 1.5  | 46        | 88.5        |

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Dentro de esta vorágine, el volumen de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, que siempre ha tenido un peso *cuantitativo* reducido, disminuyó su peso relativo en dos terceras partes, pasando de representar 5.6% del total (36 iniciativas) en la LVII Legislatura, a 1.5% (52 iniciativas) en la LXII, lo que confirma, para todo el periodo, lo que habían apuntado algunos investigadores para lapsos más cortos: *que el papel legislador del Ejecutivo pierde relevancia, mientras que el del Poder Legislativo se fortalece*. Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de aprobación de iniciativas presidenciales respecto al total de las que presenta se mantiene constante: 89% en la LVII Legislatura y 88.5% en la LXII, lo mismo que el porcentaje de las iniciativas aprobadas al Ejecutivo respecto al total de iniciativas aprobadas: 21.1% en la LVII Legislatura y 19.4% en la LXII.

**TABLA 3. Iniciativas del Ejecutivo de la LVII a la LXII legislaturas.**

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

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



Cuando se revisan al detalle las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por legislatura, se advierte que al presidente Ernesto Zedillo, la LVII Legislatura le aceptó 25 iniciativas de reforma a leyes secundarias y siete a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó tres propuestas de reforma a leyes secundarias y dejó pendiente la modificación a un ordenamiento de carácter administrativo o de gobierno.

Por su parte, durante la primera parte de su administración, al presidente Vicente Fox la LVIII Legislatura le aprobó una iniciativa de reforma constitucional, 50 a leyes secundarias y cuatro a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. Como contraparte, el Congreso desechó una propuesta presidencial de reforma constitucional y tres a leyes secundarias, dejando pendientes otras tres iniciativas de reforma a leyes secundarias. Además, esta legislatura emitió dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria enviada por el presidente.

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

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

En contraste, durante la primera mitad de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la LXII Legislatura le aprobó cuatro iniciativas de reformas constitucionales, 41 a leyes secundarias y un ordenamiento administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó una iniciativa de reforma constitucional del

presidente, dejó pendientes otra de reforma constitucional y cuatro de cambios a leyes secundarias.

Visto por legislatura:

- Los presidentes que más iniciativas presentaron fueron: Vicente Fox, Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón, cada uno durante la primera mitad de su mandato. Lo anterior confirma que *es durante la primera mitad de las administraciones cuando el Ejecutivo envía el mayor número de iniciativas de reforma. Ese sería también el orden si se consideran los seis años de gobierno.*
- Los presidentes *a quienes les han aprobado un mayor número de iniciativas son: Fox, Peña Nieto y Calderón, el mismo orden que en el inciso anterior.*
- Sin embargo, *es al presidente Enrique Peña Nieto a quien le han aprobado más iniciativas de reforma constitucional (en la primera parte de su administración), seguido por el presidente Felipe Calderón (en la segunda mitad de su administración), lo que sugiere que ha sido durante el último año del presidente Calderón y los primeros veinte meses del presidente Peña Nieto cuando se ha aprobado el mayor número de reformas constitucionales.*
- En cuanto a la *aprobación de leyes secundarias*, son los presidentes Fox, Peña Nieto y Calderón, en ese orden, los tres *durante la primera parte de su administración*, a quienes les han aprobado el mayor número de iniciativas.
- En lo que respecta a la aprobación de ordenamientos administrativos o de gobierno, el presidente Zedillo encabeza la lista, seguido de los presidentes Calderón y Fox, los tres durante la segunda parte de su administración, lo cual parece confirmar que *este tipo de iniciativas son más abundantes durante la segunda parte de una administración que durante la primera.*
- Del otro lado del espejo, *por mucho, el presidente Fox ha sido, visto por legislatura o por sexenio, a quien NO le han aprobado un mayor número de iniciativas*, seguido por los presidentes Calderón (segunda parte de su administración y Peña Nieto

(primera parte de su administración) con igual cantidad. Asimismo, es al presidente Fox, también por mucho, a quien el Congreso le ha desechado un mayor número de iniciativas, tanto de reforma constitucional como de leyes secundarias. Él sólo ocuparía los lugares uno y dos, en la segunda y la primera parte de su administración, respectivamente, seguido por el presidente Felipe Calderón durante la segunda mitad de su administración.

- En lo referente a las iniciativas dejadas pendientes, tanto de reforma constitucional como de leyes secundarias, encabeza la lista el presidente Peña Nieto, en el primer rubro, solo, y en el segundo, seguido de cerca por el presidente Fox. *El hecho de que sea el presidente Peña Nieto quien encabece esta lista está relacionado, como se verá en el siguiente apartado, con la evolución del Pacto por México.*
- Por último, en cuanto al mayor número de *iniciativas con dictamen negativo*, es también el presidente Fox quien encabeza la lista, tanto en reformas constitucionales como en leyes secundarias, seguido en este último caso por el presidente Calderón en la segunda parte de su administración.

