



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO
EN GOBIERNOS SIN MAYORÍA. GRUPOS DE INTERÉS Y
NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA LXII LEGISLATURA”

TESIS QUE PRESENTA:

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

MÁTRICULA: 2163803336

PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS
SOCIALES (LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

JURADO: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, JULIO DE 2019

AGRADECIMIENTOS

La redacción de esta tesis ha sido posible gracias al apoyo de personas muy valiosas. En primer lugar agradezco a mi madre por su inagotable amor, sin el cual no me imagino cómo hubiera podido estudiar una maestría. Ella es uno de los pilares que me han permitido realizar los mejores proyectos de mi vida y por eso le debo todo el cariño que un hijo sea capaz de dar. También agradezco a mi padre, quien nunca ha necesitado decir muchas palabras para expresarme el sincero afecto que me tiene. A ellos está dedicado el tiempo, el esfuerzo y el resultado de mi trabajo.

Quiero agradecer de manera especial al Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros, profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, porque él es quien me proporcionó las herramientas teóricas y metodológicas que me permitieron hacer esta investigación. Debo mucho a su mirada crítica, a su capacidad de ver errores y oportunidades de mejora ahí donde los demás no habíamos podido ver nada. Es para mí una fortuna contar con su amistad y con su lúcida orientación de mi carrera académica.

Agradezco también el apoyo que como lector y coordinador de la Línea de Procesos Políticos del posgrado de la UAM me brindó el Dr. Alberto Escamilla Cadena. Sus observaciones valiosas y su actitud ecuánime fueron de gran ayuda para terminar con el trabajo sin mayores tropiezos. También agradezco a la Dra. Laura del Alizal Arriaga, internacionalista destacada y coordinadora general del posgrado en Estudios Sociales de la UAM, por su respaldo institucional, su cortesía y su amable atención que siempre motivan a los estudiantes a culminar con éxito el proceso de titulación.

Por último, quiero expresar la gran deuda de gratitud que tengo con dos instituciones públicas muy nobles. Con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca de manutención que me otorgó durante dos años, y con el programa de Maestría y Doctorado en Estudios Sociales (MyDES) de la UAM Iztapalapa por brindarme la oportunidad de alojarme en sus aulas. Sin duda, se trata de instituciones imprescindibles para el desarrollo de las ciencias y humanidades en nuestro país y merecen no sólo preservarse, sino desarrollarse todavía más a fin de multiplicar las oportunidades para los estudiantes e investigadores mexicanos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. GRUPOS DE INTERÉS Y NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	14
1.1 Premisas teóricas en torno a la relación de los grupos de interés con las instituciones públicas	14
1.2. Régimen presidencial y funcionamiento del Poder Legislativo en gobiernos sin mayoría	22
1.3. Teoría institucional y negociación política como bases para el estudio de la institucionalidad del Congreso mexicano	29
1.4. La institucionalidad del Congreso mexicano en el régimen autoritario y en el régimen democrático pluralista.....	41
1.5 Definición y estrategias de influencia de los grupos de interés	46
CAPÍTULO 2. LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FISCAL Y DE TELECOMUNICACIONES, 2013-2014	55
2.1. Condiciones institucionales de la relación de los grupos de interés con el Poder Legislativo	57
2.2. Estrategias de influencia de los grupos de interés económico en los procesos legislativos	63
2.2.1 Cabildeo directo de los grupos económicos en el Pacto por México. Contactos informales de empresarios con líderes partidistas.....	65
2.2.2 Cabildeo directo de los grupos económicos en la Cámaras del Congreso. Contactos personales y reuniones privadas.....	72
2.2.3 Participación pública de los grupos económicos en el Congreso: su intervención en foros y audiencias de las comisiones legislativas.....	80
2.2.4 Cabildeo indirecto y presiones de los grupos económicos a los legisladores	86
2.3 Pugna de los grupos de causa a favor del interés público. Papel de las asociaciones civiles	91
2.4. Alcances de la influencia de los grupos de interés en las reformas fiscal y de telecomunicaciones. Comparativo entre iniciativas y decretos	98

CAPÍTULO 3. DINÁMICA INSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FISCAL Y DE TELECOMUNICACIONES, 2013-2014	106
3.1. Negociación política para la formación del Pacto por México.....	111
3.2. Negociación política para la construcción de las iniciativas de reforma fiscal y de telecomunicaciones	117
3.3. Negociación política del Ejecutivo con el Legislativo y dentro de las Cámaras del Congreso	124
3.3.1. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la dinámica parlamentaria. Negociación política de los funcionarios del gabinete con las cámaras del Congreso	125
3.3.2. Obstáculos de la negociación legislativa: división interna en los partidos de oposición	135
3.3.3. Dinámica de negociación política entre los grupos parlamentarios. El trabajo en comisiones y el papel de la Junta de Coordinación Política	144
3.3.4. El debate de las reformas legislativas en el pleno de las Cámaras. Procedimiento y coaliciones legislativas	152
CONCLUSIONES	159
FUENTES CONSULTADAS	165

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un análisis de la dinámica institucional del Congreso mexicano en gobiernos sin mayoría. En particular, trata sobre la influencia de los grupos de interés en los procesos legislativos y sobre la manera en que los congresistas negocian entre sí y con el Ejecutivo para sacar adelante las leyes y reformas constitucionales. Ambos temas se conciben como dos dimensiones de lo que se denomina la institucionalidad del Poder Legislativo, es decir, el conjunto de normas y prácticas políticas que configuran el modo regular de funcionar de un Congreso cuyo rasgo principal es la pluralidad partidista. Es mi convicción que al explicar el sentido de la dinámica legislativa y la estructura normativa sobre la que se funda, es posible conocer algo del funcionamiento de nuestro régimen político. Esto es lo que trato de probar en las páginas que siguen.

Planteamiento del problema

La inauguración de los gobiernos sin mayoría a nivel federal en México (1997) dio lugar a una importante transformación del régimen político que se reflejó en dos aspectos centrales. El primero es que, al terminarse la hegemonía de un solo partido en las instituciones públicas, las distintas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo tuvieron la necesidad de negociar y entrar en acuerdos para tomar sus decisiones, en tanto que ninguna de ellas contó con la mayoría absoluta para aprobar por sí sola leyes reglamentarias y menos la mayoría calificada para reformar la Constitución. El segundo aspecto es que se modificó el desbalance entre los poderes del Estado en relación con los procesos legislativos. En efecto, al no contar ya con mayoría parlamentaria de su mismo partido, el Ejecutivo dejó de ser el actor determinante en materia de legislación y el Legislativo adquirió plena autonomía en sus resoluciones. La pluralidad instaurada en el Congreso permitió la activación del sistema de pesos y contrapesos que es propio de un régimen de poderes separados, evitando en adelante que uno predomine sobre el otro.

Este nuevo escenario dio lugar a que en el Congreso se formase una *nueva institucionalidad*, es decir un nuevo conjunto de reglas, rutinas y prácticas normalizadas que modelan los procesos legislativos típicos del régimen democrático pluralista.¹ La nueva

¹ La idea de que en el Congreso mexicano se formó una nueva institucionalidad la tomo de Lorenzo Arrieta Ceniceros, "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, 2006-2008", en Ricardo

institucionalidad se compone de dos dimensiones que son discernibles pero se presentan inseparables en la actividad legislativa de México de las últimas dos décadas. La primera dimensión es que los parlamentarios agrupados en el partido gobernante y en la oposición privilegian la negociación y el acuerdo político (por libre voluntad y en igualdad de circunstancias) con el fin de construir las mayorías necesarias para aprobar las leyes. La disposición a cooperar se debe a que juzgan más provechoso buscar un acuerdo que una ruptura de relaciones. Esto lleva a considerar, por un lado, el problema sobre cómo el régimen político mexicano establece una estructura de incentivos que hace benéfico para los legisladores aliarse para construir acuerdos y muy elevado el costo político y económico de no hacerlo; por el otro lado, se requiere aclarar la forma y el sentido que adopta la nueva dinámica de la negociación legislativa a partir de responder a preguntas como las que siguen: ¿cómo se dan las relaciones entre la Presidencia y el Congreso durante los procesos legislativos?, ¿cuál es el papel que juegan las comisiones parlamentarias y los órganos de gobierno de las Cámaras en la construcción de acuerdos?, ¿de qué manera influyen las pugnas internas de los partidos políticos en la toma de decisiones legislativas?, ¿quién obtiene qué y cómo durante la negociación parlamentaria?

La segunda dimensión a tomar en cuenta es la activa participación de los grupos de interés en los procesos legislativos a partir de privilegiar los vínculos con las cámaras del Congreso. Esto se debe a que la pluralidad política habilitó a dicha institución a tomar sus decisiones con autonomía respecto del Ejecutivo. Las distintas agrupaciones sociales que antes se acercaban casi exclusivamente a la Presidencia de la República para expresar sus intereses en temas de legislación, ahora procuran vincularse directamente con los legisladores porque saben que ellos ostentan el *poder político* para definir las leyes. Actualmente es común que los empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG's y agencias de cabildeo establezcan relaciones permanentes con diputados y senadores con el propósito de presentarles sus demandas e influir en sus decisiones. No es posible, por supuesto, afirmar

Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010. Se consideró como una institucionalidad nueva porque contrasta con la vieja institucionalidad que modelaba los procesos legislativos en el antiguo régimen autoritario emanado de la Revolución. En el apartado 1.4 se explican las diferencias. Los últimos acontecimientos políticos, que llevaron a que nuevamente un solo partido –con firme vocación hegemónica- acaparara la mayoría de los asientos en el Congreso, nos impone la necesidad de ser cautos con la idea de novedad. En todo caso, quedará claro que la institucionalidad a la que aquí nos referimos es la que se construyó con los gobiernos sin mayoría.

que estos actores hayan dejado de acudir a las diferentes instancias del Poder Ejecutivo para externar ciertas preocupaciones y demandas; sin embargo, es sobre todo en el Congreso donde dirigen sus esfuerzos de persuasión porque son conscientes de que es en este órgano del Estado mexicano donde se decide, finalmente, el contenido de una ley o reforma.

En este sentido, el problema de investigación consiste en indagar de qué manera las preferencias de los grupos de interés son tomadas en cuenta por las fracciones parlamentarias del Congreso mexicano a la hora de negociar y tomar sus decisiones. Se trata de estimar hasta qué punto dichos grupos influyen efectivamente en la confección de las piezas legislativas. La manera de acercarse a la respuesta de esta interrogante es considerar, por un lado, las estrategias que utilizan los grupos de interés para insertarse en la institucionalidad parlamentaria; por el otro, una comparación de las propuestas iniciales con las leyes finalmente aprobadas a fin de identificar cuáles modificaciones introducidas respondieron a la influencia de los grupos de interés.

Para realizar este estudio me interesa examinar los procesos legislativos que, en el marco del *Pacto por México*, llevaron a la aprobación de dos reformas importantes en la LXII Legislatura, a saber: la reforma fiscal del año 2013 -con la respectiva Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos- y la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones de los años 2013 y 2014. El analizar específicamente estas dos piezas de legislación implica, por una parte, que habrá que considerar el papel destacado que jugaron las organizaciones empresariales erigidas en grupos de interés, pero sin descuidar la intervención de otros actores sociales como las ONG's; por la otra, que en cada fase del análisis tendré la posibilidad de reflexionar sobre la capacidad de las instituciones del Estado mexicano para decidir las normas sociales sin someterse a la discrecionalidad de dichos grupos, si es que las decisiones se tomaron mirando o no al interés público.

Justificación

El estudio del Poder Legislativo mexicano requiere un seguimiento sistemático de las continuidades y los cambios que en su interior se van presentando. Si bien a partir de 1997 creció la literatura dedicada a su análisis, debido principalmente a la novedad que representó la inauguración de los gobiernos sin mayoría, en los últimos años se ha relajado la atención que los investigadores le dedican a esta institución política. En parte esto se debe a la

decepción que ha generado el pluralismo político en términos de su contribución al desempeño del Estado con respecto al bienestar social. Sin embargo, conviene no abandonar la investigación sobre los arreglos institucionales, ya que en ellos se encuentra la clave del mejoramiento del régimen democrático.

Existen varios estudios en México que se han ocupado de los grupos de interés o de presión, pero la mayoría de ellos sólo muestra de forma genérica las modalidades de su intervención en la toma de decisiones públicas.² Creo que hace falta explicar con mayor detalle cómo dichos grupos emplean sus recursos para insertarse en los procesos institucionales y con base en ello mostrar de qué manera sus demandas y propuestas son incluidas o rechazadas en las decisiones que toman los poderes del Estado. El estudio aquí propuesto busca analizar la influencia de las organizaciones empresariales y otros “grupos de causa” en el Poder Legislativo. En específico, se quiere mostrar de qué manera se incorporaron o no las propuestas de tales agrupaciones en dos procesos legislativos de la LXII Legislatura. Esto brinda la oportunidad de esclarecer las condiciones institucionales en las cuales se ponen en juego tanto las relaciones de los grupos de interés con los representantes populares, como las que éstos establecen entre sí para construir las leyes. Asimismo, lo anterior da pie a reflexionar sobre las distintas concepciones del interés público y el interés privado que sostienen los actores en los procesos políticos, así como la capacidad institucional del Poder Legislativo para decidir conforme al primero de esos intereses.

Delimitación

La presente investigación se sitúa en el periodo 2012-2015, que es el que comprende la LXII Legislatura. Considero que esta etapa es especialmente propicia para analizar los problemas que me planteo porque en ella se dio el *Pacto por México*, un acuerdo político cuyo contenido fue principalmente una agenda de compromisos legislativos de gran trascendencia para la

² Para estudios clásicos del México posrevolucionario ver: Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, Costa-Amic, México, 1968; Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1973. Para estudios sobre el Congreso y los grupos de interés a partir de 1997 ver: José de Jesús Martínez Gil, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1997; Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *El lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

vida pública mexicana, ya que estableció nuevas reglas para la participación del Estado y el sector privado en el desarrollo económico y social de la nación.

Objetivos

A. Objetivo general de la investigación:

- Analizar la dinámica institucional de los procesos legislativos en gobiernos sin mayoría en México, tanto en lo que toca a la negociación política de los grupos parlamentarios representados en el Congreso, como a la relación de éstos con los grupos de interés.

B. Objetivos específicos:

- Caracterizar la nueva institucionalidad del Congreso mexicano en el actual régimen político, destacando la importancia que tienen la negociación y el acuerdo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y entre las fracciones parlamentarias para aprobar las piezas de legislación.
 - Analizar el proceso de construcción y limitaciones del *Pacto por México* como mecanismo político que intentó recuperar la rectoría del Estado mexicano en asuntos de interés público frente a los grupos de interés, mediante la formación de una alianza legislativa estable.
 - Analizar la dinámica legislativa de la reforma fiscal y de telecomunicaciones en la LXII Legislatura, señalando con detalle los conflictos, las negociaciones y los acuerdos entre los parlamentarios.
- Examinar las condiciones institucionales que enmarcan la relación entre los grupos de interés y los representantes populares durante los procesos legislativos.
- Determinar cómo se incorporan o rechazan las propuestas de los grupos de interés por las fracciones parlamentarias del Congreso mexicano en la toma de decisiones legislativas.
 - Analizar las estrategias que utilizaron los grupos de interés para influir en los procesos legislativos que llevaron a la aprobación de las reformas fiscal y de telecomunicaciones en la LXII Legislatura.

- Comparar las demandas y propuestas que los grupos de interés expresaron durante la discusión de las reformas fiscal y de telecomunicaciones con los dictámenes elaborados por las comisiones legislativas y las leyes finalmente aprobadas por el Congreso mexicano.

Hipótesis

Las hipótesis que guían la presente investigación son las siguientes:

1. Las reformas fiscal y de telecomunicaciones que se aprobaron en la LXII Legislatura del Congreso mexicano formaron parte de la agenda de políticas públicas que se desprendió del *Pacto por México*. El sentido político del *Pacto*, firmado por el gobierno de Enrique Peña Nieto y los líderes y representantes de los principales partidos políticos que actúan en el país (PRI, PAN y PRD), fue aprovechar la experiencia institucional acumulada de negociación política en gobiernos divididos y tratar de trascender la práctica de alianzas coyunturales e inestables que había caracterizado a los procesos legislativos durante los sexenios panistas, porque ello estaba directamente relacionado con la incapacidad de los poderes públicos para sacar adelante la agenda de reformas estructurales frente a la cual oponían resistencia los grupos de interés económico. Se trataba de conformar una coalición legislativa amplia y estable para recuperar la rectoría del Estado en la vida nacional. Las reformas en materia fiscal y de telecomunicaciones se inscriben en este propósito. De ahí que los miembros del *Pacto* negociaran ambas piezas legislativas al margen del escrutinio público y enviaran al Congreso iniciativas que ya tenían consenso partidista para que se tramitaran de forma rápida y discreta, pues juzgaron que esa era la única forma de protegerse del cabildeo de los grupos de interés. Sin embargo, esto sólo se logró parcialmente porque el pluralismo que caracteriza a la nueva institucionalidad del Congreso mexicano y el tipo de régimen político impiden pasar por alto los intereses sociales y el disenso partidista, lo cual impacta en los acuerdos parlamentarios.
2. Durante la discusión de las reformas fiscal y de telecomunicaciones en la LXII Legislatura, los grupos de interés echaron mano de distintas estrategias simultáneamente para influir en los procesos legislativos y lograr medidas que los beneficiaran. Por una parte, procuraron siempre insertarse en el debate público de las

propuestas de reforma, intentando colocar en la agenda de discusión los temas que a ellos les preocupaban y argumentando sobre lo que debía ser considerado como de “interés público” en las piezas legislativas. A ello obedeció su constante presencia en los medios de comunicación y su interés por acudir a los foros y audiencias convocados por las comisiones legislativas. Por otra parte, emplearon una estrategia de intenso cabildeo directo, tanto con los miembros del Consejo Rector del *Pacto por México* como con los legisladores de ambas cámaras del Congreso. Esto significa que se las arreglaron para tener contacto personal con los redactores de las iniciativas para persuadirlos de tomar en cuenta sus preocupaciones; emplearon a agencias especializadas de cabildeo para persuadir a los miembros de las comisiones dictaminadoras; aprovecharon las divisiones internas de los partidos, especialmente del PAN y PRD, para lograr que se rompiera el consenso ya logrado en torno a las iniciativas de reforma; y finalmente, utilizaron a los diputados y senadores que se identifican directamente con sus intereses para introducir modificaciones de último momento a los dictámenes que se discutían en el pleno de ambas cámaras. No obstante, aunque lograron ciertos beneficios, el resultado de sus gestiones no tuvo el éxito que hubieran querido porque no pudieron romper completamente los acuerdos logrados por los grupos parlamentarios.