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

## Calidad de las iniciativas presidenciales aprobadas y no aprobadas: los contrastes

Un sugerente trabajo (Espinoza y Miguel, 2007) propuso adaptar un índice de importancia política de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo utilizado en otros países para analizar el trabajo de las legislaturas de la LVII a la LIX. El estudio parte del supuesto de que una ley es más relevante cuando provoca mayores impactos en la sociedad, y que a mayor relevancia es posible que sea mayor el conflicto que genere su aprobación, ya sea porque entren en juego los diferentes intereses de los grupos parlamentarios o porque se vean afectados distintos grupos de la sociedad<sup>9</sup>.

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

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

9 El índice de importancia política combina cuatro variables: alcance, repercusión, debate y votación.

- Alcance: establece la trascendencia de la iniciativa; valor alto, 2 puntos (reforma constitucional o creación de una ley), mediano valor 1 punto (leyes derivadas) o bajo valor 0 puntos (cuestiones de protocolo o trámites administrativos menores como condecoraciones o emisión de monedas).
- Repercusión: impacto en la opinión pública de la discusión y aprobación de una iniciativa: valor alto, 2 puntos (es referida reiterativamente en la prensa nacional —El Universal, Reforma y Proceso—), valor mediano, 1 punto, (aparece ocasionalmente en prensa nacional), bajo valor, 0 puntos (no es referida en la prensa nacional).
- Debate: existencia de posiciones encontradas en los grupos parlamentarios: valor alto, 2 puntos, (al menos dos oradores a favor y dos en contra), valor mediano, 1 punto (un orador a favor y uno en contra), valor bajo, 0 puntos (no hay oradores y se presenta una sola posición).
- Votación: de una iniciativa: unánime (0 puntos) o dividida (1 punto).

**Tabla 4. Leyes aprobadas al Poder Ejecutivo, según nivel de importancia política, legislaturas LVII, LVIII y LIX.**

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

Fuente: Elaboración de Espinoza y Miguel (2007), con base en información del SIL, El Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria.

Entre las iniciativas de *alta importancia* aprobadas al presidente Vicente Fox por la LVIII Legislatura están: reformas a diversos artículos constitucionales en materia de procedimientos para la aprobación del PEF, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, los proyectos de PEF y de leyes de ingresos para 2001, 2002 y 2003; la reforma constitucional en materia indígena y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otro lado, durante la segunda parte de su administración, la LIX Legislatura le aprobó al presidente Fox la Ley Federal sobre el Impuesto a Automóviles Nuevos, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto sobre la Renta, reforma al artículo 73 constitucional, reformas a los artículos 14 y 22 relativas a los derechos humanos, los proyectos de PEF y Ley de Ingresos para 2004, 2005 y 2006; Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Ley del Mercado de Valores y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. *En el otro extremo quedaron pendientes de aprobación:* las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a los artículos 27 y 28 constitucionales sobre esquemas de participación del sector privado, al Cofipe, a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, al artículo 27 constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo.

Sobre estas bases, Espinoza y Miguel (2007) concluyen que entre 1997 y 2006: “...salvo contadas excepciones, las legislaturas optaron por cooperar en materias de poca relevancia y ‘congelaron’ o

rechazaron las de alta importancia, distintivas de los programas de gobierno. El ejemplo paradigmático es el de las ‘reformas estructurales’ del presidente Vicente Fox [porque]...ha habido una muralla parlamentaria a las reformas estructurales e ineficiencia del Ejecutivo para construir consensos”. Combinando lo que hemos dicho en este apartado, podríamos concluir, por tanto, que, lejos de la parálisis legislativa, lo que hubo fue una *estridencia legislativa*, caracterizada por un crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas y aprobadas, así como por el mantenimiento de altas tasas de aprobación de las iniciativas enviadas por el presidente, pero no de las más relevantes para su proyecto de gobierno. El costo ha sido, no la parálisis legislativa, sino la parálisis de un proyecto viable para el país.