3. Los procesos legislativos correspondientes a la reforma fiscal del año 2013 y a la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones de los años 2013-2014 se fundamentaron en la dinámica de negociación política y construcción de acuerdos que caracteriza a la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. En tanto que dichas reformas derivaron de la agenda del *Pacto por México*, desde el principio participaron activamente en su formulación los representantes de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición (PRI, PAN y PRD), así como algunos miembros del recién formado gabinete del presidente Enrique Peña Nieto. Estos actores formaron parte del Consejo Rector del *Pacto por México*, y en esa calidad establecieron sus prioridades en cuanto a las iniciativas, discutieron sus diferencias en mesas de trabajo y construyeron acuerdos. Esta etapa derivó en que la reforma de telecomunicaciones se presentó como iniciativa a la consideración del Congreso con el respaldo de un consenso tripartito, mientras que la iniciativa de

reforma fiscal tuvo el apoyo de la alianza entre PRI y PRD. En una segunda etapa del proceso negociador, las reformas, en su paso por ambas cámaras del Congreso, se vieron sometidas a las estrategias políticas de los grupos parlamentarios consistentes en la dilación, amenazas con romper los acuerdos, chantajes, denuncias públicas, entre otras, ya sea porque se buscaba introducir modificaciones en el diseño de las piezas legislativas, porque fracciones internas del PAN y PRD desaprobaban la nueva relación que sus dirigencias sostenían con el Gobierno Federal o por circunstancias políticas ajenas al debate parlamentario (especialmente las elecciones 2013). Estas condiciones obligaron a los grupos parlamentarios a conciliar intereses y puntos de vista, tanto en el seno de las comisiones dictaminadoras como en el pleno de las cámaras, de modo que se hiciera posible la toma de decisiones. El proceso resultó en que los decretos de reforma fueron muy distintos a las iniciativas presentadas.

Metodología

Para elaborar la investigación que aquí se propone utilizo fundamentalmente métodos cualitativos. Mi intención es reconstruir procesos legislativos a la luz de los conceptos y categorías presentados en el capítulo primero. Por tal motivo, recorro a la investigación documental y al acopio de información bibliográfica y hemerográfica. La información proviene tanto de fuentes secundarias (periódicos, revistas y libros) como primarias (Diario de Debates, Gacetas y boletines de las Cámaras del Congreso mexicano) y es recogida en fichas de trabajo que se clasifican de acuerdo con los temas establecidos en el índice. Mi intención es hilar los hechos para descubrir en ellos el sentido de la acción política de los participantes.

Descripción de la estructura de la tesis

La tesis está organizada en tres capítulos. En el primero expongo los fundamentos teóricos que sostienen el análisis empírico posterior. Se trata de un ensayo que rescata los planteamientos de diversos autores para construir el enfoque de mi investigación. Se revisan los temas concernientes al Estado y sus instituciones, las relaciones Ejecutivo-Legislativo en un régimen presidencial, las funciones del Poder Legislativo en una democracia, la teoría del nuevo institucionalismo, el enfoque integrativo de la negociación política, los grupos de interés y el cabildeo.

El segundo capítulo presenta un análisis detallado sobre el papel que jugaron los grupos de interés en la hechura de las reformas fiscal y de telecomunicaciones en México durante la LXII Legislatura. Aquí el lector podrá encontrar el estudio de cómo las empresas privadas y las organizaciones civiles sin fines de lucro echaron mano de distintas modalidades de cabildeo y presiones para convencer a los legisladores de atender sus demandas. También el lector podrá hacerse una idea más o menos clara sobre el alcance de la influencia que tienen dichos grupos en las decisiones políticas.

En el tercer capítulo analizo las relaciones Ejecutivo-Legislativo y las negociaciones entre los grupos parlamentarios a partir de la agenda legislativa construida en el Pacto por México. Reviso la manera en que se forjó dicho pacto político con el gobierno federal, el PRI, PAN, PRD y PVEM, y luego cómo se elaboraron las iniciativas de leyes y reformas en materia fiscal y de telecomunicaciones dentro del Consejo Rector. Posteriormente examino la manera en que la LXII Legislatura procesó dichas iniciativas; sobre todo, me interesa poner de relieve cómo los funcionarios gubernamentales se relacionaron con los legisladores, el alcance de la influencia de las dirigencias partidistas sobre los grupos parlamentarios, las estrategias de negociación política entre estos mismos grupos y los acuerdos finales a los que se llegaron. En la parte final aparecen las conclusiones y la bibliografía.

CAPÍTULO 1. GRUPOS DE INTERÉS Y NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Introducción

Para comprender el sentido de los procesos políticos, así como sus consecuencias, es necesario ubicarlos en la trama institucional en la que se desarrollan. Ya sea que se tomen como objeto de estudio a individuos, grupos informales, organizaciones o movimientos sociales, el comportamiento de estos actores en el espacio público, tendiente a influir o a ejercer el poder político, sigue pautas de sentido comunes, regularidades, formas consagradas de hacer las cosas. Tales regularidades son resultado de la mezcla un tanto abigarrada de disposiciones jurídicas, procedimientos formales y prácticas políticas normalizadas en donde se integran también las elecciones individuales. A mi juicio, hacer inteligible dicha mezcla es lo que permite a los politólogos comprender el funcionamiento, por ejemplo, de los partidos políticos, los sistemas de gobierno, los poderes del Estado, etc., y formular a partir de ello *generalizaciones empíricas*. Al estudiar los procesos legislativos referentes a reformas específicas aprobadas en la LXII Legislatura, intento hilar hechos y reconstruir coyunturas a fin de descubrir una parte de la lógica subyacente a la estructura política mexicana, a saber: el Poder Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo y con la sociedad civil. Esto requiere fundamentarse teóricamente, es lo que hago a continuación.

1.1 Premisas teóricas en torno a la relación de los grupos de interés con las instituciones públicas

La teoría clásica de los grupos de interés o de presión³ nació en los Estados Unidos entre finales del siglo XIX y principios del XX, pero su desarrollo se fundó en una visión del poder y la política que se aleja de cualquier consideración sobre las instituciones públicas. Es interesante advertir que los planteamientos de dicha teoría sirvieron, a su vez, para fundamentar las teorías políticas generales que se convirtieron en las más representativas de la ciencia política norteamericana anterior a la década de los setenta del siglo pasado, y que siguen teniendo enorme influencia hasta el día de hoy, a saber: la teoría general del “sistema

³ En este apartado hablo indistintamente de “grupos de interés” y “grupos de presión”. En la sección 1.5 justifico mi preferencia por el concepto “grupo de interés” para el análisis que presento en los siguientes capítulos.

político” y la teoría de la democracia entendida como “poliarquía”. En este apartado hago una muy breve revisión crítica de estos enfoques y luego expongo mis propias premisas teóricas, las cuales se encuentran en las antípodas de aquéllos, debido a la importancia capital que otorgo a las instituciones en el estudio de los procesos políticos.

Una revisión de los trabajos de Arthur Bentley y David Truman -los padres de la teoría de los grupos de presión-, así como de David Easton, Gabriel Almond y Robert Dahl -quienes abrevaron de dicha teoría-, nos revela su carácter refractario al uso de conceptos tales como “Estado”, “soberanía” e “instituciones” por considerar que se trata de conceptos “vagos” e “inútiles” para el análisis científico⁴; asimismo, nos muestra la reiterada afirmación –equivocada, desde mi punto de vista- de que lo esencial de la política se encuentra en la interacción de “grupos”.

La idea básica de la política que comparten los autores mencionados es como sigue. Toda decisión política colectivizada no es más que un fiel reflejo de la agregación de intereses que defienden los distintos grupos relevantes que componen a una sociedad⁵, y tal relevancia depende del poder que les otorga la distribución desigual de la riqueza, educación,

⁴ Arthur Bentley decía que la de su época era una “ciencia política muerta”, por ser “un estudio formal de las características externas de las instituciones de gobierno” (Arthur Fisher Bentley, *The process of government. A study of social pressures*, The University of Chicago Press, U.S., 1908, pp. 162). En su libro publicado en 1951, David Truman indicaba que las estructuras institucionales y legales, si bien no se podían ignorar, no constituían los datos esenciales de la política (David B. Truman, *The governmental process: political interest and public opinion*, Alfred A. Knopf, New York, 1951). En el año de 1953, David Easton consideraba, por un lado, que era insuficiente el estudio de la estructura legal para la construcción de la ciencia política; por el otro, recomendaba abandonar definitivamente el concepto del Estado por ser demasiado ambiguo, por no servir para estudiar la política en sociedades antiguas o diferentes a las occidentales y por ser “más símbolo de unidad que instrumento analítico” (David Easton, *Política moderna. Un estudio sobre la situación de la ciencia política* [1953], Editorial Letras, México, 1968, p. 110 y ss). En 1966, Almond y Powell consideraban que el objeto de estudio de la ciencia política comparada no debía buscarse en las reglas e instituciones, sino en la conducta política que manifiestan *grupos de carácter informal, actitudes y relaciones personales* (Gabriel Almond y Bingham Powell, *Política comparada* [1966], Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 23-24. Subrayado mío). Finalmente, Robert Dahl concedía poco peso a las disposiciones legales y constitucionales en la explicación de las relaciones políticas, como se puede ver en su crítica a la “democracia madisoniana” fundada en el sistema de pesos y contrapesos (Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1987, Cap. I).

⁵ Para Arthur Bentley los términos “gobierno” o “proceso de gobierno” hacían referencia a todo “fenómeno político”, que siempre es “un fenómeno de presión” ocasionado por *grupos* (Arthur Fisher Bentley, *op. cit.*, p. 258). Por su parte, David Easton afirmó que las actividades de los grupos de presión eran “datos” imprescindibles a la hora de considerar las “situaciones” que configuraban la “asignación autoritativa de valores” en una sociedad. Bajo la concepción de este autor, las decisiones políticas obligatorias no las emite, en última instancia, el Estado ni las instituciones de gobierno, sino *la sociedad misma*, específicamente los grupos que dentro de ella actúan. (David Easton, *op. cit.*, pp. 135 y 143).

información, posición social, etc.⁶ Se trata de una visión que nos dice que la explicación de la política empieza y termina en la sociedad.⁷ Las instituciones públicas no se consideran -para usar una frase de Stephen Krasner- más que como “cajas registradoras que suman y promedian las preferencias y el poder político de los actores de la sociedad.”⁸ En términos del desarrollo de la ciencia política, esto significó tanto una “sociologización de la política” como la prevalencia de un enfoque individualista dado que supone que la política se resuelve como equilibrio de intereses personales o de grupo.

Otro rasgo fundamental que tienen en común estas teorías es que no consideran necesaria una distinción entre la esfera política y la esfera social como ámbitos estructuralmente diferenciados donde operan actores cualitativamente distintos. Por el contrario, bajo su concepción los grupos sociales -formales e informales- actúan tanto como lo pueden hacer las agencias gubernamentales para imponer las decisiones políticas colectivizadas, sin considerar que la actuación de cada uno tenga distinta naturaleza. Una organización empresarial puede ejercer poder tanto como lo hace una fracción parlamentaria o un sector de la burocracia porque, para efectos prácticos, en todos los casos se trata de grupos que interactúan para asegurar sus intereses. Al volver a las instituciones públicas irrelevantes, estas teorías pasan por alto las líneas de diferenciación entre el Estado y la sociedad, y por eso no son capaces de distinguir entre la *influencia* sobre el poder y el *ejercicio* del poder político.⁹

Esta concepción de la política se hizo dominante en nuestra disciplina por dos razones principales. La primera tiene que ver con lo que Sartori denominó como “la masificación de

⁶ Es el argumento básico de David B. Truman (*op. cit.*) y Robert Dahl (*La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, 2009, pp. 83-84).

⁷ Para el enfoque estructural-funcionalista de Almond y Powell, “en todas las sociedades, el papel de las instituciones formales de gobierno está delimitado por los grupos de carácter informal.” La importancia de dichos grupos es que existen no sólo como canales de “articulación de intereses” (elaboración de demandas), sino también como “agencias de combinación de intereses” (creadores de políticas públicas). Gabriel Almond y Bingham Powell, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁸ Stephen Krasner, “Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, Jan., 1984, p. 227.

⁹ Guy Peters comenta los casos extremos de los politólogos norteamericanos Thomas R. Dye e Ira Sharkansky, quienes llegaron a afirmar que “la política no importa”, en el sentido de que la política que se da dentro de las instituciones no puede explicar con la misma eficacia las elecciones de política pública que las variables del entorno socioeconómico. Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, España, 2003, p. 31.

la política”¹⁰ que fue resultado de los procesos de democratización en el mundo occidental. El establecimiento del sufragio universal a finales del siglo XIX y principios del XX trajo consigo la política de masas y la proliferación de lo que Almond llamó “instituciones extra y paralegales”, que son los partidos políticos, grupos de interés (sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones profesionales) y medios masivos de comunicación, así como el mayor activismo político de instituciones sociales como la familia, la escuela y la iglesia.¹¹ Se suponía que no estaba claro que estos actores pudieran ser localizados ya sea dentro del Estado, ya en el seno de la sociedad, porque muchas de sus actividades tenían un indudable carácter político. La multiplicación de actores y la consiguiente complejización de los procesos políticos llevaron a considerar que el concepto de “Estado” -con su énfasis en la estructura institucional- era muy estrecho como para abarcarlos y explicarlos. El concepto de *sistema político* pretendía ser más adecuado para el estudio del tipo de política que empezó a practicarse como resultado de la democratización.

En concordancia con la anterior, la segunda razón es que las ciencias sociales modernas nacieron en la misma época en que acontecieron las revoluciones industrial y democrática (siglos XVIII y XIX), por lo cual las explicaciones sobre la dinámica social se situaron no en los viejos Estados monárquicos, absolutistas, sino en la “sociedad civil”, entendida de forma diversa como “el mercado”, “la división industrial del trabajo” o las “relaciones de clase”. Esta tendencia se reforzó por el hecho de que Estados Unidos y la Gran Bretaña -ambas capitalistas, pluralistas y liberales- se convirtieron en las grandes potencias mundiales, en los referentes de la modernización, lo que hizo que los paradigmas teóricos fácilmente se olvidaran del Estado y sus instituciones para centrarse en la influencia de los grupos sociales en la formulación de las decisiones políticas. A partir de entonces fue más importante explicar las “funciones” generales de los *sistemas políticos* que las variaciones de las organizaciones gubernamentales en distintos países.

Si invertimos la perspectiva y adoptamos, precisamente, una mirada institucionalista, podemos advertir que la idea de política que hemos resumido aquí –y que pretendió tener

¹⁰ Giovanni Sartori, “¿Qué es política?”, en *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México, 2006, p. 220.

¹¹ Gabriel Almond, “El retorno al Estado”, en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C., FCE, México, 2001, p. 263.

alcance universal- de hecho refleja la realidad de la dispersión del poder que es característica de los Estados Unidos, a saber: 1) una estructura política sumamente descentralizada (federalismo, división de poderes, unidades geográficas de representación, partidos políticos no programáticos, fragmentación de la burocracia e importancia de las comisiones congresionales) y 2) una economía de mercado competitiva basada en sólidas regulaciones (y cuyos beneficios, al menos en la segunda posguerra, se repartían de manera más o menos homogénea). Esto provocó la proliferación de grupos de interés, muy especializados y activos, en la política de dicho país, pero la realidad de su actuación derivó en generalizaciones que los politólogos norteamericanos pretendieron aplicar al análisis de otras regiones.

En el presente trabajo de investigación adopto un enfoque institucionalista, por lo cual mis planteamientos discrepan de los anteriores. Mi preocupación principal se centra en la manera en que los grupos de interés, al tratar de ejercer su influencia en la toma de decisiones legislativas, entran en la órbita de la institucionalidad del Congreso mexicano. Esto supone que, en mi concepción, las instituciones públicas y los grupos de interés forman parte de ámbitos estructuralmente diferenciados, y la tarea principal del investigador es explicar el sentido de sus relaciones. Para fundamentar esta idea he elaborado las siguientes premisas teóricas:

1) Al hablar de las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones públicas, sigue siendo válida la distinción entre *influir en el poder* y *ejercer el poder político*. El poder político –el que ejerce el Estado- es la clase de poder que es capaz de emitir “decisiones colectivizadas soberanas”, esto es, órdenes predominantes y vinculadoras *erga omnes* (frente a todos), dictados que se aplican a la totalidad de los miembros de una sociedad circunscrita en un territorio determinado.¹² Son actos del poder público emitir normas válidas para todos los ciudadanos de un país y la extracción y distribución de recursos de un sector a otro de la sociedad. Una cuestión clave es que las decisiones públicas deben sustraerse a la *discrecionalidad* de los grupos sociales particulares, quienes sólo aspiran a influir en el poder político pero no a tomarlo en sus manos, sobre todo porque no desean -ni están capacitados

¹² Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 221; Norberto Bobbio, “Política”, en Norberto Bobbio *et. al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2012, p. 1215.

jurídica y políticamente para- hacerse responsables y rendir cuentas de las decisiones tomadas.

2) Para enfatizar la idea de que las instituciones que conforman al Poder Legislativo no son solamente arenas donde dirimen sus pugnas los grupos de interés, podemos trazar una línea de diferenciación estructural que aclara la índole de ambos actores. En un régimen de división de poderes, quienes crean las leyes son personas elegidas por los ciudadanos como *representantes*, los cuales se reúnen en un congreso o parlamento para actuar y decidir, autorizadamente, en nombre de aquéllos. La representación política es un mecanismo para la toma de decisiones públicas que se deriva de la forma organizativa del Estado moderno, por lo tanto sus reglas y prácticas constituyen un factor importante que condiciona las relaciones entre las instituciones públicas y los grupos de interés. En este sentido, podemos decir que la representación política sirve de criterio para distinguir a los actores que tienen fines particulares y a los que, por ostentar cargos públicos, deben actuar a favor del interés general (cuya definición, como veremos, siempre es objeto de disputa). Además, puede presumirse que una de las motivaciones personales de un legislador (y en general de cualquier político profesional) es hacer carrera en el interior de las instituciones estatales, y en la consecución de ese objetivo, sobre todo en un contexto como el mexicano, depende más de los partidos políticos, de los recursos públicos y de las propias instituciones que de sus vínculos personales con los grupos de interés.

Por supuesto, lo anterior no significa negar que hay legisladores y otros funcionarios públicos que actúan a favor de grupos de interés, que aceptan dádivas para orientar sus decisiones o incluso que han tomado un cargo público con el objetivo específico de posicionar la agenda particular de empresas, sindicatos, asociaciones civiles, movimientos sociales, etc. Como veremos más adelante, esto es parte de las estrategias que utilizan dichos grupos para influir en el poder público, es parte de la complejidad que supone la relación de las instituciones estatales con la sociedad. Sin embargo, el análisis empírico deberá mostrar hasta qué punto estas prácticas determinan el *patrón general de funcionamiento* del Poder Legislativo mexicano, hasta qué punto la discrecionalidad de los particulares es más o menos fuerte que la institucionalidad; o incluso, si la discrecionalidad de los privados se acomoda de algún modo en dicha institucionalidad. No sirve de nada asumir como juicio previo la

subordinación de los representantes populares a intereses privados, aunque tampoco sirve asumir el juicio contrario.

3) Los grupos de interés en México han mostrado un constante involucramiento en los procesos legislativos porque reconocen que, a partir de ellos, se pueden decidir normas que los afecten. Fácilmente se puede ver que dichos grupos gastan energía y recursos en relacionarse con el Presidente de la República, diputados y senadores con el fin de convencerlos o presionarlos para que aprueben sus demandas. La causa de este comportamiento es que las instituciones públicas, potencialmente, cuentan siempre con los recursos para hacer valer las leyes, y por lo tanto para afectar ciertos intereses y favorecer otros. Por ejemplo, un grupo económico poderoso puede corromper, por cierto tiempo, a un funcionario público para que actúe en su favor en un área específica de aplicación de la ley, pero es más difícil que pueda corromper la función misma. Esto significa que si en otro momento llega otra persona a ocupar el mismo cargo, y no está dispuesta a corromperse, siempre le será posible valerse de las reglas y recursos que le otorga la institución a la que pertenece para imponer con su autoridad el interés público. Los grupos económicos lo saben y por eso prefieren influir en el proceso mismo de creación de leyes, para eliminar, o disminuir lo más posible, los recursos jurídicos que puedan utilizarse en su contra.¹³ Y a veces logran sus objetivos, pero a veces no. ¿De qué depende su éxito o su fracaso? De los recursos de influencia con los que ellos mismos cuentan, de las reglas que estructuran un procedimiento legislativo y de la correlación de fuerzas partidistas que hay dentro del Congreso mexicano.