### **El Pacto por México: ¿ensayo incompleto de un gobierno de coalición? Una negociación diferente**

Después de quince años de posponer las principales reformas estructurales propuestas por tres presidentes; luego de doce años de estabilidad macroeconómica con bajas tasas de crecimiento y de estancamiento de las condiciones de vida de la población; al cabo de dos sexenios y medio de gobierno dividido; al término de un cerrado proceso electoral en el que se presentaron diferentes proyectos de gobierno; en 2012, pocos días antes de su toma de posesión, el presidente electo Enrique Peña Nieto y los presidentes del PRI, PAN y PRD informaron haber consensado una agenda común. El punto de partida fue un diagnóstico compartido sobre la situación de México y la necesidad de concretar los cambios que derivaban de dicho diagnóstico. “Hacia la tercera semana de noviembre ya había un borrador avanzado con cerca de 80 acuerdos específicos y a fines de esa semana se alcanzó un acuerdo definitivo”. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012). Al día siguiente de la toma de posesión de Peña Nieto, firman el Pacto el presidente y los presidentes del PRI, PAN y PRD, acompañados por los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores de los diputados del PAN, los coordinadores parlamentarios del PRI y del PRD y, en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del PVEM. También atestiguaron el Pacto los 31 gobernadores. (Pacto por México, 29 de noviembre de 2012).

*El pacto modificó radicalmente la forma de negociar la agenda de gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por el Congreso, sino como un acuerdo de largo alcance entre el gobierno y las principales fuerzas políticas, previo a la promulgación del propio PND.*

Los acuerdos entre el gobierno de la república y la oposición incluyeron:

1. Reformas a la Constitución para rediseñar los ámbitos público y privado, y anular la tradición patrimonialista y presidencialista.
2. Reformas al régimen político, incluidas las instituciones y procesos electorales, nuevos partidos, así como el tema de la diversidad en la composición de los poderes del Estado.
3. Reformas sociales, en el combate a la pobreza y en los ámbitos educativo y laboral.
4. Reformas para fortalecer el estado de Derecho, emitiendo leyes generales relacionadas con la administración y procuración de justicia y la protección de los derechos humanos.

*Sobre esas bases, durante los primeros veinte meses de gobierno el Congreso aprobó y el Ejecutivo promulgó 11 reformas: la laboral, la educativa; la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, en materia de transparencia, la energética, la política-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica.*

La primera reforma, la laboral, fue aprobada por el Congreso antes de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, en noviembre de 2012, dentro del contexto de las negociaciones del Pacto y utilizando el mecanismo de iniciativa preferente incorporado a la legislación días antes. La segunda, la educativa, fue ratificada en diciembre de 2012 por el Pleno de la Cámara de Diputados a los 19 días de iniciada la administración. El 22 de mayo, dos días después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprueba la reforma de telecomunicaciones. A los nueve meses de gobierno se había concretado también la reforma sobre competencia económica y presentado al Congreso la reforma financiera. En agosto de 2014 se habían sumado a las anteriores: la nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma político-electoral, la reforma de transparencia, la hacendaria y la energética.

Una evaluación del trabajo parlamentario de la LXII Legislatura (Casar, 2015) señala que:

...fue histórica por la amplitud, pluralidad y complejidad de las reformas que emprendió. Aunque los coordinadores parlamentarios no lo firmaron, fueron los actores centrales del Pacto por México. [...] de los 95 compromisos adquiridos, 62 le correspondían al Poder Legislativo: 43 reformas legales y 19 constitucionales. La gran mayoría fueron aprobados (76%) y casi todos con la participación de los tres principales grupos parlamentarios: PRI-PAN-PRD.

[El Congreso] ...miró al futuro a la hora de aprobar las reformas estructurales [...]. Patrocinó cambios históricos en materia del marco constitucional y el andamiaje legal, [...] Exigió honradez a los otros poderes [...] No dudó en afectar intereses que parecían intocables [...] Reclamó austeridad al Ejecutivo.

*Siguiendo la inercia de la LXII Legislatura, a las 11 reformas mencionadas se sumaron, durante la actual legislatura, la reforma política del Distrito Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya reforma constitucional crea el Sistema Nacional Anticorrupción que fue aprobada en mayo de 2015.*

El trabajo legislativo realizado durante este periodo ha ido mucho más allá de aprobar iniciativa por iniciativa. *La aceptación de cada una de ellas supuso: a) una visión integral que tomaba en consideración los efectos que la aprobación de cada iniciativa tendría sobre las demás; y b) una perspectiva de largo alcance que contemplaba cómo, juntas, las reformas generarían sinergias para potenciar el proyecto nacional compartido.* Como prueba de lo dicho en el inciso a), considérese que, aunque de los 95 puntos incluidos en el Pacto por México 32 no requerían de una reforma legislativa, por lo que su implementación no pasaría por el Congreso sino únicamente por el aval de *facto* del presidente de la república (entre ellos: 42% de los compromisos sobre derechos y libertades, 38% de los de seguridad y justicia, y 35% de los vinculados con la economía); los 63 restantes sí demandaban de una reforma legal: 38 de ellos, de la reforma fiscal, y los otros 25, tanto de la reforma fiscal como de alguna otra, por lo que su aprobación suponía necesariamente del aval del PAN o del PRD en el Congreso. (Alvarado Arce, 2015). En este sentido, aunque refiriéndose únicamente a



las primeras 11 reformas, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que: “En conjunto estas reformas implicaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 cambios a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15”. (Segundo Informe de Gobierno, 2014).