A reserva de que trataré con detalle el tema en los siguientes capítulos de esta investigación, debo apuntar desde ahora que en el periodo en que gobernó el PAN en México (2000-2012) se suscitó entre los analistas la preocupación por evaluar el alcance de la

¹³ Suele criticarse en México el proceso de reformas constitucionales y reglamentarias que buscan regular las materias de interés de grupos económicos poderosos. Esto porque, según se dice, la ley finalmente no se aplica y entonces todo el proceso resulta irrelevante. A ello cabría contestar que, en el peor de los casos, si tales grupos quieren seguir obteniendo privilegios y exenciones en su trato con la autoridad pública a pesar de las reformas, se verán obligados a vivir fuera de la ley, y no dejarán de temer que la misma alguna vez pueda utilizarse en su contra. Lo cual obliga a los grupos a negociar la desobediencia y a ceder ante el Estado más de lo que antes lo habían hecho. Sobre los distintos usos de la ley al alcance de los políticos, véase Fernando Escalante Gonzalbo, *El Principito, o sea oficio de políticos*, Ediciones Cal y Arena, México, 2011, Cap. VI.

influencia que tenían los grupos de interés, especialmente las organizaciones empresariales, sobre las instituciones del Estado. A estos grupos se les llamó, sin mucho rigor conceptual, “poderes fácticos”, y se extendió la opinión de que éstos lograban imponer sus preferencias tanto al Ejecutivo como al Legislativo en la toma de decisiones. Se dijo que el mexicano era un Estado débil, capturado por intereses creados, por un sistema de privilegios largamente incubado durante la transición democrática, lo cual dio pie a que se formase una economía oligopólica, un “capitalismo de cuates”. Los ejemplos más socorridos para respaldar esta idea fueron el causimonopolio en la telefonía, el “duopolio televisivo”, la política educativa controlada por el sindicato de maestros y la incapacidad del Estado para recaudar impuestos debido a que se mantenía un “régimen de consolidación fiscal” que beneficiaba a los más ricos del país. Como se verá, el *Pacto por México* se hizo eco de este diagnóstico y se propuso recuperar la rectoría del Estado en estas áreas tan importantes de la vida nacional, entre las cuales aquí estudiamos la fiscal y la de telecomunicaciones. La LXII Legislatura fue uno de los escenarios de disputa y arreglo que mostró si el Estado pudo o no establecer las nuevas reglas del juego social en dichas materias aun con la resistencia de los grupos de interés.

4) No es posible asumir en nuestro estudio que los grupos de interés constituyen la variable independiente y las instituciones públicas la dependiente. Tampoco al revés, que las instituciones sean entidades autónomas estructuradoras de la vida social. En las relaciones entre ambos hay disputa (a veces conflicto) y arreglos, por lo que la supremacía de alguno de los actores, o el equilibrio entre ellos, no es algo que pueda darse por sentado, sino que se tiene que verificar a partir del estudio empírico de procesos políticos específicos. Si a esto se le agrega que los grupos de interés no constituyen una categoría social homogénea, sino que son distintos y pueden tener preferencias contrapuestas (aquí hacemos énfasis en los grupos económicos, pero también suelen intervenir los “grupos de causa” en los procesos legislativos), parece irrelevante plantear hipótesis de formato rígido de causalidad unilineal.

5) El Congreso, como institución estatal, es complejo en su interior, porque define funciones, atribuciones y límites, pero al mismo tiempo opera a través de individuos concretos que se enfrentan a una miríada de agrupaciones sociales que no sólo no controlan sino que incluso aspiran a imponer sus preferencias en la toma de decisiones públicas, aprovechando las prácticas parlamentarias en la medida en que pueden beneficiarse de ellas.

Por si fuera poco, los legisladores pertenecen a partidos políticos distintos, lo que significa que sostienen diferentes posturas ideológicas sobre lo que debe considerarse como “interés general” en una pieza de legislación; en consecuencia, están obligados a negociar y ponerse de acuerdo para tomar las “decisiones colectivizadas soberanas” por medio de la regla de la mayoría. En efecto, la pluralidad política y las prácticas que operan en el interior del Congreso hacen muy difícil afirmar que una sola postura ideológica o un solo tipo de interés se impone siempre. No solamente está el hecho de que en México tenemos legislaturas sin mayoría de un solo partido desde 1997, sino también que hay agrupaciones sociales y medios de comunicación que defienden el interés público y presionan a los legisladores para que actúen siguiendo ese principio. Habida cuenta de que las posturas e intereses se negocian, los objetivos de las piezas legislativas se transforman en el curso del proceso político. Y no es que se llegue a un equilibrio de “tanto interés privado y tanto interés público”, sino que los resultados de las decisiones suelen ser ambiguos, problemáticos, a veces con consecuencias inesperadas y no deseadas.

1.2. Régimen presidencial y funcionamiento del Poder Legislativo en gobiernos sin mayoría

A fin de entender la dinámica institucional de los procesos legislativos en México es conveniente recuperar algunos elementos teóricos sobre la estructura y funcionamiento de las democracias presidenciales. Por ello, en esta sección me interesa tratar dos temas relevantes para afinar mi conceptualización. El primero versa sobre los problemas que suelen presentarse con las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso de formulación de políticas dentro de regímenes presidenciales pluralistas; es decir, regímenes que combinan la separación de poderes con sistemas multipartidistas, lo cual suele resultar en *gobiernos divididos o sin mayoría*.¹⁴ Esto es especialmente valioso para analizar los procesos legislativos que se impulsaron con el *Pacto por México*, en los que el Presidente de la República jugó un papel proactivo en su alianza con las oposiciones. El segundo tema se refiere a una caracterización general del papel que juega el Poder Legislativo en la

¹⁴ El gobierno dividido es aquel en el que varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes. En el sistema presidencial esto significa que el partido del presidente no tiene mayoría en la legislatura (puede ostentarla un partido opositor, como suele suceder en los sistemas bipartidistas, o puede no tenerla ningún partido político, como sucede en los sistemas multipartidistas); y tampoco controla la mayoría de gobiernos locales. Josep Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2007, p. 197.

democracia, especialmente en cuanto a las relaciones que mantiene con los grupos de la sociedad civil, porque ésa es la circunstancia en la que ahora nos encontramos.

En cuanto al primer tema, empiezo por mencionar que una de las críticas que Juan Linz dirigió en contra del sistema presidencial es que la elección del presidente opera según la lógica de que “el ganador se lleva todo”, lo cual produce que la política se vuelva un “juego de suma cero” entre el gobierno y la oposición en el parlamento.¹⁵ El politólogo español explicaba que la separación de poderes, rasgo esencial del presidencialismo, generalmente produce gobiernos sin mayoría en los que no hay incentivos para que se forme una alianza legislativa estable, menos una coalición gubernamental. Lejos de eso, decía Linz, los incentivos estaban alineados para que el partido del presidente y la oposición no cooperaran, en razón de lo siguiente: 1) el presidente difícilmente va a compartir puestos del gabinete con miembros que no sean de su partido; 2) si la cooperación legislativa entre el gobierno y la oposición tiene éxito, el mayor crédito se lo lleva el presidente; 3) si la cooperación fracasa, todos comparten la culpa; 4) dado el carácter de suma cero de la elección presidencial, a la oposición le resulta más atractivo criticar y oponerse sistemáticamente al gobierno porque ello aumenta sus probabilidades de ganar la presidencia en la siguiente elección.¹⁶

La literatura posterior se encargó de modificar el planteamiento de Linz, aunque sin dejar de reconocer sus méritos. Autores como Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, y más recientemente Jorge Lanzaro, Daniel Chasquetti y José Antonio Cheibub, han señalado que la macroestructura del sistema presidencial no produce, por sí sola, todos los efectos políticos que señaló el politólogo español. Para dichos autores, es un error deducir el funcionamiento de un régimen político a partir solamente de los principios básicos del sistema de gobierno; en cambio, se requiere estudiar conjuntamente el sistema electoral, el sistema de partidos, las facultades constitucionales de cada uno de los poderes del Estado y algunos otros rasgos institucionales importantes (como el federalismo y la disciplina partidaria). Porque la combinación específica de estos elementos es la que en realidad determina si se facilita o no la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con este enfoque, los autores analizan las democracias presidenciales en América Latina y

¹⁵ Juan Linz, “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996, p. 107.

¹⁶ *Ibid.*, p. 108 y ss.

encuentran que, pese a que los presidentes a menudo no cuentan con mayoría de su partido en el parlamento, se han formado gobiernos de coalición o gobiernos minoritarios estables; por otra parte, reconocen que los sistemas presidenciales inestables, en los que se verifican los problemas señalados por Linz, suelen ser aquellos que se combinan con un sistema de partidos fragmentado e ideológicamente polarizado.¹⁷

En el caso específico de México, lo que hemos tenido es una circunstancia paradójica: de 1997 a 2015 se formaron gobiernos sin mayoría en los que todo intento por formar alianzas legislativas permanentes que apoyaran el programa de gobierno del Presidente fracasaron, pero aun así dichos gobiernos se mantuvieron estables, no dejaron de funcionar regularmente. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en nuestro país no condujeron a una parálisis legislativa ni de gobierno porque en el periodo 1983-2017 hubo un mayor número de reformas constitucionales y legales que en todo el periodo anterior del régimen autoritario¹⁸; no obstante, tampoco hubo un patrón de cooperación estable entre el Presidente y el Congreso, una coalición duradera que dotara de mayor racionalidad, coherencia, eficacia y visión de largo plazo al ejercicio de gobierno. La nota distintiva del funcionamiento de nuestros gobiernos sin mayoría fue que los procesos legislativos se llevaron a cabo formando alianzas coyunturales entre gobierno y oposición a partir de temas específicos, a fin de sacar adelante la agenda de reformas constitucionales y legales. Cuando no hubo acuerdos, ya sea porque las diferencias ideológicas y de intereses fueron muy fuertes o porque la oposición no quiso

¹⁷ Véanse los trabajos siguientes: Scott Mainwaring, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Estudios Políticos*, No. 88, abril-junio de 1995; Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002; Daniel Chasquetti, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001; Jorge Lanzaro, "Presidencialismo y democracia en América Latina. Alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno", [consultado el 12 de enero de 2018 en: uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036_presidencialismoydemocraciaenl.pdf]; José Antonio Cheibub, *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press, NY, 2007.

¹⁸ Primero Jorge Carpizo y luego María Amparo Casar e Ignacio Marván mostraron la evidencia: de 1920 (periodo 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; si agregamos las reformas que van del actual sexenio, la cifra sube a 135. Véase Jorge Carpizo, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 131, Año XLIV, mayo-agosto de 2011; María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014. Cap. I.

que el Presidente tuviera éxito en cierta área de política pública, las iniciativas se congelaron en comisiones o simplemente no se presentaron a la consideración del Congreso.

Lo anterior se explica porque el régimen político mexicano posee una estructura de incentivos contradictorios que producen una dinámica oscilante de cooperación y conflicto entre los actores encargados de ordenar y conducir los procesos legislativos. Por una parte, los incentivos que favorecen la cooperación son los siguientes: 1) la segmentación del sistema electoral (pista mayoritaria y pista de representación proporcional) y la concurrencia de las elecciones presidenciales y congresionales generaron en las últimas dos décadas que los presidentes contaran al menos con un contingente de apoyo legislativo del 40% de los escaños en alguna de las dos cámaras del Congreso; esto supone que el presidente y su partido no pueden gobernar solos, pero también que la oposición por sí sola no podría aprobar ninguna ley pasando por alto los deseos del titular del Ejecutivo; 2) el federalismo ha favorecido la integración política¹⁹ en tanto que los gobiernos locales de todos los colores partidarios impulsan a sus correligionarios legisladores a que se entiendan con el Ejecutivo, sobre todo a la hora de negociar y aprobar los presupuestos; 3) tuvimos en los 20 años de gobiernos sin mayoría un sistema de partidos de pluralismo moderado²⁰, esto es, cuatro partidos importantes que no estaban ideológicamente polarizados, lo cual permitió que los presidentes encontraran siempre al menos un partido de oposición dispuesto a negociar piezas legislativas específicas, en la medida en que las preferencias de ambos podían resultar cercanas; 4) el régimen interior del Congreso está del todo diseñado para que los órganos internos de las cámaras se integren de forma proporcional a la fuerza del grupo parlamentario de cada partido político, de modo que todas las decisiones de dichos órganos deben tomarse por consenso. Por otra parte, los incentivos que favorecen la competencia y hasta el conflicto son los siguientes: 1) el presidente no comparte los puestos del gabinete con la oposición, de modo que no se produce una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno; 2) el calendario electoral hizo que casi cada año los partidos políticos estuvieran en competencia, lo que impactó en los trabajos legislativos; 3) la expectativa de la siguiente elección presidencial hace que, en los últimos años de cada administración, a los partidos de oposición les resulte

¹⁹ Ver Alonso Lujambio, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994.

²⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 2005.

más rentable criticar sistemáticamente al presidente en turno que apoyarlo; 4) la relativa indisciplina en los partidos políticos (siempre hay fracciones internas que descalifican a sus dirigentes por negociar y entrar en arreglos legislativos con el presidente).

Me parece que en estos elementos se encuentran algunas claves explicativas de la dinámica institucional de los procesos legislativos en los gobiernos sin mayoría que tuvimos en México en los últimos veinte años. A ello obedeció que durante los gobiernos panistas (2000-2012) se avanzara en reformas importantes (v.g. electoral, transparencia, derechos humanos) pero al mismo tiempo se postergaran las llamadas “reformas estructurales” (las de carácter económico); también por ello se explica el auge y caída del *Pacto por México* en la LXII Legislatura. La gran relevancia del *Pacto*, firmado por el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes de las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD), fue precisamente el intentar trascender la dinámica de alianzas legislativas momentáneas, pero sólo lo logró parcialmente por tratarse de un acuerdo político informal construido en un régimen que no ofrece incentivos para la colaboración permanente entre poderes. El primer impulso y éxito del *Pacto* fue sacar adelante las reformas estructurales antes postergadas, pero ello dio crédito sobre todo al Presidente y mala prensa a las fracciones de los partidos de oposición que colaboraron con él; además, el *Pacto* se agotó al enfrentarse los participantes a temas irreconciliables y al escenario de los procesos electorales de 2013. El otro factor relevante fue la indisciplina partidista que se manifestó en la división interna del PAN y el PRD; en ambos hubo fracciones que mostraron su descontento con sus respectivas dirigencias, criticando el supuesto “colaboracionismo” con el PRI y el gobierno de Enrique Peña Nieto y votando sistemáticamente en contra de las piezas legislativas derivadas del *Pacto*.

A pesar de lo dicho, y con esto pasamos al segundo tema, es necesario reconocer la importancia de que la pluralidad política no dejó de provocar que en el Poder Legislativo mexicano se presentara una dinámica intensa de cabildeo, negociación y construcción de consensos, tanto en lo que toca a las relaciones mutuas de las fracciones parlamentarias como a las relaciones que éstas sostienen con los grupos de la sociedad civil. La presencia de un mosaico de fuerzas políticas que negocian y acuerdan en el interior del Congreso tuvo como correlato la competencia de los distintos grupos de interés por llamar la atención de los

legisladores para que tomaran en cuenta sus preferencias.²¹ Esto muestra no sólo que el régimen político no entró en crisis, sino también que operó como una democracia representativa (germinal, si se quiere) en la cual el Congreso, como institución política, funcionó de manera estable durante los últimos veinte años. Dicho de otra forma, entre 1997 y 2018 se produjo en el Congreso mexicano una nueva institucionalidad, es decir, un nuevo conjunto de reglas y patrones de interacción entre los legisladores, y entre éstos y los grupos de la sociedad civil, que asegura su funcionamiento regular.

Con base en la idea anterior, vale la pena caracterizar el papel que juega el Poder Legislativo en una democracia representativa. Recuérdense, en primer lugar, sus funciones esenciales, a saber: 1) representación política plural, 2) limitación del poder del gobierno y su vigilancia, 3) legislación y 4) aprobación del presupuesto nacional.²² En este trabajo analizo especialmente el proceso legislativo, pero sin dejar de atender al resto de las funciones. El proceso legislativo es un fenómeno político normal que tiene lugar en el Estado moderno. Comprende el conjunto de hechos políticos y procedimientos jurídicos que se desenvuelven en la producción de una ley. Concebido como fenómeno amplio, el proceso legislativo se desenvuelve en un contexto institucional en el que ocurren tanto una sucesión de actos jurídicamente preordenada como *patrones de interacción* entre fuerzas sociales y políticas, las cuales pugnan porque sus intereses se vean reflejados en una resolución legislativa.²³ Puede decirse que en casi cualquier país una pieza de legislación constituye un asunto de litigio entre la idea que tienen el Presidente y las fracciones parlamentarias sobre

²¹ Como señala Luisa Béjar con acierto: "...la competencia política viene acompañada con la competencia entre distintos intereses y propósitos presentes ya en la sociedad mexicana por llamar la atención de los tomadores de decisiones para asegurar que su visión de los problemas y alternativas para su solución sean tomadas en cuenta. Dicho en otras palabras, las transformaciones que hacen inviable el sostenimiento de un partido hegemónico como eje de la vida política nacional, tienen como correlato la declinación del corporativismo como forma de negociación entre ciertos sectores sociales y la autoridad, por lo menos sobre las mismas bases de antaño". Luisa Béjar Algazi, "Proceso legislativo y sociedad civil organizada: El Pacto por México", en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016, p. 130.

²² Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, p. 15; Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, UK, 2001, especialmente la parte IV donde se plantean las funciones de la cámara electiva.

²³ Véase Jorge Moreno Collado, "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985, pp. 196-198.

cómo debe ser gobernada la sociedad y las demandas, intereses y problemáticas que sostienen los diferentes grupos que componen a ésta misma.

En los regímenes democráticos²⁴, los procesos legislativos tienen características muy específicas. En primer lugar, la discusión de un proyecto de ley se da en el contexto de un gobierno representativo en el que convive una pluralidad de fuerzas políticas que defienden distintos intereses, sostienen diferente ideología y constantemente se encuentran en competencia por la simpatía y el voto de los ciudadanos. En segundo lugar, en las discusiones legislativas suelen presentarse pugnas abiertas y más o menos transparentes entre las mencionadas fuerzas políticas; los argumentos e intereses de cada una se muestran ante la opinión pública a través de medios de comunicación independientes. En tercer lugar, como el régimen democrático es por definición abierto, los más diversos grupos de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG's, etc.) están en la posibilidad de acercarse a los legisladores y hacerse escuchar por ellos para indicarles la mejor manera de diseñar una ley según convenga a sus preferencias. Pero lo más importante es que en este contexto los legisladores son los únicos facultados para agregar las demandas y decidir en última instancia el contenido de una ley o reforma.