Como prueba de lo afirmado en el inciso b), tómesese en cuenta que, *por primera vez desde la promulgación de la Ley de Planeación de enero de 1983, el texto del PND 2013-2018 refleja una agenda negociada entre el gobierno y las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, contemplando reformas estructurales ya aprobadas (la laboral, la educativa y la de telecomunicaciones), otras reconocidas como necesarias y, entre estas últimas, incluso, varias ya acordadas (como la financiera); no únicamente la agenda del nuevo gobierno.*

Sin embargo, a pesar de estos grandes logros, en opinión de Casar (2015), “El trabajo de la LXII Legislatura fue de grandes contrastes: [pues, como contraparte de los logros alcanzados] ...se ancló en el pasado a la hora de sus usos y costumbres [...] se desentendió de su [propia] modernización. ...se eximió a sí misma de la honradez que [exigió a otros poderes]... protegió sus propios intereses y ...no escatimó en otorgarse recursos”. En casa del herrero, concluye María Amparo Casar, azadón de palo, y agrega:

No es posible tener un parlamento tan ostensiblemente caro, el cuarto más costoso del mundo. No se pueden tener “asignaciones a los grupos parlamentarios” para repartir discrecionalmente 980 millones [de pesos] en la Cámara de Diputados y 1,156 en el Senado. No se puede tener una Mesa Directiva que catalogue la información sobre las auditorías al gasto del Congreso como “información clasificada”. No puede seguir ocurriendo que “...La discrecionalidad del gasto, la opacidad y el fuero que los protege [sigan siendo] la norma entre los legisladores.”

## Los alcances del Pacto

Aunque hay diferencias en la apreciación de los resultados del Pacto por México, la mayoría de sus promotores y muchos analistas, dentro y fuera del país, coinciden en que, tanto por el nivel de los consensos construidos como por el alcance de las reformas aprobadas, es

el acuerdo político más relevante suscrito en el país en las últimas décadas. Para César Camacho, exdirigente priísta, “...el Pacto [fue]... una expresión de generosidad política, de acreditación de voluntad de las partes y [de] la necesidad de darle eficacia a la política, [fue] ‘una incubadora de acuerdos’” (*El Informador*, 2014). Por su parte, para el ex dirigente panista Gustavo Madero, el Pacto “...ha sido uno de los mejores ejercicios de la política moderna, de construcción de acuerdos entre los diferentes, pensando en el país, y estoy seguro que los beneficios, aunque van a tardar, básicamente los tendrá el próximo gobierno electo en 2018” (Damián, 2015); y el exdirigente perredista Jesús Zambrano opinaba que:

[El] ...Pacto era una necesidad para trascender la coyuntura e impactar al país en lo más profundo de sus estructuras en materia educativa, de telecomunicaciones, del sistema financiero, de derechos humanos y muchos aspectos positivos para la vida del país. (...) fue un acto de arrojo, de decisión, de voluntades positivas que se pusieron de acuerdo y [aunque] algunos efectos de estas reformas apenas empiezan a verse; yo espero que rindan por supuesto frutos importantes. (Damián, 2015)

Reconociendo el trabajo del Congreso, el exdirigente perredista señaló que: “Fue una etapa muy productiva... de reformas que pasaron por el Congreso de la Unión [en el]... que diputados y senadores fueron protagonistas de ese cambio tan importante...” (Damián, 2015).

En opinión de los promotores del Pacto, las fuerzas políticas representadas en el Congreso impulsaron temas y propuestas prioritarios de sus propias agendas. Para Jesús Zambrano, su partido logró imponer al gobierno de Enrique Peña Nieto varias de sus propuestas que, de otra manera, difícilmente habrían prosperado; el aval al pacto dibujó la capacidad del PRD de impulsar “nuestra agenda por la vía ...de los acuerdos”<sup>10</sup>. En su opinión, “...el Pacto se quebró con la reforma energética”. (*El Informador*, 2014), “... el gobierno federal, el PRI y el PAN distorsionaron el Pacto con la reforma energética...” (Damián, 2015).