Precisamente, uno de los efectos de los gobiernos sin mayoría en México fue que el Legislativo adquirió autonomía en la toma de sus decisiones con respecto al Ejecutivo. Y la autonomía se tradujo en que los distintos actores políticos y de la sociedad civil que antes se acercaban casi exclusivamente a la Presidencia de la República para expresar sus intereses en temas de legislación, ahora ponen especial atención en vincularse directamente con los representantes populares porque saben que ellos ostentan el poder político para definir las leyes. De esta manera, los más diversos grupos de interés buscan insertarse en la

²⁴ En un régimen democrático el poder político se encuentra legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres, competitivas y periódicas. Esto supone la efectividad de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación (por raza, sexo o condición económica); que el voto de todos los ciudadanos tiene el mismo peso; la posibilidad real de elegir entre varias opciones políticas; la verificación de la regla de la mayoría tanto para las elecciones como para la toma de decisiones colectivas; y la no limitación de los derechos de las minorías por las decisiones tomadas por la mayoría. Ver Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 38; Norberto Bobbio, "Democracia", en Norberto Bobbio *et. al., op. cit.*, p. 450.

institucionalidad de los procesos legislativos para influir en ellos, para dar a conocer a las autoridades su visión de los problemas públicos y las alternativas de solución que proponen.²⁵

1.3. Teoría institucional y negociación política como bases para el estudio de la institucionalidad del Congreso mexicano

La teoría institucional en la ciencia política busca explicar los procesos y resultados de las decisiones políticas partiendo de las estructuras, incentivos, roles y restricciones que conforman a las instituciones públicas. Es fácil advertir que mi enfoque es decididamente institucionalista en tanto que enfatizo el hecho de que los procesos legislativos en México están fuertemente influenciados por las condiciones del sistema presidencial y por los efectos del gobierno dividido.²⁶ Esto significa ubicar el funcionamiento del Poder Legislativo dentro del régimen político en el que se desenvuelve, el cual está compuesto por el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. Uno de los puntos clave del análisis es la manera en que estos otros elementos inciden en la toma de decisiones legislativas dentro del Congreso, pero teniendo siempre presente que estas mismas decisiones siguen una lógica establecida por condiciones internas y afectan, a su vez, al régimen en su conjunto y a la vida social. Enfocar de esta manera la cuestión supone que el Congreso, como institución política, no es un mero reflejo de fuerzas externas sino que su interior está compuesto, a su vez, por estructuras, reglas y prácticas que reciben, procesan y refuncionalizan de cierto modo las influencias exógenas –incluyendo las que ejercen otras instituciones y los grupos de interés– para dar lugar a la toma de decisiones.²⁷ Se trata de afirmar que la institución se maneja con sus propios tiempos y resuelve de acuerdo con sus procedimientos y propósitos.

²⁵ “El Congreso se ha convertido en una institución plural debido a que en él están representados la mayoría de los intereses sociales; posee una aceptable autonomía para tomar decisiones; y como hemos establecido, el Congreso es capaz de plantear y resolver los problemas de su competencia. Precisamente por estos motivos es frecuente que los distintos sectores de la población dirijan su atención hacia los temas tratados en aquel espacio legislativo, determinando acudir a él con frecuencia a expresar sus demandas”. Lorenzo Arrieta Ceniceros, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, en *Estudios Políticos*, núm. 20, Nueva Época, mayo-agosto de 2010, p. 58.

²⁶ Peters ha etiquetado como “institucionalismo empírico” a la literatura que se ocupa sobre las consecuencias políticas del presidencialismo, el parlamentarismo y el gobierno dividido. Ver Guy Peters, *op. cit.*, Cap. 5.

²⁷ “Sin negar la importancia del contexto social y las motivaciones individuales de los actores, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo de las instituciones políticas [...] Las agencias burocráticas, las comisiones legislativas y las cortes de apelaciones son arenas de lucha de las distintas fuerzas sociales, pero también son conjuntos de procedimientos operativos estándar y estructuras que definen y defienden intereses [...] La afirmación de la autonomía es necesaria para establecer que las instituciones políticas son

Por estas razones debe decirse que pretender estudiar los procesos legislativos en el vacío, fuera de su contexto institucional, únicamente como interacciones e influencias mutuas de individuos y grupos, carece de sentido e interés. En el mejor de los casos, ello resultaría en una monografía en la que no podrían descubrirse *regularidades*, que es lo que importa en ciencia política (y en todas las ciencias). Utilizar la teoría institucional en el análisis de los procesos legislativos obliga a considerar como factores imprescindibles el tipo de régimen político, las reglas y los *patrones de actuación* que conforman al Congreso mexicano; porque es a partir de dicha consideración que uno puede ser capaz de formular planteamientos generales que sirvan para la comprensión del objeto de estudio.

Las instituciones son conjuntos de reglas y prácticas relativamente estables, organizadas e integradas a estructuras de significados que proporcionan sentido a los comportamientos particulares, a las decisiones individuales, poniéndolos en relación con las exigencias sociales. La única forma que tiene el ser humano de vivir es dentro de la sociedad, y la organización de la vida social se da mediante usos, costumbres, reglas y estructuras que dicen qué se debe hacer y cómo hacerlo.²⁸ Se reconoce que en los distintos enfoques del nuevo institucionalismo no hay una definición unívoca de institución²⁹; sin embargo, la mayoría de ellos parece indicar que lo esencial radica en la manera en que las reglas producen patrones de interacción, prácticas consagradas, métodos normalizados de actuación para enfrentar problemas o situaciones recurrentes.

Puede verse lo anterior en los autores más representativos de dicha corriente teórica. Desde el punto de vista del institucionalismo de la elección racional, Elinor Ostrom, por ejemplo, dice que el referente del concepto “institución” radica en las “reglas”, que son “prescripciones comúnmente conocidas y utilizadas por un conjunto de participantes para

más que simples espejos de las fuerzas sociales. Las observaciones empíricas parecen indicar que los procesos internos de las instituciones políticas, aunque posiblemente provocados por acontecimientos externos, afectan el flujo de la historia.” James G. March y Johan P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *The American Political Science Review*, Vol. 78, núm. 3, septiembre de 1984, pp. 738-739. Traducción propia.

²⁸ Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana. Tratado de moral pública*, El Colegio de México, México, 2011, pp. 23-24.

²⁹ Guy Peters, *op. cit.*, p. 213; Eduardo Torres Espinosa, “El Nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?”, en *Estudios Políticos*, núm. 34, novena época, enero-abril de 2015.

*ordenar relaciones repetitivas e interdependientes*³⁰; Kenneth Shepsle y Mark Bonchek indican, por su parte, que una comunidad política “desarrolla *rutinas, métodos normalizados de hacer las cosas* mediante organizaciones dotadas de los recursos y autoridad necesarios”.³¹ Dentro del institucionalismo histórico, Peter A. Hall y Rosemary Taylor definen a las instituciones como “*procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones integradas a la estructura organizativa de la política*”.³² Finalmente, los máximos exponentes del institucionalismo normativo, James G. March y Johan P. Olsen, ponen el acento en la relación entre las normas, los roles y las rutinas en su definición de *institución política*, es decir que resaltan la manera en que los actores acuden, ponderando sus funciones y los criterios de “lo adecuado”, a procedimientos operativos estándar para enfrentar situaciones políticas recurrentes.³³

Desde mi punto de vista, el Congreso mexicano cuenta con todas las características que la teoría señala para las instituciones en general. Cuando utilizo el término “institucionalidad” sólo lo hago para designar con una sola palabra la serie de atributos que tiene el Congreso en tanto que institución. Esto quiere decir que, en mi enfoque, los términos “institución” e “institucionalidad” significan lo mismo, y sólo se emplea este último para indicar que el funcionamiento del Congreso (especialmente los procesos legislativos) tiene la “cualidad de lo institucional”.³⁴ Para ser más claro, si aceptamos las definiciones de los autores antes citados, se entiende que *una institución es tanto el conjunto de reglas escritas como las rutinas o prácticas normalizadas y efectivamente vigentes que tienen lugar en su*

³⁰ Elinor Ostrom, “An agenda for the study of institutions”, en *Public Choice*, Vol. 48, núm. 1, 1986, p. 5. Subrayado mío.

³¹ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus, CIDE, México, 2005, p. 289. Subrayado mío.

³² Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, Discussion Paper 96/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, June 1996, p. 6, [consultado el 12 de marzo de 2013 en: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/>]. Subrayado mío.

³³ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, México, 1997.

³⁴ La Academia Mexicana de la Lengua explica que el sustantivo “institucionalidad” tiene una doble derivación porque está formado a partir del adjetivo “institucional” y éste, a su vez, se deriva de “institución”. Las tres palabras remiten al mismo significado. Lo mismo sucede con la palabra “constitucionalidad”. Se hizo la consulta en: <http://www.academia.org.mx/consultas-aml> [último acceso 22 de febrero de 2018].

interior; por lo tanto, por “institucionalidad” me referiré a los rasgos particulares de aquellas reglas y rutinas que hacen funcionar al Congreso mexicano.³⁵

Es necesario subrayar este punto porque todavía hay quienes buscan desacreditar a los estudiosos que empleamos el institucionalismo alegando que buscamos construir nuestros análisis a partir solamente de las reglas escritas (el código jurídico). No es así, porque las instituciones no son sólo reglas; también forman parte de ellas las rutinas o prácticas normalizadas, las cuales pueden concordar o no con las reglas escritas. Pero en ese caso es necesario aclarar las diferencias y las relaciones (si las hay) entre las reglas y los procedimientos formales e informales, costumbres, tradiciones, prácticas, rutinas, etc. Porque está claro que no es lo mismo un código jurídico, un procedimiento estandarizado y una práctica informal, pese a que todos éstos hacen referencia a modos normalizados de actuación que dicen qué se debe hacer y cómo hacerlo. Se trata de distintos niveles de actuación humana, que tienen –por así decirlo- distintos grados de sedimentación y que admiten un espacio más o menos amplio para la libertad de elección individual. De esta manera, puede ocurrir que una misma regla escrita dé lugar a convenciones y prácticas informales muy diferentes en distintos momentos de la historia de una institución.³⁶ Esta cuestión representa una de las dimensiones del problema que en sociología se conoce como la relación estructura-agencia, en donde se plantean las preguntas sobre cómo, qué tanto y por cuánto tiempo las normas determinan ciertas pautas de comportamiento. Toda la complejidad de estos asuntos

³⁵ “...el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. Para el nuevo institucionalismo, *las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.*” Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, introducción a la obra de James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, México, 1997, p. 17.

³⁶ Un ejemplo es la vieja norma establecida en distintas constituciones mexicanas que permitió a los diputados y senadores calificar la elección de sus propios miembros. Esta norma nació con la Constitución de Cádiz (1812) y se concibió como un mecanismo para hacer valer la independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, como corresponde a una república liberal y democrática. Se pensó que dejar a los legisladores la calificación de su propia elección garantizaba su autonomía. El mecanismo pasó así por la Constitución de Apatzingán (1814), por la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Nadie se iba a imaginar que durante el siglo XX serviría para sostener un sistema de partido hegemónico y un desbalance entre los poderes del Estado a favor del Presidente de la República.

reside en que los procesos institucionales de la vida real suelen formar una trama muy apretada de normas jurídicas, valores, costumbres, intereses personales, situaciones políticas y una multitud de otros hechos. Y no es sencillo saber cómo separar cada uno de estos elementos y discernir el sentido de sus relaciones.

En este trabajo tomo como equivalentes los términos “rutina” y “práctica normalizada” y los defino como cadenas de acciones que se disparan automáticamente ante ciertas situaciones que cotidianamente enfrenta una organización. Las personas encargadas de realizar tales acciones automáticas han asumido roles específicos dentro de su organización, es decir, han logrado construir un repertorio de formas estandarizadas de proceder a partir de relacionar constantemente sus funciones, tal como están expresadas en los códigos jurídicos, con las situaciones de la realidad a las que se enfrentan. Esto es lo que da consistencia a una institución. Con todo, a pesar de que yo distingo entre “regla escrita” y “rutina o práctica normalizada”, en general la teoría institucional no lo hace porque -con razón o sin ella- la mayoría de los autores entiende que con la palabra “reglas” puede designarse un repertorio amplio de acciones y funciones: rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, creencias, tradiciones, tecnologías y hasta culturas que dan su carácter institucional a una organización.

Ahora bien, tengamos claro que ningún enfoque neoinstitucionalista afirma que las rutinas sean un fiel reflejo de las leyes y reglamentos escritos que conforman a una institución política; como que por eso es el nuevo y no el viejo institucionalismo. La versión de la elección racional sugiere, por ejemplo, que los individuos ajustan su comportamiento a las reglas y rutinas por una suerte de equilibrio de Nash, esto es que las formas de actuación repetitivas facilitan que los jugadores diseñen su mejor estrategia y conozcan la estrategia de los otros, de manera que ninguno tiene incentivos para salirse de esa pauta mientras los otros no lo hagan.³⁷ En el otro extremo, March y Olsen plantean que las rutinas siguen una “lógica de lo adecuado”, es decir que los comportamientos regulares derivan de las normas escritas y de los valores que encierran esas normas, sin rebasar sus límites, por una suerte de influencia cultural que internalizan los actores. Se puede añadir otra alternativa. Para Fernando Escalante, pueden surgir prácticas o rutinas cuya moralidad sea distinta a la que

³⁷ Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 8.

enarbola oficialmente una institución, es decir que contrastan o hasta van en contra del espíritu de las normas y valores formalmente establecidos, y aun así no contradecir la letra de ninguna ley o incluso poder justificarse en la letra de la ley. Digamos que en este caso los políticos unas veces sirven a la ley con rigor y otras se sirven de la ley con astucia.³⁸ Y aquí pueden contemplarse, si se quiere, ciertas prácticas clientelares, patrimonialistas o de corrupción que suelen darse en la vida política institucional de nuestro país.

En el caso del Congreso mexicano tomo en cuenta todas las posibilidades anteriores al analizar la institucionalidad de los procesos legislativos. La razón es que si bien no se puede idealizar al Congreso pensando que sus legisladores establecen rutinas que siguen siempre, con escrúpulo y celo, las normas y los reglamentos, tampoco se puede afirmar que la institución no sea otra cosa que el refugio de una punta de corruptos, simuladores y oportunistas que siempre violan las reglas porque eso cancela cualquier posibilidad de un estudio científico. Hay un poco de lo uno y de lo otro; lo que importa es discernir el sentido general de esa combinación. En todo caso, no se cometa el error de asimilar las prácticas de corrupción con conductas predatorias, porque recuérdese que hasta las mafias tienen sus reglas, sus formas actuación “adecuada”, porque requieren del orden. Es muy probable que nos encontremos con que ciertas prácticas informales en los procesos legislativos no se ajustan a la moral cívica de la idea republicana que formalmente sostiene nuestro Congreso (v.g. que los legisladores negocien ciertos proyectos de ley por otros, en lugar de sopesar los méritos de cada uno; que vendan su voto al Ejecutivo para que éste se asegure de que se aprobarán sus iniciativas; que acepten dádivas de los grupos de interés; que se ausenten deliberadamente durante votaciones legislativas polémicas; que introduzcan subrepticamente modificaciones a proyectos de ley ya consensuados; que recurran a tácticas dilatorias para no decidir; y un largo etcétera).³⁹ Y ciertamente podemos lamentarnos por

³⁸ “No que se trate de conocer primero la ley para obrar en consecuencia, y hacer sólo lo que está claramente permitido, sino que se busca siempre el modo de acomodar las vías de hecho a las del derecho. Que eso es, propiamente, el justificar: hallar el modo de hacer justo, el modo de fundar en razones legales lo que de todos modos se quiere hacer. Y eso puede hacerse, como entre nosotros es uso habitual, mezclando y confundiendo derecho y torcido, un tanto de delito con otro tanto de justicia, la ley y la trampa, o como quien dice partes iguales de por favor y con permiso y agua va.” Fernando Escalante Gonzalbo, *El Principito, o sea...op. cit.*, p. 93.

³⁹ Shepsle y Bonchek comentan en su estudio que este tipo de prácticas han sido recurrentes en la historia del Congreso norteamericano, pero nunca se les ocurre decir que por ello la institución estuviera perdida o que no hubiera democracia en los Estados Unidos. Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *op. cit.* Cap. 12.

ello, pero no se gana nada. La tarea fundamental, creo yo, es identificar el patrón general de la política legislativa y, en su caso, señalar si las prácticas descritas arriba son relevantes para explicarlo.

En mi perspectiva, el hecho fundamental que explica la política legislativa de los últimos veinte años, la base sobre la cual se fincó la institucionalidad del Congreso mexicano, es la *pluralidad política*. Entre 1997 y 2015 los ciudadanos votaron por sus representantes de tal manera que el poder quedó repartido entre muchas formaciones políticas sin que ninguna pudiera decidir por sí sola. En un cuerpo legislativo marcado por la pluralidad...

La diversidad de prioridades y preferencias entre los legisladores es lo suficientemente grande como para que pueda predominar el punto de vista de algún grupo (*diversidad*). Lo que se puede es alcanzar el consenso legislativo; de eso es de lo que se trata la política legislativa. Cada legislador clama por que se otorgue a su cuestión prioritaria la atención que merece o para asegurarse de que prevalezca su posición en una cuestión determinada, pero ninguno de sus esfuerzos tiene probabilidades de alcanzar el éxito por sus propios méritos; es necesario reunir apoyo, llegar a acuerdos de compromiso, consumir tratos y recurrir a promesas y amenazas; en una palabra, los legisladores y legisladoras resueltos a alcanzar sus objetivos deben *cooperar*.⁴⁰

La cooperación y el consenso legislativo, en medio de la diversidad de preferencias, no tienen otro mecanismo viable más que la *negociación política*. Como se ha dicho, el Estado mexicano de la etapa democrática ha producido una ingente cantidad de leyes y reformas constitucionales, por lo cual la negociación política entre legisladores se ha repetido tal número de veces que ya se ha convertido en una *rutina o práctica normalizada*, cabe decir, en la *práctica normalizada esencial* que hace que los procesos legislativos produzcan resultados. La negociación es 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.⁴¹

La estructura de la negociación política es compleja y vale la pena desmenuzarla. Una primera distinción pertinente es entre conflicto y negociación. Ambos fenómenos pueden

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 304.

⁴¹ Francisco Díez, "El arte de negociar", en Javier Meléndez, *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington D.C., 2002.

separarse conceptualmente, aunque casi siempre se presentan imbricados en los procesos políticos reales. El conflicto supone que entre dos o más personas existen intereses y causas contrapuestos -manifiestos o subyacentes- y que cada una emprende acciones tendientes a neutralizar o dañar a la parte antagonista para hacer prevalecer su propia posición. La negociación comienza cuando tales personas caen en cuenta que intentar un acuerdo es la mejor alternativa a su disposición para satisfacer sus intereses, con un costo aceptable.⁴² Implícitamente, las partes reconocen que en su relación hay algún 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.⁴³ La segunda distinción se refiere al tipo de asuntos que se negocian políticamente; esto es, si se trata de beneficios materiales inmediatos a favor de las personas o grupos involucrados en la negociación, o bien de proyectos programáticos, medidas generales e impersonales de política pública con repercusiones en el largo plazo. La teoría suele nombrar al primer asunto como *regateo*, mientras que al segundo le llama *persuasión* en tanto que implica una discusión argumentada entre las partes para convencerse de sus planteamientos.⁴⁴ Otra vez, se trata de una distinción conceptual, pero en la realidad política ambas cosas aparecen juntas y se entretajan.