10 Algunas voces dentro del PRD han diferido de esta visión; “...los acuerdos y avances normativos y de cambios constitucionales [...] del Pacto por México fueron buenos deseos, [cuyos] ...propósitos estaban muy lejos de una reforma radical o integral del sistema político mexicano. En realidad, el Pacto [...] representaba un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país largamente postergadas”. (Alvarado, 2015).

Por su parte, en opinión de Gustavo Madero “...las reformas emprendidas a través del Pacto fueron de dos tipos, unas radicales y otras gradualistas. ...[la] electoral, energética y de telecomunicaciones fueron radicales porque cambian los jugadores, los árbitros, las reglas de juego y la cancha. Mientras que el resto de las reformas son gradualistas. Criticó que la reforma fiscal fue unilateral y por eso el PAN se opuso”. (*El Informador*, 2014). Para Madero:

...cuando el PRD se levanta de la mesa del Pacto por México por el tema de la reforma energética, el gobierno aprovecha y se retira y lo entierra silenciosamente, anónimamente, porque el Pacto por México nunca tuvo cristiana sepultura, pues el gobierno hizo *mutis* y se quedó satisfecho con los primeros resultados, pero eran los primeros, el Pacto daba para mucho más y realmente sigue manteniendo interrumpidos los acuerdos de la transición. (Damián 2015).

El Pacto por México quedó inconcluso y mostró un déficit de resultados de las reformas derivadas del acuerdo. Para el PRD, tal vez su mayor limitación fue que

...no cambió las reglas del juego ni otorgó a los ciudadanos más herramientas de incidencia política, cuestión reiterada por la sociedad civil más representativa en diversos foros políticos, económicos y sociales. En un contexto en el que los dos principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, vivían sendas crisis internas, y debilidad política y electoral, [...] la oposición no logró posicionar entre la ciudadanía ni entre sus militantes la idea de que la mayoría de los cambios propuestos tanto por el PRD como por el PAN conducían obligadamente a una discusión sobre gobernabilidad y democracia y no de intereses de corto plazo. (Alvarado Arce, 2015).

Sobre este asunto, Gustavo Madero señaló que “...más de la tercera parte de los 100 acuerdos del Pacto ni siquiera se han presentado como iniciativas y los que se concretaron en reformas no se han traducido en beneficios para la mayoría de los mexicanos. Ese es el gran déficit del Pacto” (Damián, 2015).

Ante el deterioro de los acuerdos entre las fuerzas políticas firmantes del Pacto, en agosto de 2014 el presidente Peña Nieto declaró que: “... el ciclo de las grandes reformas ha concluido, porque las aprobadas

eran las de mayor impacto para lograr crecimiento económico y desarrollo social. Aclaró [sin embargo] que el proceso legislativo ordinario seguirá. El Pacto, creo yo, [dijo el presidente] ya dio de sí. [...] ...como parte de este proceso todas las partes cedieron en algo (*El Economista*, 2014), y en su segundo Informe de Gobierno fue contundente:

Con la promulgación de las leyes secundarias de la Reforma Energética, el pasado 11 de agosto, culminó la etapa legislativa de este ciclo reformador. ¿Qué sigue ahora? ...poner las reformas en acción. ...lograr que los cambios a la Constitución y a las leyes se reflejen en beneficios concretos para la población [...]. Los cimientos están puestos. Con estas reformas, con las acciones y políticas públicas del Gobierno, vamos a construir un nuevo México: un México en paz, incluyente y con educación de calidad. Un México próspero y con mayor responsabilidad y liderazgo global. (*Segundo Informe de Gobierno*, 2014).

Sin embargo, los acontecimientos se movieron en otra dirección.

### Los costos de la suspensión del Pacto por México

Alvarado (2017) plantea que, inicialmente,

...dentro del Pacto por México hubo claros ganadores y perdedores. ...ganaron el Presidente de la República y su equipo de trabajo y, aunque es discutible a la luz de los resultados de las elecciones intermedias, también el PRI [pues] ...envió a la opinión pública la señal de haber regresado al poder para poner orden y demostrar capacidad de convocatoria para construir un gobierno eficaz, funcional y erigirse como partido en el gobierno reformador. [Los] ...perdedores fueron el PAN y, de manera muy pronunciada, el PRD.<sup>11</sup>

Por su parte, aunque el PAN intentó actuar como un partido de oposición responsable y una fuerza política confiable para

11 Contrasta esta opinión con la de Jesús Zambrano, para quien los “...resultados electorales del pasado 7 de junio no tienen nada que ver con un impacto negativo por el Pacto por México; fueron resultado de problemas que el PRD enfrentó, porque si alguien se hubiera beneficiado con el pacto, ...habría crecido enormemente en su votación, pero el PRI tuvo el peor resultado electoral en una elección no presidencial y el PAN tuvo su peor desempeño.” Nadie se benefició del Pacto. (Alvarado Arce, 2015).

cogobernar, “el desgaste por la incompreensión de acercarse a un gobierno con tan poca credibilidad política como el de Enrique Peña Nieto fue utilizado electoralmente para generarle costos al PAN... [y] su respaldo al Pacto fue utilizado por sus adversarios para hacerle pagar un costo político en las elecciones del pasado 7 de junio. (Damián, 2015.)

Al suspenderse el Pacto por México, la agenda de consensos de largo alcance entre las principales fuerzas políticas se debilitó rápidamente y fue sustituida por temas vinculados con la violencia, la inseguridad, la corrupción y la ineficiencia de gobierno. Con ello perdieron todos los actores, y sobre todo el país. Entre los más afectados estuvieron el presidente de la república, su gobierno y el PRI, cuya imagen se ha desdibujado y han tenido que pagar elevados costos políticos. Actuando de manera reactiva, a la defensiva, el gobierno, con un presidente con niveles de aprobación muy bajos, flota a la deriva.

## Comentarios finales

El contraste entre la visión estratégica demostrada por los actores políticos para firmar el Pacto por México y aprobar las primeras reformas, y su incapacidad para llevarlo hasta sus últimas consecuencias ha provocado, por lo menos, tres efectos: a) la cancelación de una agenda política nacional consensuada; b) el retraso —o la anulación definitiva— de algunos de los impactos de las reformas en las condiciones de vida de la población, y c) tal vez el más preocupante de cara a los escenarios electorales previsibles para 2018, la interrupción de una experiencia política que hubiera podido demostrar la viabilidad de un proyecto de gobierno construido a partir del establecimiento de consensos entre las distintas fuerzas políticas. Si, como han señalado algunos autores<sup>12</sup>, la opinión pública y la ciudadanía se quedan con la percepción de que las coaliciones son, en lo fundamental, un mecanismo de cooptación de los partidos de oposición por parte del gobierno o, peor aún, si se generaliza entre la ciudadanía una percepción negativa sobre la política, los políticos y los partidos, podría aumentar el abstencionismo y el desaliento respecto a que es por la vía de las instituciones democráticas como se puede impulsar un cambio favorable para todos.

12 Véase, por ejemplo, Alvarado, 2015.

Esto es particularmente preocupante si se considera que probablemente en las elecciones de 2018 las tres principales fuerzas políticas se dividan el voto del electorado en tercios y que, como se señaló en la primera parte de estas notas, el próximo gobierno viva la necesidad de construir consensos que le permitan tomar decisiones rápidas, eficientes y oportunas para hacer frente a un contexto internacional cambiante y complejo. En ese entorno, será fundamental avanzar en la institucionalización de mecanismos forjadores de una agenda nacional, como los gobiernos de coalición, figura que ahora contemplan nuestras leyes. En opinión de quien escribe, es desde esta perspectiva desde la que hay que evaluar los resultados del Pacto por México y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En ese mismo sentido, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) (Red de Rendición de Cuentas, 2016), considera que, si los primeros tres años del gobierno de Enrique Peña Nieto estuvieron marcados por el “Pacto por México” y la aprobación de las reformas estructurales, en el periodo legislativo 2015-2018, el Congreso de la Unión debería estar obligado a desarrollar legislaciones secundarias que hagan operativas dichas reformas.

Ahora que las cámaras de Diputados y Senadores concluyeron sus actividades del periodo ordinario de sesiones, coincidiendo con CIDAC (2016), quedan como pendientes para el siguiente periodo legislativo, a realizarse del 1 de febrero al 30 de abril de 2017:

- Para la consolidación un Estado de derecho sustentado en un entramado congruente que evite contradicciones y lagunas que abran la posibilidad a errores o abusos es necesario avanzar en la reforma constitucional al artículo 102 y los transitorios 16 y 18 del decreto de las reformas por las que se crea la Fiscalía General de la República (FGR); la designación del fiscal anticorrupción, la definición del Mando Único Estatal, la reforma a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, la reforma sobre la regulación de la marihuana con fines medicinales y científicos; la reforma sobre portación de armas ilegales, la regulación de las actividades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad al interior del país, así como en la promulgación de un segundo paquete de reformas en materia de justicia cotidiana.