En este trabajo se adopta el enfoque integrativo de la negociación, también llamado enfoque de *ganar-ganar*, porque explica mejor lo que ocurre en las dinámicas legislativas. A diferencia del enfoque que ve en la negociación un juego de suma cero, donde lo que prevalece es el engaño, la intimidación, el chantaje o la amenaza, el enfoque integrativo enfatiza la creación de valor y la búsqueda de opciones ventajosas para todas las partes

⁴² Gerardo Le Chevallier, "Recomendaciones para una negociación partidaria eficaz y eficiente", en Javier Meléndez Q. (coord.), *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002, pp. 209-210.

⁴³ "Si bien las definiciones formales de negociación varían, los teóricos aceptan ciertos principios básicos. El más importante de ellos es el supuesto de que las partes están de acuerdo, al menos, en un aspecto fundamental: comparten la creencia de que sus respectivos propósitos serán mejor atendidos mediante la negociación. Implícitamente, las partes han llegado a la conclusión, al menos por el momento, de que pueden cumplir sus objetivos individuales de forma más favorable llegando a una solución acordada que intentar hacerlo unilateralmente. Es esta percepción mutua la que conduce al inicio de las negociaciones y delata la dependencia que existe (en cualquier grado) entre las partes." Tanya Alfredson & Azeta Cungu, *Negotiation theory and practice. A review of the literature*, FAO Policy Learning Programme, January 2008, p. 6.

⁴⁴ Véase Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pp. 242-246.

involucradas. Esta perspectiva parte de la distinción entre posturas (declaraciones manifiestas) e intereses (motivaciones subyacentes), planteando que los participantes en la negociación deben ser capaces de reconocer con claridad estos últimos para hacer posible la búsqueda de soluciones creativas que los satisfagan. Dicho en términos coloquiales, no se trata de quién se lleva la rebanada de pastel más grande sino de cómo agrandar el pastel, lo cual implica poner el acento en los intereses comunes como base para compatibilizar las diferencias. Aquí también se contempla el hecho de que los actores negocian el formato mismo de la negociación, es decir el método por el cual piensan interactuar para arribar a acuerdos. Lo que se busca con ello es construir bases mínimas y principios compartidos para la resolución de los conflictos. En la negociación, cada una de las partes tiene claro lo máximo y lo mínimo que está dispuesta a ceder e intercambia información y opiniones con base en criterios objetivos (diagnósticos, pruebas científicas, estudios comparados, eficiencia, costos, parámetros morales, etc.).⁴⁵

En los procesos legislativos del México contemporáneo pueden encontrarse muchos de los elementos antes mencionados. En estos procesos la negociación suele ocurrir como resultado de conflictos en los que no dejan de presentarse presiones, amenazas, chantajes y escamoteos entre las fuerzas políticas. De ahí que la dinámica legislativa tenga una estructura no lineal en tanto que está llena de marchas y retrocesos por efecto de la influencia recíproca de los actores. Los legisladores de los diferentes partidos políticos ponen al descubierto sus intereses y posiciones ideológicas con respecto a los temas de política pública, esgrimen razones, descalifican a sus adversarios, profieren amenazas, riñen a través de los medios de comunicación y hasta provocan tumultos en los recintos parlamentarios. No obstante, todos entienden que el objetivo de todo ello es obligar al acercamiento de posiciones y que cada fracción legislativa convenza a las otras de sus preferencias. Se trata de conseguir los votos necesarios para formar una mayoría que apruebe piezas legislativas específicas. Por esta razón es que los legisladores también se prestan a conciliar visiones, acuerdan métodos para alcanzar consensos, proponen alternativas de solución a los problemas públicos, corrigen las piezas legislativas, buscan que se moderen las pasiones políticas e incluso ponen en práctica

⁴⁵ Tanya Alfredson & Azeta Cungu...*op. cit.* pp. 15-16; José del Tronco, Mara Hernández Estrada y Ana Solórzano, "Contexto y marco conceptual", en Mara Hernández Estrada, José del Tronco y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, Flacso México, Centro de Colaboración Cívica, México, 2009, pp. 35-39.

valores como la lealtad y el honrar la palabra empeñada con tal de que sea posible la toma de decisiones.⁴⁶ El proceso no es sencillo porque a veces los conflictos escalan; no es un secreto que los políticos buscan siempre aprovecharse de los conflictos, ya sea que surjan espontáneamente o sean deliberadamente provocados. No obstante, la mayoría entiende que el conflicto es sólo un medio para propiciar la negociación y llegar a un acuerdo favorable. La única manera de resolver es que cada parte ceda en unas cosas a cambio de conseguir otras. Al final de cuentas lo que importa es que las partes lleguen a comprender sus intereses y actúen en conjunto para tomar una decisión.⁴⁷

Cierto es que en esta clase de intercambios ocurre que los legisladores de los distintos partidos políticos se repartan recursos y prerrogativas, obtengan beneficios para sus clientelas, se presten a hacer gestiones a cambio de prebendas, transen con los grupos de interés. Comoquiera que nada hay perfecto en este mundo, es dudoso que se encuentre algún parlamento de los países democráticos donde no ocurran estas cosas.⁴⁸ En México se censuran esta clase de prácticas como contrarias al interés público, lo cual se interpreta ya sea como un fraude a los contribuyentes, un atentado al estado de derecho o una desviación

⁴⁶ El honrar la palabra es un componente esencial de la negociación política, máxime cuando se da entre actores que conviven en un mismo espacio durante mucho tiempo, como es el caso de los legisladores en el Congreso. El que cumple con sus compromisos forja credibilidad y lazos de confianza, lo cual facilita las negociaciones futuras. Este valor se practica cada vez más en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano, aunque, claro está, los legisladores son muy cuidadosos con el tipo de cosas a las que se comprometen. Por ejemplo, en la despedida de Manlio Fabio Beltrones de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, legisladores de todos los partidos se refirieron a él con elogios, entre los cuales los más recurrentes fueron los siguientes: “compromiso que se hacía con él, uno tenía la seguridad de que el compromiso se cumplía”, “un político de palabra, efectivamente, de confianza, así lo hemos conocido”, “jamás he visto que Manlio Fabio traicione la palabra empeñada”. *El Economista*, 14 de agosto de 2015. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/politica/Por-que-tanto-elogio-para-Manlio-Fabio-Beltrones-20150814-0090.html> [último acceso el 25 de mayo de 2018].

⁴⁷ “Negociar en el Congreso nunca es solo sobre política pública; la política y la política pública siempre están entrelazadas. Por lo tanto, las negociaciones legislativas difieren de las del sector privado, en el cual los actores buscan maximizar los beneficios y minimizar los costos, y los términos sustantivos de una oferta son primordiales. La construcción de acuerdos en el Congreso ocurre en un contexto político que condiciona la disposición de los líderes partidistas y sus militantes para negociar. Los legisladores deben justificar sus votos y compromisos de política pública con sus electores, mientras que los líderes partidistas deben atender a grupos clave en la coalición del partido y a la imagen pública del propio partido.” Sarah A. Binder and Frances E. Lee, “Making Deals in Congress”, en Jane Mansbridge and Cathie Jo Marton (eds.), *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, Washington, 2013, p. 54.

⁴⁸ Vienen a la mente el caso Lava Jato en Brasil que implicó a muchos diputados; los casos Penta y Soquimich en Chile; los casos de “puertas giratorias” en España; las maniobras que utilizó Tony Blair para que la Cámara Baja de Inglaterra votara a favor de la guerra en Irak; y más recientemente los sobornos que hizo la empresa Heckler & Koch a diputados alemanes para obtener el permiso de exportar armas a México. Los ejemplos no son pocos.

de la idea democrática. Ya se sabe que por este motivo los diputados y senadores se encuentran en los niveles más bajos de popularidad y confianza en cualquier encuesta que se mire. Pero los politólogos debemos ser cuidadosos con nuestros pruritos doctrinarios para no dejar de ver la política tal como es. Ser cuidadosos, como señala Fernando Escalante, sobre todo de no cometer el error de pensar que lo privado es el reverso moral de lo público, porque de ese modo los usos de la política en las instituciones, puestos en contraste con los afanes de la virtud republicana, liberal o democrática, se verán siempre como pura corrupción.⁴⁹ En ninguna parte la política puede ejercerse a partir de la neutralización de los intereses particulares, tan sólo por el hecho de que la toma de decisiones colectivizadas requiere antes de la gestión de dichos intereses, de las ambiciones y pasiones personales, de los intentos de acumular riqueza, prestigio, apoyos y poder; y todo ello se gestiona mediante la negociación. Y si alguien no quedara convencido, siempre es posible regresar a Maquiavelo. En todo caso, un político que conoce su oficio sabrá que no puede sólo dedicarse a obtener beneficios personales al amparo de un cargo público, so pena de caer en desgracia o verse sometido a la voluntad de los potentados. Si tal político se maneja con prudencia, esto es, conforme a las reglas escritas y no escritas del régimen político, sabrá cómo sacar provecho de los ofrecimientos de los particulares sin dar a entender que le han comprado la voluntad.⁵⁰

Además, cabe destacar lo señalado por Lorenzo Arrieta en el sentido de que, en la institucionalidad del Congreso mexicano, los legisladores -sin dejar de atender a sus intereses individuales, de fracción y de partido- requieren tomar en cuenta su rol de actores públicos. Por lo tanto, durante las negociaciones sobre leyes y reformas, se ven obligados a “calcular incentivos y restricciones para optar por las mejores decisiones que cada caso les exija,

⁴⁹ “Otra vez, la corrupción se hace visible por el contraste con una abstracción de dudosa realidad. Lo único que ocurre es que la virtud se ha hecho casi imposible, porque esa armonía virtuosa entre los usos y las leyes es, por decir poco, precaria y problemática. Cosa que obliga a suponer que el defecto está en las instituciones, cuyas virtudes resultan impracticables. En las instituciones que siempre están en riesgo de ser desbordadas y que –aventuro una hipótesis- sólo serían del todo eficaces en una sociedad sin política.” Fernando Escalante Gonzalbo, “Sobre el significado político de la corrupción”, en *Política y Gobierno*, Vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1994, pp. 87-88.

⁵⁰ No es mi intención hacer gala de realismo iconoclasta. Me hago cargo de que no somos capaces “de vivir en el horizonte del puro pragmatismo, ni cabe renunciar al ideal del estado de derecho ni construir –por ahora- de otro modo la imagen de lo público. No nos bastan los argumentos mezquinos para defender prácticas y arreglos mezquinos. El tema de la corrupción surge, entonces, para llenar ese vacío ideológico, para darle de nuevo un sentido moral a la política: es evidencia del desencanto con éste que parece el único mundo posible.” *Ibid.*, pp. 94-95.

previando sus repercusiones tanto en el interior de los recintos parlamentarios como fuera de ellos”.⁵¹ Y aquí es donde cobra mayor relevancia la representación política, en tanto que los diputados y senadores de alguna manera deben justificar sus decisiones por el beneficio que pueden producir para amplios sectores de la población si no quieren que sus respectivos partidos se vean castigados en las próximas elecciones.⁵²

Me detengo en esta clase de consideraciones porque el tema de la influencia de los grupos de interés en el Congreso obliga a tomar tener en mente procesos legislativos polémicos en los que las preferencias de dichos grupos se impusieron al “interés público” (por ejemplo, con la llamada “ley televisa” y con el cabildeo exitoso de las tabacaleras durante la discusión de la miscelánea fiscal de los años 2003, 2004 y 2005). Pero también deben traerse a la mente los casos contrarios, en los cuales el interés privado tuvo que ceder terreno (por ejemplo, con la reforma electoral de 2007 que quitó a las televisoras el negocio de la venta de publicidad electoral y con la reforma constitucional y legal en telecomunicaciones de 2013-2014 que introdujo la competencia en el sector). Y estos casos, en apariencia contradictorios, pueden explicarse como parte del proceso general de construcción de una nueva institucionalidad en el Congreso mexicano. Para el periodo que me ocupa en este estudio, intentaré probar la hipótesis de que los grupos parlamentarios lograron que la negociación política los llevara a construir coaliciones legislativas amplias y resistentes a la influencia de los grupos de interés.

Otra razón para extenderse sobre el tema de la corrupción es que durante el procesamiento de la agenda legislativa del *Pacto por México* se hicieron acusaciones en el sentido de que el Congreso había claudicado a su función de contrapeso al Ejecutivo porque los legisladores supuestamente no introdujeron modificaciones a las iniciativas de reforma, ya sea por negligencia o porque le vendieron su voto al Presidente de la República. Asimismo, en medio de la discusión del paquete económico para el año 2014 se dio a conocer el escándalo de los “moches”, protagonizado por diputados panistas que gestionaron recursos

⁵¹ Lorenzo Arrieta Ceniceros, “La construcción de... *op. cit.*, p. 278.

⁵² La representación política es “...una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.” Maurizio Cotta, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 272.

especiales para los ayuntamientos a cambio de ser beneficiados con contratos.⁵³ Ambos casos también merecen ser explicados en el marco de la política legislativa del régimen pluralista, porque creo que esto es más sensato que considerarlos -como han sostenido algunos autores- síntomas de un regreso al presidencialismo autoritario.⁵⁴ Para tener claridad sobre este último punto conviene establecer el contraste entre la vieja institucionalidad del Congreso, la que tenía lugar en el antiguo régimen autoritario, y la nueva institucionalidad que tiene lugar en el actual régimen democrático.

1.4. La institucionalidad del Congreso mexicano en el régimen autoritario y en el régimen democrático pluralista

El Congreso mexicano de nuestros días es una institución relativamente nueva, tan nueva como lo es la democracia en el país. Es obvio que si revisamos la historia encontraremos que el Congreso tuvo su origen en el siglo XIX, pero no es seguro que podamos decir que en todo ése siglo, y menos en el XX, tuvimos un régimen democrático, salvo quizá en momentos de corta duración. La mayor parte de la historia política del México independiente ha ido entre las dictaduras y el presidencialismo de partido hegemónico. De manera que en estos dos siglos lo que hubo fue un Poder Legislativo que cumplió diversas funciones menos aquéllas que están directamente relacionadas con una república democrática, tales como servir de contrapeso al Poder Ejecutivo y la representación política.⁵⁵ Éstas apenas se fueron manifestando como consecuencia de las elecciones competitivas y de la instalación de la pluralidad política en las cámaras de diputados y senadores. El arreglo institucional actual del Congreso se ha ido construyendo en las últimas tres décadas, el régimen interior de las cámaras empezó a modificarse poco antes de 1997, y ambos aspectos siguen en continuo cambio y adaptación. La institución de antes y la de ahora no son la misma cosa y la clave para explicar las diferencias radica en las transformaciones de nuestro régimen político.

⁵³ La noticia se dio a conocer por el diario *Reforma* en noviembre de 2013, pero los hechos denunciados corresponden al proceso de negociación del Presupuesto de Egresos que tuvo lugar en el año 2012, unos meses después de la elección presidencial.

⁵⁴ Este es el punto de vista que Ricardo Espinoza y Héctor Zamitiz sostienen a propósito de los procesos legislativos derivados del Pacto por México. Véanse sus respectivos artículos en Héctor Zamitiz (coord.), *op. cit.*

⁵⁵ Por supuesto, hay periodos que constituyen excepciones. Podría citarse al Congreso posterior a la Constitución de 1857 o la famosa XXVI Legislatura (1912-1913) que brilló y pereció con el gobierno de Francisco I. Madero.

Como se indicó arriba, la manera cotidiana de operar de los congresos o parlamentos depende, principalmente, de las consecuencias que tiene el sistema electoral en la representación política, de la naturaleza del sistema de partidos y de las bases constitucionales que prescriben las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Porque la índole de los procesos legislativos es distinta si se tiene un sistema electoral no competitivo, uno mayoritario o uno de representación proporcional pura; si se cuenta con un sistema unipartidista, uno de partido hegemónico o uno multipartidista; es distinto si el Ejecutivo tiene o no poderes de veto y de decreto o si el Legislativo es o no bicameral. La combinación específica de estos elementos en un Estado nacional constituye al régimen político y es la base sobre la que se construyen las reglas y rutinas con las cuales se toman las decisiones legislativas. En este sentido, la idea de “institucionalidad del Congreso en gobiernos sin mayoría” sólo se comprende en una perspectiva histórica, es decir, por contraste con una “vieja institucionalidad” que tenía lugar en el contexto del antiguo régimen autoritario con gobiernos unificados. Esta vieja institucionalidad se ubica entre 1937 -año en que aparece el primer gobierno unificado en el régimen de la Revolución- y 1996; luego, en el año 1997 se inaugura el primer gobierno sin mayoría como resultado de la transición democrática y establecimiento del pluralismo político.

La vieja institucionalidad⁵⁶ se desarrolló dentro de *gobiernos unificados*⁵⁷ que resultaban de un sistema presidencial con desbalance de poderes a favor del Ejecutivo, un sistema de partido hegemónico y un sistema electoral mayoritario no competitivo en el que la organización y calificación de legalidad de los comicios la decidían, en última instancia, los miembros del mismo partido en el poder. Contra el lugar común instalado en la ciencia política mexicana, esto no hacía del Congreso una simple “oficialía de partes” o “apéndice del Ejecutivo”. Estas etiquetas no son más que burdos reduccionismos. Dicho con propiedad, las funciones que cumplía el Congreso mexicano en el régimen de la Revolución eran las siguientes: 1) la perpetuación del mismo partido en el poder; 2) la circulación de las élites

⁵⁶ Los planteamientos que siguen están desarrollados en un trabajo de mi autoría: Luis Rubén Hernández Gutiérrez, *La institucionalidad del Congreso de la Unión en el régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2015.

⁵⁷ El gobierno unificado es un gobierno en el que “un solo partido controla todas las instituciones políticas”. En un sistema presidencial, esto significa que el partido del Presidente tiene mayoría en la legislatura (gobierno unificado en forma ‘horizontal’) y controla todos los gobiernos locales (gobierno unificado en forma ‘vertical’). Josep Colomer, *op. cit.*, p. 177.

políticas; 3) la representación de las corporaciones que integraban al PRI; 3) el respaldo al programa de gobierno del Presidente; y 4) servir como caja de resonancia de la ideología de la Revolución Mexicana.

En lo que respecta a los procesos legislativos, su característica esencial era que en ellos el Ejecutivo jugaba el rol primordial como árbitro generador de consensos dentro de un sistema corporativo de representación de intereses. No era que el Presidente de la República fuese un ser “omnipotente” o “monarca sexenal”, como se suele repetir en la historiografía. Ciertamente, la lógica de la legislación estaba lejos de una amplia y abierta confluencia de fuerzas políticas, como ocurre en las democracias liberales, pero también del tosco trámite realizado por mera imposición de la Presidencia, como generalmente se ha supuesto. Lo que había eran *reglas y prácticas políticas normalizadas* que permitían al Ejecutivo dirigir la negociación y los acuerdos dentro del partido hegemónico y los factores de la producción. Respecto de las reglas, debe subrayarse que el diseño organizativo del Congreso supuso una desventaja para este órgano en la relación entre poderes. Por una parte, el Constituyente de 1917 estableció que la legislatura solamente celebrara un periodo de sesiones al año, de septiembre a diciembre. Esta circunstancia no sólo provocó que los legisladores tuvieran poco tiempo para examinar los asuntos de su competencia, sino también que el Presidente de la República deliberadamente remitiera sus iniciativas más importantes en el mes de diciembre a fin de que se aprobaran con rapidez y con muy poca discusión. Por otra parte, el Congreso no contaba con servicios especializados de asesoría, ni bancos de información que permitieran a sus miembros realizar análisis detallado de los proyectos de ley. Los recursos técnicos y humanos los concentraba el Ejecutivo. A todo lo anterior debe agregarse que el procedimiento legislativo había sido estipulado por un Reglamento cuyas líneas fundamentales habían sido concebidas en el siglo XIX y estaban cargadas de una ambigüedad que favorecía el control de la agenda legislativa por parte de los presidentes de la Gran Comisión, que eran designados informalmente por el Presidente de la República.