- En materia económica, desde febrero de 2013 está pendiente la Ley General de Aguas, que establece un marco para regular aspectos de acceso y uso del agua que van más allá del derecho humano, y que facilita el uso del líquido para actividades económicas como las prácticas mineras y de extracción del sector energético. También quedó pendiente el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), el cual, seguramente, deberá ser revisado a la luz de la nueva posición del gobierno de Estados Unidos.
- Quedan pendientes la aprobación de la Ley General de Cultura, la Ley General de Archivos, la ley del Coneval, así como la legislación en materia de matrimonios igualitarios y adopción.
- Aunque en materia política hay avances muy importantes como la reelección de legisladores y las candidaturas independientes, sigue pendiente la realización de modificaciones al artículo 134 constitucional para reglamentar el gasto en propaganda gubernamental. Actualmente este gasto carece de escrutinio y regulación, lo que facilita su uso discrecional y con intereses políticos detrás.
- Un aspecto fundamental que se quiere destacar en estas notas es el siguiente: aunque las reformas constitucionales del 10 de febrero de 2014 hacen posible la figura de “gobierno de coalición”, es mucho lo que falta para que esta alternativa pueda ser vista como una posibilidad real. Sin embargo, el reloj sigue corriendo y el tiempo apremia. Un trabajo reciente (Alarcón, 2016) resume los retos que plantea avanzar en esa dirección en los siguientes términos: El Segundo Transitorio del artículo 122 constitucional reformado mandata al Congreso a expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución. Entre ellas, una ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, que contemple la posibilidad de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones; que establezca que el sistema de coaliciones deberá ser uniforme para los procesos electorales federales y locales y que contemple la posibilidad de que las coaliciones se registren hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas. La ley deberá, además, diferenciar entre coaliciones totales, parciales y flexibles.

- Al día de hoy, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2014, demarcan los niveles y contextos asociados con la formación de coaliciones preferentemente en dos planos: como coaliciones electorales y como coaliciones parlamentarias para la formación fáctica de mayorías simples o calificadas y la aprobación de todo tipo de legislación. Hasta ahora, en México se han formado coaliciones parlamentarias con el propósito de ratificar el nombramiento de algún integrante del gabinete presidencial y, recientemente, para impulsar reformas constitucionales y a leyes secundarias acordadas previamente entre distintas fuerzas políticas en el Pacto por México. Hacia adelante, la reforma aprobada, artículos 74, 76 y 89 constitucionales, haría posible la construcción de un tipo de acuerdo político-parlamentario que garantice mayores niveles de gobernabilidad, superando algunas de las limitaciones que la suspensión del Pacto por México hizo evidentes.

Ante la posibilidad de que el Ejecutivo no tenga una mayoría simple en una o en ambas Cámaras legislativas, señala Alarcón Olguín, es fundamental contar con mecanismos que hagan posible asegurarle un apoyo parlamentario e incluso armar un gabinete con individuos procedentes de más de un partido político. El gobierno de coalición que permite la ley en nuestro país sería de naturaleza presidencial, constituyendo un nuevo mecanismo, adicional a los ya existentes, para poder ser más eficiente y, simultáneamente, supervisar y controlar el desempeño del Ejecutivo.

A diferencia de lo ocurrido con el Pacto por México, la disolución del gobierno de coalición sería resultado de una decisión política que el Ejecutivo debiera comunicar al Congreso. Retomando a Víctor Alarcón, a pesar de que la inclusión de la figura del gobierno de coalición en nuestra normatividad es un avance importante, existen todavía muchas interrogantes:

- La Constitución señala que la prerrogativa de formar o disolver el gobierno de coalición corresponde al Ejecutivo. Esto deja al Legislativo con nulas posibilidades efectivas de evaluar su desempeño en forma precisa.



- Una vez aprobado, ¿cómo se coordinará al gobierno de coalición? ¿Bajo qué mecanismos y plazos se generará la negociación entre las fuerzas políticas que pretendan formar dicha coalición de gobierno y qué tan pública sería ésta? ¿Qué implicaciones tiene para la organización de la Administración Pública?
- Al formar un gobierno de coalición habría que establecer qué pasaría si se disuelve dicho gobierno, y precisar el proceso de disolución en el marco mismo de las agendas legislativas que sean generadas desde el gobierno de coalición, y para lo cual se solicitaría la aprobación del Congreso.
- Adicionalmente, con el propósito de fortalecer la gobernabilidad del país sería necesario contemplar otros mecanismos como la segunda vuelta electoral, para reforzar, de origen, la legitimidad presidencial; también introducir la moción de censura del Congreso al gobierno de coalición, promovida por, al menos, 40% de los integrantes de ambas cámaras, contemplando la comparecencia del Ejecutivo para defenderse.
- Por último, y retomando una vez más a Alarcón Olguín, hay que señalar que un gobierno de coalición tiene sentido para alentar el ejercicio de la responsabilidad política, en el caso de que el electorado no la otorgue de manera directa avalando un partido mayoritario. Sin embargo, su establecimiento supone la existencia de élites parlamentarias y políticas con altas miras de mediano y largo plazos. De lo contrario, la figura sería inocua, poco provechosa o nacería muerta antes de ser puesta en práctica. Avanzar en esta dirección define una de las vetas fundamentales por las que debiera, en opinión del autor, desarrollarse durante los próximos meses el trabajo parlamentario.

## Referencias

Alarcón Olguín, V. (2016). ¿Qué esperar del Gobierno de Coalición para el 2018? Ponencia en el evento de *Hacia un Parlamento Abierto*. México: Instituto Belisario Domínguez, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, UNAM, septiembre 2016.

Alvarado Arce, F. (2015). Balance del pacto por México. PRD. Septiembre.

Arrieta Ceniceros, L. y González Castillo, E. R. La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (Coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> el 1 de junio de 2016.

Camacho Quiroz, C. Del gobierno dividido a la democracia eficaz. Conferencia en el CEN del PRI, 28 de febrero de 2014.

Casar, M. A. (2000). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayorías: la Cámara de Diputados en México 1997-1999. En *Política y Gobierno*. Vol. VII, Núm. 1, primer semestre. México. pp. 183-202.

Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. En *Política y Gobierno*. Vol. 20 Núm. 2, enero. México.

Casar, M. A. (2015). Los contrastes de la LXII Legislatura. Periódico *Excelsior*, 26 de agosto.

CIDE. (2016). Pendientes Legislativos. Red por la Rendición de Cuentas (RRC), 22 de diciembre.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Con reformas y adiciones hasta octubre de 2015.

Damián, F. (2015). Pacto por México; aun sin beneficios para las mayorías. Periódico *Milenio*, Política, 31 de diciembre.

Espinoza Toledo, R. y Miguel Fuentes, M. (2007). El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006). En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-I/Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados. pp. 209 a 230. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> el 1 de junio de 2016.

Espinoza Toledo, R. y Weldon, J. *El Congreso de la democracia*. México: Ediciones Mesa Directiva, UAM Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Estudios Sociales.

Hernández Rodríguez, R. (1994). Relaciones del Poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial. En F. Gil Villegas (coord.). *El Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas. pp. 187-211.

Integralia. Reporte Legislativo número 6. LXII Legislatura (2012-2015). Recuperado de <http://www.integralia.com.mx/content/reporte-legislativo/RL6.pdf> el 27 de mayo de 2016.

Jiménez Badillo, M. (2002). Coaliciones parlamentarias en México: éxito del presidente en un gobierno compartido. Recuperado de <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/428/412> el 25 de septiembre de 2016.

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

Linz, J. J. y Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy*. Maryland: The John Hopkins University Press.

Lujambio, A. (2000). *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Nacif, A. A. (2002). Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización. En M. A. Casar e I. Marván. (coords.). En *Gobernar sin mayorías, México 1867 1997*. México: CIDE/Taurus.

Pacto por México, 2 de diciembre de 2012.

Periódico *El Economista*, 20 de agosto de 2014.

Periódico *El Informador*, 24 de marzo de 2014.

Presidencia de la República. Discurso del presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma energética, 18 de marzo de 2013.

Presidencia de la República. Discurso del presidente Enrique Peña Nieto sobre la reforma educativa, 25 de febrero de 2013.

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

Presidencia de la República (2013b). Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, 1 de septiembre.

Presidencia de la República. (2014). Segundo Informe de Gobierno, del presidente Enrique Peña Nieto, 1 de septiembre.

Puente, K. (2016). *El Congreso Mexicano: ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Sistema de Información Legislativa (SIL), SEGOB.

Varela Guinot, H. (2007). Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la nueva legitimidad democrática. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* México: UAM.

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

## DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

**Dr. Alejandro Navarro Arredondo**

**Director General**

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Investigador

Serie Cuaderno de Investigación No.32  
“El pacto por México; un intento de gobierno de coalición”

Elaborado por: Pedro José Zepeda

Diseño editorial: Ana Laura Díaz Martínez

Cómo citar este documento:

Zepeda, Pedro José (2017), “El pacto por México; un intento de gobierno de coalición”, *Cuaderno de Investigación*, 32, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 38 p.

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.  
*Cuadernos de Investigación* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie Cuadernos de Investigación:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

 @IBDSenado  IBDSenado  [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)



[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)  
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)  
[Ciudad de México](#)