En cuanto a las prácticas políticas normalizadas del proceso legislativo, debe notarse que la preeminencia del Ejecutivo se fundaba en su capacidad para captar las demandas de los distintos actores políticos y sociales relevantes para el régimen, formular propuestas legislativas valiéndose de sus recursos técnicos, generar el mayor consenso posible en torno

a ellas y asegurar la disciplina de su grupo parlamentario del PRI por medio del líder de la Gran Comisión. Esto implicaba un arduo trabajo de coordinación de los sectores corporativos del PRI, y especialmente de sus organizaciones sindicales más poderosas, con los Secretarios de Estado y con el Presidente de la República para impulsar las iniciativas que estuvieran de acuerdo con el programa de la Revolución Mexicana en lo que toca a sus aspectos de beneficio social. Esta era una veta fundamental de lo que Arnaldo Córdova denominó la *política de masas*.⁵⁸ Pero el trabajo de coordinación iba más allá, pues también comprendía el respaldo de dichas organizaciones a las reformas que el Gobierno Federal impulsaba para acelerar la acumulación de capital. En este sentido, el Presidente y su gabinete también tomaban en cuenta los intereses de los empresarios, que eran muy fuertes; pasarlos por alto o combatirlos implicaba –como demostró la experiencia en los gobiernos de Echeverría y López Portillo- resquebrajar uno de los cimientos del régimen autoritario. Para que el Estado de la Revolución pudiera erigirse en el director de la vida social, y por esa vía la élite política aglutinada en el PRI se perpetuara en el poder, el Gobierno tuvo siempre la necesidad de conciliar los intereses de todos los actores a la hora de promover la legislación más importante para el país. Estas fueron las circunstancias que permitieron al Ejecutivo durante muchas décadas tener el mayor peso político en los procesos legislativos, contar con tasas de aprobación de sus iniciativas por arriba del 80% y, por tanto, no tener demasiadas dificultades para echar a andar su programa de gobierno.

Las sucesivas reformas electorales que se realizaron en México entre 1977 y 1996 constituyeron la vía principal de la transición hacia el régimen democrático. Los componentes de este régimen son: 1) un sistema electoral competitivo en el que la organización y calificación de los comicios están fuera del control del partido en el poder; 2) un sistema multipartidista de cuatro formaciones políticas relevantes (PRI, PAN, PRD y MORENA); y 3) un Presidente de la República al que se le retiraron paulatinamente las enormes facultades que en materia de política pública tenía antaño (v.g. la política monetaria, la política sobre el régimen de propiedad, la política de telecomunicaciones) y que cuenta con facultades legislativas limitadas en comparación con las de varios de sus homólogos en

⁵⁸ Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, ERA, México, 1979.

América Latina.⁵⁹ La consecuencia fundamental fue el establecimiento y consolidación de la pluralidad política en las instituciones públicas, principalmente en el Congreso. En 1988 el PRI perdió por primera vez en la Cámara de Diputados la mayoría calificada (dos terceras partes de los escaños), necesaria para aprobar por sí solo reformas constitucionales; a partir de 1997 pierde la mayoría absoluta requerida para aprobar leyes reglamentarias en la misma Cámara. En el año 2000 lo anterior se reproduce para el caso del Senado. Estos cambios instalaron en México los *gobiernos divididos o sin mayoría*, los cuales impusieron la necesidad de que el partido en el gobierno y las oposiciones negocien y generen acuerdos a fin de que el órgano legislativo tome sus resoluciones. Dejó de existir el desbalance de poderes de antaño y el sistema corporativo se desgastó como vía de representación de intereses. La pluralidad política hizo el Congreso fuera capaz de tomar sus decisiones con autonomía y ése fue el motivo por el cual las agrupaciones relevantes de la sociedad civil acudieron principalmente con los legisladores para externarles sus demandas en la formulación de políticas públicas. El Presidente de la República dejó de ser el director principal de los procesos legislativos.

Ahora bien, la pluralidad política y la necesidad de negociar fueron causa de que la ley orgánica y los reglamentos que ordenan el quehacer legislativo en la cámaras de diputados y senadores se modificaran en los últimos veinte años para adaptarse al criterio de participación proporcional de las distintas fuerzas políticas; lo cual desembocó, a su vez, en un mayor desarrollo institucional del Congreso. Actualmente la Mesa Directiva y el sistema de comisiones se integran de tal modo que se da cabida a representantes de todos los partidos políticos; las Juntas de Coordinación Política, órganos de gobierno del Congreso, funcionan como espacios de convergencia y concertación de los líderes de los grupos parlamentarios para facilitar que el pleno de las cámaras tome sus decisiones; existen mecanismos institucionalizados para la construcción colegiada de la agenda legislativa; se celebran con regularidad audiencias públicas para que los diputados y senadores tomen nota de la opinión

⁵⁹ Por ejemplo, el Presidente mexicano no tiene facultades de decreto (que no son exactamente lo mismo que los poderes de emergencia establecidos en los artículos 29 y 49 constitucionales) ni facultades delegadas (el Congreso autoriza, mediante una ley, al Ejecutivo para legislar sobre cuestiones específicas mediante decretos-ley), como si las tienen los presidentes de Argentina, Bolivia y Brasil. Ver Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, "Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión del poder", en *Estudios Políticos*, novena época, no. 37, enero-abril de 2016.

de expertos, organizaciones civiles, grupos empresariales, periodistas e intelectuales con respecto a temas de interés nacional; se han creado centros de estudio, conformados por profesionales técnicos, para dar apoyo a la actividad parlamentaria; y el procedimiento legislativo da oportunidad a que todos los legisladores expresen sus razonamientos de modo que se genere una deliberación exhaustiva de los asuntos.

Estas nuevas reglas y mecanismos de división y especialización del trabajo son muestra de la institucionalización de la dinámica negociadora en los procesos legislativos. No es casualidad que, en este escenario, el Congreso haya procesado una ingente cantidad de iniciativas de ley y reforma constitucional, incluyendo los presupuestos de cada año que resultan cruciales para la marcha de la economía. Por ello es que Lorenzo Arrieta, por un lado, ha afirmado que en el Congreso *se está formando una nueva institucionalidad*, y Luisa Béjar, por el otro, sostiene que *se está operando una reinstitucionalización*.⁶⁰

1.5. Definición y estrategias de influencia de los grupos de interés

En este marco teórico me he referido a los “grupos de interés” como actores que pertenecen al ámbito de la “sociedad civil”. Con ello, he buscado enfatizar la idea de que su formación, recursos y formas de actuación se originan en la esfera de lo privado, un espacio estructuralmente distinto al que conforman las instituciones públicas. La complejidad radica, entonces, en discernir el carácter de las relaciones entre ambos tipos de actores. Habiendo revisado en los apartados anteriores la teoría sobre las instituciones, corresponde ahora concentrarse en las características y modos de actuación de los grupos de interés. En la presente sección se asienta la definición de grupo de interés que habrá de ser útil para el análisis posterior; asimismo, se establecen sus estrategias de actuación más comunes, sobre todo en relación con el Poder Legislativo. Se destaca la manera en que el diseño institucional del régimen político condiciona la elección de dichas estrategias.

La teoría sociológica afirma que no es concebible que un individuo se inserte inmediatamente en la totalidad de las relaciones humanas, en el *orden social total*, sino que lo hace a través de instancias intermedias. Aquí es donde suele introducirse el concepto de *grupo*, el cual se utiliza para designar cualquier agregado humano situado entre el individuo

⁶⁰ Lorenzo Arrieta Ceniceros, “La construcción de... *op. cit.*”; Luisa Béjar, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, núm. 3, julio-septiembre 2001.

y la sociedad o entre el individuo y el Estado.⁶¹ Theodor Adorno y Max Horkheimer señalan, con razón, que el término *grupo* no es más que una expresión ocasional, un lugar vacío que se llena en cada momento según el contexto al que se haga referencia.⁶² Con el mismo razonamiento, Giovanni Sartori criticó severamente la *teoría de los grupos de presión* al indicar que “grupo” es una categoría universal sin referente empírico determinado, lo que ocasiona que las investigaciones no hagan más que elaborar ideas intuitivas deducidas de la observación de grupos concretos, todo lo cual viene a resultar en una literatura que dice todo y no dice nada.⁶³

Los anteriores señalamientos constituyen un problema bastante serio y quizá no me sea posible solucionarlo. Sin embargo, puede intentarse una fundamentación teórica más sólida para el uso de “grupos de interés” usando como puente el concepto de “sociedad civil”. Éste hace referencia a una porción de la sociedad que se distingue fundamentalmente porque *se dirige al Estado* con el objetivo de influir en el establecimiento de las reglas del juego social, de modo que sus valores materiales y simbólicos queden salvaguardados. En la medida en que las decisiones políticas colectivizadas implican el intento de las autoridades públicas de establecer nuevas reglas y modificar el comportamiento del público, se desafían los arreglos existentes en la sociedad, y con ello a las organizaciones que los imponen y a los líderes de las mismas, que son sus principales beneficiarios.⁶⁴ Esto necesariamente genera resistencias y da pie al surgimiento de organizaciones y estrategias de actuación para la defensa de sus intereses.

Dicen Linz y Stepan que la *sociedad civil* se conforma por “grupos que se autoorganizan, movimientos e individuos, relativamente autónomos del Estado, que intentan articular valores, crear asociaciones y vínculos solidarios para promover sus intereses”.⁶⁵ En este trabajo situamos a los *grupos de interés* dentro de la *sociedad civil*, y los entendemos, en términos generales, como organizaciones formales o informales de carácter privado que

⁶¹ Miguel Jerez, “Los grupos de presión”, en Rafael del Águila, *Manual de ciencia política*, Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 295.

⁶² Theodor Adorno y Max Horkheimer, *La sociedad. Lecciones de sociología*, Proteo, Buenos Aires, 1969, p. 59.

⁶³ Giovanni Sartori, *La política...op. cit.*, p. 297.

⁶⁴ Joel S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*, FCE, Colección Umbrables, México, 2016, p. 78.

⁶⁵ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe*, John Hopkins University Press, p. 7. Citado en Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, El Colegio de México, México, 2011, p. 22.

buscan influir en las resoluciones que toman las instituciones públicas para hacer valer su interés particular.⁶⁶ Esta perspectiva es congruente con el planteamiento de Jean Meynaud acerca de la inconveniencia de extender el empleo del concepto al análisis de los organismos gubernamentales, como hicieron las teorías clásicas e incluso el propio Maurice Duverger.⁶⁷ Meynaud deja en claro que el aparato gubernamental, por sí mismo, tiene importancia para tomar las decisiones que se imponen a los miembros de una comunidad (siendo el recurso a la fuerza la última sanción); ello establece una diferencia de dicho aparato con los “grupos de interés y presión” que estarían separados de aquél por un criterio de exterioridad: “La categoría expresaría, en suma, las acciones efectuadas *desde afuera* sobre las autoridades habilitadas por la Constitución o cualquier otro dispositivo reglamentario, para preparar, resolver y ejecutar las decisiones en cuestión.”⁶⁸

Ahora bien, en este trabajo no considero válida la tradicional distinción entre “grupo de interés” y “grupo de presión”, a la que el propio Meynaud se adscribe. Hay dos razones para ello. La primera es que Dennis S. Ippolito y Thomas G. Walker han proporcionado una definición clara, completa y útil analíticamente de “grupo de interés”. Los autores señalan que, en dicho concepto, el “interés” debe entenderse como el deseo consciente -ya sea de carácter material o moral- que abriga un conjunto de personas y que sólo puede satisfacerse a costa del resto de la sociedad. Por tal motivo, estas personas se han asociado voluntariamente, en virtud de la afinidad en sus mentalidades y preocupaciones, con el propósito de satisfacer su deseo mediante la acción colectiva y bajo el entendido de que no podrían alcanzar esa meta de forma individual. Los grupos de interés tienen un carácter eminentemente político en tanto que buscan influir en los dirigentes de las instituciones del Estado para que tomen decisiones de política pública favorables a sus deseos.⁶⁹ Forman parte de la *política* las actividades tendientes a influir en quienes toman las decisiones colectivizadas soberanas, y en la medida en que éstas siempre tienen como efecto la

⁶⁶ Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 10.

⁶⁷ En su tratamiento sobre los grupos de presión, Duverger llegó a distinguir, erróneamente, entre “grupos públicos” y “grupos privados”, definiendo a los primeros como las agencias gubernamentales que buscan influir en los poderes ejecutivo y legislativo. Maurice Duverger, *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 376 y ss.

⁶⁸ Jean Meynaud, *op. cit.*, pp. 42-45.

⁶⁹ Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, *Political parties, interest groups and public policy: group influence in American Politics*, Englewood Cliffs, USA, 1980, p. 270.

redistribución de los bienes públicos, los costos de tal influencia corren por cuenta del conjunto de la sociedad. En su definición sucinta, Ippolito y Walker señalan que un grupo de interés es “*una colección organizada de personas que se unen por actitudes y preocupaciones compartidas para hacer demandas a las instituciones políticas a fin de alcanzar objetivos que no podrían conseguir de forma individual.*”⁷⁰ Solamente quedaría agregar que un grupo de interés permanece como tal en tanto que no tiene la intención ni la responsabilidad de participar como agente gubernamental.

La otra razón para preferir el término “grupo de interés” es la que ha aducido Lorenzo Arrieta en el sentido de que la *presión* es solamente un método de influencia entre muchos otros. Dice el autor:

...no estamos convencidos que sea razón suficiente para que un grupo se le denomine de presión solamente por proponerse influir en las determinaciones políticas gubernamentales, sin observar las estrategias definidas para la defensa de sus intereses. Por el contrario, consideramos que el grupo de interés, justo por la necesidad de llegar a defenderse, decide entrar en contacto con los actores encargados de ejercer el poder político. Por tanto, este último grupo es capaz de ejercer presión para conseguir sus propósitos, aunque en ocasiones no se plantee ni tenga necesidad de ejercer tal presión (construyendo al adversario), por lo que debe recurrir a métodos de persuasión y convencimiento.⁷¹

En el presente trabajo se toman en cuenta dos clases principales de grupo de interés. Una ha sido denominada “grupo sectorial”, “profesional” o “de interés económico especializado” y tiene como objetivo “la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir, que tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representan”.⁷² La otra clase de grupo es llamada “de vocación ideológica”, “de causa” o “promoción” y tiene como propósito la defensa de posiciones morales y la promoción de causas sociales (v.g. la defensa de los derechos humanos). Los grupos de interés económico suelen tener una organización compleja y desarrollada, por lo tanto, tienden a establecer una relación más institucionalizada con el sector público; por su parte, los grupos de causa

⁷⁰ *Ibid.*, p. 271. Traducción propia.

⁷¹ Lorenzo Arrieta, “La acción de los grupos...*op. cit.*”, pp. 61-62.

⁷² Fernando Dworak, *Cabildeo*, Cuadernos de trabajo de la Dirección de Estudios Legislativos, Número 1, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2011, p. 15.

generalmente “tendrán una duración limitada [...] y optarán por procedimientos informales e indirectos para intervenir en la esfera pública”.⁷³

Los grupos de interés económico y los grupos de causa tienen distinta naturaleza en tanto que los primeros defienden sus preferencias para conservar o promover un *statu quo* que les beneficia materialmente, sin preocuparse demasiado por los efectos que tienen sus acciones sobre la vida colectiva, mientras que los segundos tienen el objetivo explícito de imponer una postura moral como regla de la vida en sociedad (piénsese, por ejemplo, en las asociaciones que buscan penalizar el aborto). A partir de esta distinción, Miguel Jerez propone avanzar en la clasificación y distinguir dentro de los grupos de interés económico a las organizaciones empresariales y de inversionistas, a los sindicatos y a las asociaciones de profesionistas; mientras que dentro de los grupos de causa se distinguen las asociaciones cívicas y las confesionales.⁷⁴ En el análisis de las reformas contempladas en esta investigación destacó el papel de las organizaciones empresariales, pero también considero a las asociaciones cívicas (como las promotoras de los derechos de las audiencias y las dedicadas a hacer conciencia sobre los efectos que producen a la salud los alimentos chatarra).

Con respecto a las relaciones que establecen los grupos de interés con los cuerpos legislativos, se ha reconocido que ellas están condicionadas en gran medida por el diseño institucional del régimen político. En un informe sobre la construcción de un proyecto de investigación sobre grupos de interés, que data de 1958, Gabriel Almond apuntó que dichos grupos buscan los “puntos de acceso” para influir en la política legislativa, es decir los espacios institucionales en los que se construyen, modifican o vetan las iniciativas de ley o reforma. Estos puntos de acceso se encuentran delineados no solamente por el procedimiento jurídico-legislativo sino también por la distribución constitucional de poderes, el sistema electoral, el grado de fragmentación del sistema de partidos, la disciplina partidista y la organización unitaria o federal del Estado.⁷⁵ Por ejemplo, en el régimen político norteamericano el federalismo, el sistema electoral de mayoría relativa en distritos

⁷³ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁴ Miguel Jerez...*op. cit.*, p. 302.

⁷⁵ Gabriel Almond, “A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process”, *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 1, march 1958, pp. 278-279.

uninominales, el financiamiento privado de las campañas y la reelección legislativa hacen que los legisladores sean muy receptivos a la influencia de grupos de interés porque éstos operan directamente ante el electorado del distrito de donde aquéllos son originarios, lo cual hace que en la mayoría de los casos se produzcan arreglos y compromisos personales entre ambas partes; además, la efectividad del sistema de pesos y contrapesos y la estructura bicameral facilita que los grupos persuadan a ciertos legisladores de respaldar sus intereses incluso frente al poder Ejecutivo y la Administración Pública. En contraste, Inglaterra constituye un Estado unitario en el que una sola de las cámaras (la de los Comunes) tiene la mayor relevancia en la legislación, los partidos políticos tienen un alto grado de disciplina y el gabinete tiene un peso determinante en la toma de decisiones; en estas condiciones, los grupos de interés concentran su actuación en los altos mandos del gobierno y del partido en el gobierno a nivel nacional y prefieren desplegar amplias campañas mediáticas para incidir en la opinión pública.

En el caso de México, ya se ha señalado que las elecciones competitivas y el establecimiento del pluralismo hicieron que el Congreso se convirtiera en una institución central para que los grupos de interés influyeran en la política pública. Sin embargo, nuestro régimen político incentiva a dichos grupos a combinar estrategias de cabildeo, a saber: las que consisten en forjar vínculos personales con legisladores y las campañas mediáticas que buscan modificar la opinión pública. Por una parte, tenemos en nuestro país un federalismo centralizador, un sistema de financiamiento público a los partidos políticos, un sistema electoral con pista de representación proporcional que refuerza la disciplina partidista y una norma constitucional de no reelección legislativa (hasta 2018), todo lo cual favorece que los grupos concentren su operación en el Ejecutivo y el Legislativo federales (desdeñando el ámbito local) y traten de incidir abiertamente en la opinión pública mediante campañas mediáticas para conseguir sus fines; por otra parte, las debilidades del sistema de fiscalización de las campañas electorales, la muy laxa regulación del cabildeo y el hecho de que existen fracciones internas en los partidos da oportunidad a que los grupos establezcan relaciones cercanas y casi secretas con cierto número de legisladores, quienes a menudo adquiere el compromiso explícito de favorecer las preferencias de los particulares.

A lo anterior debe añadirse que la estructura del procedimiento legislativo en México multiplica las oportunidades que tienen los grupos de interés para influir en el mismo. Los reglamentos de ambas cámaras prevén que las piezas legislativas, además de su aprobación en las comisiones dictaminadoras, se sometan a una votación en sus términos generales, y después de cada uno de los artículos solicitados en forma particular por los legisladores. Si consideramos la estructura bicameral del Congreso, tenemos que los puntos de aprobación legislativa son por lo menos seis. Luisa Béjar ha observado que esta situación provoca que se multipliquen los conflictos entre los grupos parlamentarios por introducir modificaciones de último momento e incrementa las oportunidades para que los grupos de interés intensifiquen su participación.⁷⁶

Existe un amplio menú de estrategias y tácticas de las que echan mano los grupos de interés según sea el contexto y los valores que quieren defender. Frente a la toma de decisiones legislativas, los grupos pueden adoptar una actitud proactiva o reactiva, es decir, evalúan las posibilidades de presentar una iniciativa de ley o reforma para que los legisladores la hagan suya, de modificar una pieza legislativa que ya se encuentra en trámite o de bloquear definitivamente cualquier proyecto legislativo que les perjudique. Todo depende de si su intención es mantener o modificar el *statu quo* para salvaguardar sus intereses. Con base en estas valoraciones, los grupos también deciden si sólo utilizan medios de *persuasión* (mediante argumentos y suministro de información), *amenazas o intimidación* (movilizar recursos en contra de los actores políticos), *sobornos* (directos o con promesas de financiamiento a campañas electorales), *acciones directas* (huelgas y otras manifestaciones callejeras) o alguna combinación entre ellas.⁷⁷

En términos generales, el conjunto de estrategias y tácticas que utilizan estos actores privados para influir en las decisiones públicas se engloban en el concepto de *lobby* o *cabildeo*. Éste se refiere a “la ejecución de ciertas acciones planificadas que un individuo, grupo u organización realiza ante los poderes públicos, directamente o mediante un tercero, para influir en la toma de decisiones a fin de defender y promover sus propios intereses o los

⁷⁶ Luisa Béjar Algazi, “Proceso legislativo...*op. cit.*, p. 134.

⁷⁷ Jean Meynaud, *op. cit.*, pp. 64-72.

de su representado”.⁷⁸ Los cabilderos de los grupos de interés suelen realizar análisis minuciosos tanto de los temas que promueven como del contexto político e institucional al que buscan tener acceso, con el fin de elegir la mejor estrategia posible; esto implica conocer los procedimientos legislativos, seleccionar a los actores clave que se abordarán (sí sólo se contacta con legisladores afines o también con los opositores potenciales), preparar la información y los mejores argumentos que respalden sus posiciones, así como evaluar las mejores tácticas para influir en el ánimo de los tomadores de decisiones.⁷⁹

Tradicionalmente, la literatura clasifica las técnicas de cabildeo en dos tipos: las técnicas directas o internas y las indirectas o externas.⁸⁰ Las primeras reciben ése nombre porque operan “directamente ante el actor político que se desea influir y porque se ejecutan en su ámbito de trabajo o competencia”⁸¹; se incluyen aquí los encuentros informales, las entrevistas “cara a cara”, llamadas por teléfono, envío de cartas o correos electrónicos, invitación a almuerzos, cenas o cocteles, participación en foros y audiencias públicas, invitación a impartir conferencias y el apoyo de personas cercanas al funcionario público (*key contacts*). Las técnicas indirectas o externas son aquellas que se ejecutan a través de la opinión pública, es decir que buscan influir en la percepción de los ciudadanos sobre el quehacer gubernamental. Aquí se contemplan, por ejemplo, las inserciones pagadas en los periódicos, conferencias y boletines de prensa, declaraciones de personalidades ante los medios de comunicación, levantamiento de encuestas de opinión y difusión de *spots*.⁸² Según Anne Binderkrantz, estudiosa destacada en este tema, las tácticas de cabildeo más usadas por los grupos de interés en las democracias occidentales son el establecimiento de una red de contactos con legisladores afines y la participación en las audiencias públicas.⁸³

En los procesos legislativos correspondientes a la reforma fiscal y a la de telecomunicaciones se observó el uso de técnicas directas e indirectas. En el análisis nuestro

⁷⁸ Walter Astié-Burgos, *Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, Siglo XXI, México, 2011, p. 15.

⁷⁹ *Ibid.* p. 199-200.

⁸⁰ Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, op. cit., p. 320; Anne Binderkrantz, “Legislatures, lobbying and interest groups”, en Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, United Kingdom, 2014, pp. 530-532; Walter Astié-Burgos, op. cit., p. 200.

⁸¹ *Ibid.* p. 200.

⁸² *Ibid.*, p. 214.

⁸³ Anne Binderkrantz...*op. cit.*

con mayor claridad las técnicas indirectas porque ellas produjeron información pública accesible. Es más difícil conocer cómo se dio el cabildeo “cara a cara” debido, como es obvio, a su carácter cerrado; no obstante, en la medida de mis posibilidades trato este asunto. Por lo que toca al cabildeo público, me interesa resaltar que los grupos de interés suelen establecer sus estrategias y movilizar sus recursos con el objetivo de influir en la definición de lo que debe ser considerado como un *problema público* en la formulación de una pieza legislativa. La cuestión sobre cómo un asunto determinado se convierte en materia sobre la que deben decidir las autoridades públicas es siempre objeto de *disputa política*, en la cual se involucran muchos sectores (empresarios, ONG’s, periodistas, *think thanks*, oficinas gubernamentales, intelectuales, científicos, etc.). Los grupos de interés juegan un papel relevante en dicha disputa porque advierten la oportunidad de hacer pasar su interés privado como un asunto de “interés público”, de modo que les permita contar con respaldo social a sus demandas. La definición de los problemas públicos en un proceso legislativo es tan importante que significa nada menos que decidir la agenda de toma de decisiones.⁸⁴

⁸⁴ Roberto Losada Maestre, “La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas”, en Gema Pastor (ed.), *Teoría y prácticas de las políticas públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

CAPÍTULO 2. LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FISCAL Y DE TELECOMUNICACIONES, 2013-2014

Introducción

Un rasgo distintivo de la democracia mexicana contemporánea es el establecimiento del pluralismo en todos los órdenes de la vida pública. Esto significa no sólo que múltiples fuerzas políticas tienen la oportunidad de llegar a los cargos gubernamentales, al ser respaldadas por diferentes segmentos de la población, sino también que la heterogeneidad de intereses y visiones presentes en la sociedad se ha hecho relevante políticamente por su capacidad de influir en la toma de decisiones públicas. La transición democrática produjo un incremento del número de organizaciones sociales que buscan incidir en las instituciones del Estado fuera de los márgenes del sistema corporativo de representación de intereses.⁸⁵ La principal consecuencia de ello ha sido el establecimiento de un modelo de representación democrática que -si bien con fallas- permite a los ciudadanos organizados vigilar el quehacer de las autoridades y participar en la hechura de políticas públicas. Este cambio puede verse claramente en las características que han adquirido los procesos legislativos en México. Actualmente existe una constante competencia de grupos de interés por llamar la atención de los representantes populares provenientes de todos los partidos políticos y, sobre todo, por influir en sus resoluciones. Ante la constatación de que el Congreso tiene poder político efectivo para crear leyes y reformas constitucionales, no extraña que cada vez mayor número de agrupaciones de la sociedad participen en la actividad parlamentaria buscando persuadir a los legisladores de que tomen en cuenta sus preferencias.

No obstante, para los grupos de interés no es sencillo conseguir sus objetivos, como se pudiera pensar. Porque no solamente se enfrentan a la competencia de otros grupos que pueden tener intereses contrarios a los suyos, también tienen la necesidad de adaptarse a un arreglo institucional diseñado para que los partidos políticos tengan pleno control de las diferentes fases del procedimiento legislativo. En términos generales, el diseño institucional del Congreso mexicano permite a las fracciones parlamentarias manejar la agenda legislativa,

⁸⁵ Luisa Béjar Algazi, "Cómo se establece la agenda legislativa del Congreso en México", en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, UNAM, La Biblioteca, México, 2017.

decidir los ritmos de la negociación parlamentaria y determinar el modo en que culmina el proceso (con una decisión o no-decisión). Entre otras cosas, ello implica que los grupos de interés tienen un rango más o menos amplio de incertidumbre, porque no siempre pueden conocer el contenido de los acuerdos y compromisos a los que llegan los legisladores. De ahí que busquen siempre aprovechar los “puntos de acceso” de la política legislativa, esto es, todo resquicio institucional para cabildear lo más que se pueda en la fases de formación, revisión y aprobación de las leyes, además de procurar incidir en la opinión pública a través de los medios de comunicación con el fin de ganar legitimidad en sus posturas. Los grupos sociales saben que tienen que hacer presencia en todo aquel espacio donde el partido en el gobierno y la oposición negocian las piezas legislativas que tendrán efectos sobre sus intereses.

Con el propósito de ilustrar este planteamiento, se analiza en el presente capítulo el papel que jugaron los grupos de interés en los procesos legislativos correspondientes a las reformas fiscal y de telecomunicaciones que tuvieron lugar durante la LXII Legislatura. El análisis busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron las estrategias utilizadas por los grupos de interés para influir en los procesos legislativos mencionados?, ¿cuál fue el alcance de dicha influencia? Bajo esta óptica, se hace énfasis tanto en las reglas como en las prácticas políticas a fin de captar los rasgos esenciales de la relación entre legisladores y grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. En primer lugar se hace una revisión de las normas jurídicas que enmarcan dicha relación; luego, se examinan las estrategias de cabildeo utilizadas por los grupos de interés; finalmente, se evalúa el alcance que tuvo la influencia de los grupos en las leyes y reformas finalmente aprobadas por el Congreso.

El balance de ambos procesos legislativos arroja un saldo relativamente favorable para el fortalecimiento del Estado y el interés público. El hallazgo en esta parte de la investigación es que, a pesar de sus grandes recursos y su cabildeo frenético, los grupos de interés económico no tuvieron el éxito que hubieran querido. Pero la afirmación tiene que tomarse con varios matices. El cabildeo de los grupos económicos fue eficaz en tanto que lograron persuadir a los legisladores de modificar ciertas partes de las iniciativas de ley y reforma constitucional que el Ejecutivo envió al Congreso, pero tales modificaciones

constituyeron atenuantes, modos de suavizar el impacto del inminente cambio en el statu quo del que hasta entonces se habían beneficiado. Frente al hecho de que los partidos políticos agrupados en el Pacto por México tuvieron pleno control de la formación de la agenda de reformas, la actitud de los grupos económicos fue reactiva: lo que querían realmente era echar abajo aquellas disposiciones de las piezas legislativas que más les afectaban. El problema para ellos fue que se enfrentaron a un contexto político desfavorable, frente al cual no lograron articular la estrategia que satisficiera su propósito.

Los factores que contribuyeron a este resultado son los siguientes: 1) los compromisos adquiridos en el contexto del Pacto por México permitieron a los partidos políticos formar una coalición legislativa más o menos resistente al cabildeo de los intereses económicos; 2) los grupos de causa (asociaciones sin fines de lucro) respaldaron activamente las reformas en lo que tenían de instrumento para limitar el poder de los grupos económicos y de oportunidad para introducir sus propias demandas en la agenda legislativa; por ello apoyaron a los legisladores suministrándoles información valiosa y se involucraron en la lucha mediática construyendo narrativas eficaces sobre lo que debía entenderse por “interés público” en las reformas; y 3) los grupos económicos actuaron de forma aislada e incluso por momentos dividida, mientras que los grupos de causa formaron redes y alianzas para operar concertadamente a favor de los cambios normativos. No obstante, como se sabe, los éxitos o fracasos de los grupos de interés nunca son definitivos, y hemos podido ver que después de la LXII Legislatura los grupos económicos continuaron defendiéndose, ya sea impugnando las reformas ante los tribunales o cabildeando con los integrantes de la LXIII Legislatura para modificar sus contenidos.

2.1. Condiciones institucionales de la relación de los grupos de interés con el Poder Legislativo

El carácter fuertemente centralizador del régimen político mexicano hace que los grupos de interés no puedan influir en el comportamiento de los legisladores a partir de operar en el distrito o circunscripción en el que son elegidos. En cambio, todas sus estrategias de cabildeo directo e indirecto se despliegan ante las cámaras federales una vez que han sido constituidas. Aunque el sistema electoral establece que deben elegirse en forma directa 300 diputados y 64 senadores por mayoría relativa en distritos con diferente magnitud de población, nunca ha

existido en México una tradición de vínculos estrechos entre los ciudadanos y sus representantes en estos espacios territoriales. Entre otras razones, esto se debe a que los grupos de la sociedad civil advierten que carece de sentido obtener de los candidatos a diputados y senadores compromisos legislativos o de otra índole en la etapa electoral, ya que las posibilidades de su postulación y la continuidad de su carrera política no dependen de cumplir con tales compromisos.

Hay factores institucionales que explican este fenómeno. En primer lugar se encuentra el hecho de que las dirigencias de los partidos políticos mantienen un férreo control de las candidaturas a los puestos legislativos.⁸⁶ Este control es aún más firme para el caso de los 200 diputados y 64 senadores electos por la vía de representación proporcional, porque los dirigentes deciden el orden de las listas de postulados (que son cerradas y bloqueadas). Asimismo, la fuente legal de financiamiento de las campañas electorales son los recursos públicos que otorga la autoridad electoral, y aunque se ha demostrado que existen fuentes ilegales, éstas se encuentran tanto en entidades privadas como en el desvío de recursos públicos practicado por los gobiernos estatales y municipales⁸⁷; de esta suerte, el dinero no es un medio que, en una campaña electoral, inmediatamente pueda comprometer a los potenciales congresistas con los grupos de interés. Otro factor es que no existía en México la reelección consecutiva de legisladores, la cual no se estableció sino con la reforma electoral de 2014; esto ocasionó que las lealtades del legislador se encontraran con quienes podían decidir la continuidad de su carrera política, que en primer lugar eran las dirigencias de los partidos políticos y no los electores de su distrito.⁸⁸ Finalmente debe mencionarse que los poderes Ejecutivo y Legislativo federales han venido concentrando cada vez más facultades en detrimento de los estados y municipios. Esto es muy claro en el caso de la política fiscal

⁸⁶ Es cierto que los partidos políticos procuran postular como candidatos a personajes que han hecho “trabajo político” en sus distritos, esto es, a individuos que tienen vínculos con agrupaciones sociales capaces de movilizar el voto. Sin embargo, generalmente tales vínculos son de carácter clientelar, lo cual implica que las agrupaciones están interesadas principalmente en recibir los bienes materiales que su futuro representante podrá gestionar ante las oficinas gubernamentales. Los grupos de interés son otra cosa, influyen en los legisladores para obtener beneficios de mucho mayor alcance.

⁸⁷ Véase Luis Carlos Ugalde, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero de 2015 [consultado el 16 de febrero de 2018 en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>].

⁸⁸ El estudio clásico del vínculo que se establece entre congresistas y ciudadanos en un distrito electoral por medio de la reelección es el de David R. Mayhew, *Congress. The electoral connection*, Yale University Press, USA, 1974.

pero también en otras materias como la seguridad pública, elecciones, salud, vivienda, comunicaciones, entre otras. Las reformas derivadas del Pacto por México constituyeron, en muchos sentidos, otra vuelta de tuerca a la centralización del régimen político y de la toma de decisiones públicas.

Por lo anterior, los grupos de interés no tienen otra vía para influir en las políticas públicas más que participar en el proceso mismo en el que éstas se formulan, aprueban e implementan, lo cual ocurre principalmente en las instituciones del orden federal. En este contexto, el marco institucional que regula la relación de los grupos sociales con el Poder Legislativo está definido por la Constitución, las reglas de cabildeo, las leyes que norman la participación de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y las reglas del procedimiento legislativo. Se trata, como veremos, de un marco regulatorio muy laxo, que no tiene mecanismos de rendición de cuentas, lo que puede beneficiar tanto a grupos económicos como a grupos de causa dependiendo de la coyuntura política.

Suele decirse que el fundamento constitucional del cabildeo de los grupos de interés en México se encuentra en los artículos 8o y 9o que establecen, respectivamente, el derecho de petición y la libertad de asociación. Ciertamente el artículo 9o es esencial para que puedan constituirse dichos grupos, porque señala el derecho de los ciudadanos a asociarse y tomar parte en los asuntos políticos, además de que prohíbe considerar ilegal toda reunión o asamblea que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta a una autoridad. Sin embargo, el derecho de petición se concibe de forma extraña en las normas mexicanas, al menos en lo que atañe a su relación con el cabildeo legislativo. Por una parte, el artículo 8o constitucional indica expresamente que toda petición se formula por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y corresponde a la autoridad a la que haya sido dirigida responder de la misma manera. Por otra parte, los reglamentos del Congreso regulan el cabildeo y el derecho de petición en forma separada, como si fuesen asuntos distintos. Por ejemplo, los artículos 132 y 133 del Reglamento de la Cámara de Diputados facultan a las personas físicas o morales a presentar peticiones que pueden ser legislativas (contienen alguna opinión o propuesta de modificación sobre normas legales vigentes), de gestión (solicitan la mediación de la Cámara ante otras instancias), quejas (presentan alguna inconformidad por actos u omisiones de una autoridad) y de información. Luego, para encontrar las normas sobre

cabildeo en el mismo Reglamento hay que remitirse a los artículos 263 a 268, los cuales presentan otros conceptos y procedimientos. El Reglamento de la Cámara de Senadores replica lo anterior al señalar que todas las peticiones se dirigen por escrito a la Mesa Directiva para que las turnen a los órganos que correspondan (art. 278, numerales 1, 2 y 3), mientras que las reglas sobre cabildeo están aparte (arts. 298 y 299).

La regulación del cabildeo legislativo en México, en efecto, se encuentra todavía en el nivel de los reglamentos y no en el de las leyes generales, como ocurre en países como Estados Unidos, Chile y Perú, por mencionar ejemplos.⁸⁹ Dado que la Ley Orgánica del Congreso General faculta a cada una de sus Cámaras a expedir su reglamento sin la intervención de la otra (art. 3o), se tienen reglas diferentes sobre cabildeo en cada recinto parlamentario. La Cámara de Diputados resulta ser la más “exigente”. De acuerdo con su Reglamento, todo individuo que busca cabildear ahí por más de una vez debe inscribirse, al inicio de la legislatura, en un registro público que elabora la Mesa Directiva, siendo veinte el número máximo de cabilderos por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita, con posibilidades de incrementarse según lo estime la propia Mesa (art. 264, numerales 1 y 4). Para realizar la inscripción sólo se pide el nombre del solicitante, copia de identificación vigente, domicilio, lista de comisiones en las que está interesado y en el caso de personas morales, relación de quienes se acreditan como representantes legales. Con esto se obtiene una credencial con la que se puede cabildear por toda la legislatura. En el Senado hasta 2015 no había registro público, número máximo de cabilderos, ni mayores trámites, sólo se indicaba que las comisiones deben informar a la Mesa Directiva sobre las actividades de los cabilderos (art. 298, numeral 2).⁹⁰ A todo esto se agrega la opacidad con que se puede manejar la información generada por las actividades de cabildeo. El Reglamento de la Cámara de

⁸⁹ En los Estados Unidos existen el Lobbying Disclosure Act (1995), Honest Leadership and Open Government Act (2007) y Prevention of Corruption Act (1988). En Chile están la Ley número 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios (marzo 2014) y el Reglamento que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del Estado (junio 2014). En Perú: Ley número 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública (julio 2003) y Decreto 099-2003 que expide el Reglamento de la Ley no. 28024 para la regulación de la gestión de intereses en la administración pública (diciembre de 2003).

⁹⁰ El 18 de agosto de 2015 se estableció por primera vez en el Senado un acuerdo que fija los criterios para integrar un padrón de cabilderos. El acuerdo se puede consultar en: http://www.senado.gob.mx/cabilderos/pdfs/ACUERDO_CRITERIOS_PADRON_CABILDEROS.pdf [consultado el 2 de agosto de 2018].

Diputados ordena publicar esta información en el micrositio de internet de cada comisión legislativa (arts. 244 y 266 numeral 2), pero en general no se cumple esta norma. El Senado no previene publicación alguna. Como puede verse, este marco institucional representa una invitación al frenético cabildeo directo, “cara a cara”, sin transparencia ni rendición de cuentas, como en efecto suele ocurrir en los procesos legislativos.

En los mismos reglamentos hay disposiciones que buscan prevenir los actos de corrupción. Los diputados, por ejemplo, están obligados a informar de los asuntos en los que tengan intereses y excusarse de participar en su tratamiento (art. 8, fracc. VI); además, deben renunciar a obtener beneficios económicos o en especie para sí, sus parientes, socios o empresas por las actividades inherentes a sus funciones (art. 8, fracc XIII). También tienen prohibido hacer recomendaciones que equivalgan a cabildeo cuando ello les represente algún beneficio económico, y no pueden aceptar dádivas de parte de ningún cabildero (art. 265, numerales 1 y 2).⁹¹ Los senadores, por su parte, están obligados a informar y excusarse de los asuntos parlamentarios en los que tengan intereses privados (art. 10, numeral 1, fracc. VII), así como a rechazar cualquier dádiva de algún cabildero (art. 299, fracc. 1). Sin embargo, para todo lo que tiene que ver con el conflicto de interés, el Reglamento del Senado remite a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Otro aspecto importante es el conjunto de reglas que permiten a los órganos del Congreso contar con espacios para atender las demandas ciudadanas y organizar foros y audiencias en los que participan los grupos de interés. La Ley Orgánica dispone que ambas Cámaras tengan un Comité de Información, Gestoría y Quejas para atender solicitudes de información y peticiones. Los Reglamentos depositan en las comisiones legislativas 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 (art. 177 Reglamento de C.D.; art. 133 Reglamento del Senado). Cuando el Poder Legislativo se encuentra decidiendo sobre un asunto que causa polémica, suele abrir estos espacios para escuchar a todos los interesados y distender el clima político. Cabe resaltar que el derecho de

⁹¹ Cabe aclarar que estas disposiciones fueron establecidas justamente en medio de la discusión legislativa sobre la reforma fiscal de 2013. En la siguiente sección me referiré a estos hechos por la importancia que cobró el entrelazamiento de ambos temas.

acudir a las audiencias o foros es para cualquiera que lo solicite, y no solamente para las organizaciones o personas físicas que se hayan inscrito en el registro de cabilderos. A pesar de las fallas que ya se han mencionado, puede decirse que las audiencias públicas constituyen el signo más claro de institucionalización de las relaciones entre los legisladores y los grupos de interés; además, estos eventos resultan ser la mejor fuente de información para comprender las posiciones que defienden cada uno de los actores.

Existe en nuestro país la idea de que la “sociedad civil” solamente es el conjunto de organizaciones no gubernamentales (sin fines de lucro) y que las cámaras empresariales o los sindicatos son otra cosa, pertenecen a otra esfera no definida. Esto ocasionó que, desde que se aprobaron en 2011 las primeras reglas sobre cabildeo en la Cámara de Diputados, y hasta finales de 2013, los grupos de causa no tuvieran que cubrir los requisitos que obligaban a los representantes de los grupos económicos. Únicamente debían atenerse a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que es no perseguir fines de lucro, de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Los cabilderos se quejaron de esta situación en la LXII Legislatura, sobre todo porque ellos sí estaban obligados a registrarse, rendir un informe de sus actividades ante la Mesa Directiva y acreditar fehacientemente el origen y validez de la información que transmiten a los diputados. Las ONG’s, en cambio, cabildeaban prácticamente sin limitaciones en ambas Cámaras. Hay autores que, dejándose llevar por las afirmaciones de agencias cabilderas, señalan que estas diferencias normativas fueron factores que jugaron en contra del empresariado en el proceso legislativo sobre la reforma fiscal de 2013, particularmente con el establecimiento del impuesto a las bebidas azucaradas⁹²; sin embargo, si consideramos que los mencionados requisitos son bastante simples y solamente los pide una de las cámaras, no se ve cómo podrían haber puesto en desventaja a los empresarios frente a los grupos de causa. Comoquiera, la norma se cambió en octubre de 2013 añadiendo un numeral que señala lo siguiente: “serán aplicables [los requisitos] a

⁹² Este es uno de los argumentos presentados en el trabajo de Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, “Dos presiones desde el lobby: el cabildeo legislativo en la aprobación del impuesto al refresco en México en 2013”, en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo... op. cit.*, pp. 179-201. Se trata de un texto que, si bien tiene algunos datos novedosos, tiene serias fallas metodológicas porque sus planteamientos analíticos se basan solamente en dos entrevistas hechas a cabilderos que hablaron de lo que todo mundo podía saber a través de la prensa. Si los autores hubieran hecho investigación documental antes de realizar las entrevistas, habrían podido preguntar cosas más interesantes y así obtener informaciones significativas.

aquellos individuos que siendo ajenos a esta Cámara, representen a una persona física, organismo privado o social y que no obtenga un beneficio material o económico en razón de dichas actividades” (art. 264, numeral 5, Reglamento de C.D.).

Solamente queda por señalar los puntos de acceso a la política legislativa con que contaron los grupos de interés durante la LXII Legislatura. El primero de ellos fue el Consejo Rector del Pacto por México, el órgano de carácter informal donde negociaron la agenda legislativa los dirigentes de los principales partidos políticos; éste fue propiamente el lugar donde ocurrió la formación de la nueva política fiscal y de telecomunicaciones. Luego estuvieron las comisiones dictaminadoras, en donde los cabilderos pudieron acercarse personalmente con los legisladores o participar en las audiencias públicas. Finalmente estuvo la discusión en el pleno, cuyas reglas suelen ser aprovechadas por los legisladores para intentar realizar cambios de último momento. En efecto, los Reglamentos de ambas Cámaras disponen que los dictámenes se discutan, primero en lo general, y después las reservas que hayan hecho los legisladores a los artículos en lo particular (arts. 104 a 112 del Reglamento de C.D.; arts. 198 a 202 del Reglamento del Senado). La presentación de reservas constituye el último recurso disponible para que los diputados y senadores modifiquen el sentido de los dictámenes y no es infrecuente que lo utilicen a favor de los grupos de interés. En suma, si consideramos el carácter bicameral del Congreso, se entiende que el procedimiento legislativo otorgue un buen número de oportunidades a los grupos de interés para influir en la política legislativa. Sin embargo, sus principales obstáculos son la disciplina partidista, el control de los ritmos de la negociación política por parte de los líderes parlamentarios y la cohesión que se genera entre partidos cuando se han construido acuerdos legislativos.

2.2. Estrategias de influencia de los grupos de interés económico en los procesos legislativos

En los procesos de discusión y aprobación de las reformas fiscal y de telecomunicaciones, en la LXII Legislatura, pudo observarse que los grupos de interés utilizaron todas las vías institucionales que el Congreso les proporciona para intentar influir en sus decisiones, pero también acudieron a estrategias de contacto personal con los actores políticos que implicaron desde sutiles formas de persuasión, a través ofrecimientos de bienes materiales, hasta acoso, presiones y amenazas, todo con tal hacer prevalecer sus preferencias. Lo que estaba en juego era mucho. En ambos procesos legislativos la actitud de los grupos económicos fue reactiva,

es decir, buscaron detener todas aquellas disposiciones de las iniciativas de reforma que amenazaban al *statu quo*. En el caso de la reforma fiscal, intentaron echar abajo todos los nuevos impuestos que perjudicaban a las empresas, por ejemplo, el IEPS en alimentos y bebidas de alto contenido calórico, la homogeneización del IVA en los estados fronterizos, la disminución del porcentaje en toda clase de deducciones, el IVA en colegiaturas pagadas en escuelas privadas, el IVA en venta o renta de hipotecas, el incremento de impuestos a las utilidades obtenidas por empresas mineras, etc. En el caso de la reforma en telecomunicaciones querían limitar la autonomía y facultades del nuevo órgano regulador (IFETEL); evitar que los sistemas de televisión por cable retransmitieran gratuitamente las señales radiodifundidas (*must carry*) y, de manera concomitante, evitar que la televisión abierta pusiera a disposición sus señales a todas las televisoras de paga (*must offer*); asimismo, buscaban que el nuevo espectro radioeléctrico no quedara en manos del Estado, así como influir en las nuevas reglas antimonopolio para que perjudicaran únicamente a sus competidores empresariales.

En ese contexto, los grupos de interés utilizaron todo tipo de tácticas de influencia: cabildeo soterrado, campañas mediáticas (en prensa y redes sociales), marchas, reuniones públicas y secretas con funcionarios y legisladores de todos los partidos políticos, participación en foros y audiencias, conferencias de prensa, encuestas, etc. Para tratar de comprender estas actividades y su alcance, las ordenamos en las categorías de cabildeo directo e indirecto, conforme a nuestra conceptualización. En el cabildeo directo los grupos económicos y de causa defendieron frente a los legisladores sus posturas, proporcionando información y argumentando sobre las modificaciones que debían hacerse de acuerdo con el “interés público” que, según ellos, debía protegerse en las iniciativas; la idea era influir directamente en el enfoque y contenido de las piezas legislativas. En el cabildeo indirecto la lucha política estuvo dirigida a influir en la opinión pública a través de los medios de comunicación con el fin de darle legitimidad a sus posiciones, y por ese medio, persuadir a los legisladores. También hubo ofrecimientos ilegales y presiones (esto es, manifestaciones que pretendían intimidar o agredir físicamente a los legisladores).

No obstante, el proceso en la reforma fiscal se caracterizó por la incapacidad de los grupos empresariales de formar bloques que les permitieran articular posiciones unificadas y

acciones concertadas frente a los legisladores; en general, cada grupo defendió aisladamente sus intereses particulares. Mientras tanto, en la reforma de telecomunicaciones lo que hubo fue una disputa abierta entre los monopolios de la telefonía y la televisión, una pugna agria entre Grupo Televisa y el consorcio Telmex-Telcel, lo que hizo que su cabildeo se concentrara más bien en promover medidas para bloquearse mutuamente.

2.2.1. Cabildeo directo de los grupos económicos en el Pacto por México. Contactos informales de empresarios con líderes partidistas

En el año 2012, los líderes políticos que participaron en el Pacto por México sostenían, como una de las claves de su diagnóstico del país, que los últimos 15 años de gobiernos divididos se habían caracterizado por una franca improductividad legislativa en áreas estratégicas de política económica, debido a la resistencia que oponían los grupos de interés.⁹³ Para ese momento ya era un lugar común entre los analistas y líderes de opinión la idea de que no había culminado la transición a la democracia debido a que los “poderes fácticos” se habían impuesto a la institucionalidad del Estado mexicano.⁹⁴ En particular, se decía que los gobiernos de la alternancia no habían sido capaces de impulsar las “reformas estructurales”, esto es, las reformas constitucionales y legales de carácter económico que fomentaran mercados libres y competitivos, en parte por la incapacidad de operación política del

⁹³ José Murat, *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, Cap. II.

⁹⁴ Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda decían: “...México ha pasado del autoritarismo irresponsable a la democracia improductiva, de la hegemonía de un partido a la fragmentación del poder, del estatismo deficitario al capitalismo oligárquico, de las reglas y los poderes no escritos de gobierno al imperio de los poderes fácticos...” (*Una Agenda para México, 2012*. Punto de lectura, México, 2011, pp. 53-54); María Amparo Casar, por su parte, sostenía: “la transición mexicana logró democratizar la esfera de lo político en lo que se refiere al acceso a los cargos de elección popular y a la pluralidad de los órganos de gobierno, pero no tuvo el mismo éxito en reducir la posición e influencia de ciertos grupos de poder [...] el espacio público en México sigue copado por el poder de grupos que sin ninguna investidura, representación o delegación democrática tienen poder de imponer o modificar decisiones que afectan el interés público”, (“Poderes fácticos”, *Nexos*, abril de 2009, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13073>); Denisse Dresser, en un discurso famoso pronunciado frente a legisladores, con el dramatismo que la caracteriza: “¿Quién gobierna en México, el Senado de la República o Ricardo Salinas Pliego, cuando logra controlar los vericuetos del proceso legislativo, como lo hizo en el tema de los corresponsales bancarios? ¿Quién gobierna en México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o UNEFON, la Comisión Nacional Bancaria o los bancos que se rehúsan a cumplir con las obligaciones de transparencia que la ley les exige? ¿Quién gobierna en México, la Secretaría de Educación Pública o Elba Esther Gordillo, la Comisión Federal de Competencia o Carlos Slim, Pemex o Carlos Romero Deschamps, ustedes o una serie de intereses que no logran contener?” (Intervención en el Foro “México ante la crisis. ¿Qué hacer para crecer?”, 29 de enero de 2009, consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/573207.html>).

Presidente y su partido, y en parte porque los grupos de interés económico se las arreglaban para impedir que las autoridades públicas acometieran dicha tarea. Los miembros del Pacto se hicieron eco de este planteamiento y declararon lo siguiente en el documento donde plasmaron sus acuerdos:

La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.⁹⁵

El Presidente de la República, su equipo de colaboradores más cercano y los dirigentes de los partidos políticos (PRI, PAN y PRD) agrupados en el Pacto por México, se imaginaban un Estado fuerte pero no interventor de la economía, uno que fuera simplemente árbitro y regulador de las condiciones de competencia del mercado abierto. El poder público tenía que estar por encima de los competidores. En este sentido puede entenderse que el segundo de los acuerdos del Pacto proclamara que el Estado mexicano era el responsable de generar condiciones para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. En particular, el acuerdo señalaba, por una parte, la necesidad de intensificar “la competencia en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energías”; por la otra, se proclamaba el imperativo de “fortalecer la capacidad financiera del Estado” a partir de eliminar los privilegios fiscales.⁹⁶ Resulta claro que las reformas fiscal y de telecomunicaciones eran herramientas especialmente importantes para conseguir el objetivo de fortalecer al Estado frente a los grupos de interés económico. Pero estos grupos tenían mucha fuerza económica y política, que habían acumulado tanto en el régimen autoritario como en el régimen de la transición, y no dudaron un solo instante en demostrarla ante los actores políticos para evitar verse afectados. La lucha política no fue sencilla.

⁹⁵ Acuerdos del Pacto por México. Consultados el 14 de noviembre de 2016 en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>.

⁹⁶ *Ídem*.

No contamos con información que pueda mostrar con absoluta certeza cómo influyeron los grupos de interés en el interior del Pacto por México en relación con las iniciativas de reforma fiscal y de telecomunicaciones. Sin embargo, tenemos indicios que nos permiten hacernos una idea clara, aunque aproximativa. Para empezar, hay que decir que la evolución del Pacto tuvo dos etapas. La primera fue de formación y ocurrió en los meses siguientes a la elección presidencial de 2012; ahí los representantes del presidente electo y los dirigentes de los partidos de oposición sostuvieron reuniones secretas para medir mutuamente su grado de disposición, contrastar plataformas políticas y construir los acuerdos en sus líneas generales. La segunda fase se caracterizó por una dinámica de trabajo en la que el principal órgano de concertación del Pacto, el Consejo Rector, construyó las iniciativas de ley y reforma que se derivaban de los acuerdos políticos generales.⁹⁷ Los grupos de interés cabildearon en los momentos finales de la primera etapa y con mucho mayor fuerza en la segunda; esto porque ya contaban con mejor información sobre cómo se estaban elaborando las piezas legislativas.

El jueves 29 de noviembre de 2012 -unos días antes de su presentación oficial- se filtró a los medios de comunicación una versión de los Acuerdos del Pacto por México. En el apartado correspondiente a “Competencia en radio y televisión” se decía explícitamente que debían implantarse reglas de operación para las televisoras de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, “tales como la obligación de los sistemas de cable de incluir de manera gratuita señales radiodifundidas, así como *la obligación de la televisión abierta de ofrecer de manera gratuita sus señales a operadores de televisiones de paga (must carry; must offer)*”.⁹⁸ Según una versión publicada en la prensa, esto provocó el rechazo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que amenazó al PRI con romper la alianza legislativa que ambos sostenían en el Congreso si no se modificaba esa redacción.⁹⁹ Los hechos mostraron que el PVEM cumplió su objetivo porque en el documento oficial de los Acuerdos del Pacto por México, presentado en la ceremonia del 2 de diciembre de 2012, se pudo leer, como redacción definitiva, que la televisión abierta ya no tenía la obligación de ofrecer de

⁹⁷ Este proceso se relata en el libro de José Murat, *op. cit.* En el siguiente capítulo se analiza con mayor detalle la negociación política que implicó la formación y desarrollo del Pacto por México.

⁹⁸ Aristegui Noticias, <https://aristeguinoticias.com/0312/mexico/quitan-en-pacto-por-mexico-gratuidad-en-retransmision-de-tv-abierta/> [consultado el 15 de noviembre de 2017]. Subrayado mío.

⁹⁹ Martha Anaya, “PVEM amenazó al PRI”, *24 Horas*, 5 de diciembre de 2012, p. 8.

manera gratuita sus señales a operadores de televisión de paga, sino “de manera no discriminatoria y a precios competitivos” (compromiso 43).¹⁰⁰ Lo más seguro es que el Verde haya hecho valer los intereses de las dos grandes cadenas de televisión abierta (Televisa y TV Azteca), pues se sabe que entre los miembros de las fracciones parlamentarias de ese partido en ambas cámaras del Congreso hay personajes vinculados a dichas cadenas.¹⁰¹

En el periodo en que el Consejo Rector elaboró las iniciativas de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, los grupos de interés económico también cabildaron fuerte. Durante los meses de febrero y marzo de 2013 se pudo saber que representantes de empresas televisoras y telefónicas se reunían tanto con los miembros del Consejo como con legisladores, sin que se pudiera saber los asuntos que trataban.¹⁰² Al mismo tiempo, se sucedían declaraciones de miembros del PAN y PRD en las que anunciaban una alianza para rechazar “presiones” de quienes estaban en contra de la reforma, e incluso el Sol Azteca condicionó su permanencia en el Pacto por México a no ceder en el grado de profundidad de las modificaciones constitucionales.¹⁰³ Con todo, al Pacto se le acusó de negociar en la opacidad y bajo la influencia de los concesionarios de la televisión, a quienes, a su vez, se les señalaba de retrasar la presentación de las iniciativas.¹⁰⁴ Ante esta acusación, los dirigentes nacionales de PAN y PRD, Gustavo Madero y Jesús Zambrano, el senador del

¹⁰⁰ Acuerdos del Pacto por México, *op. cit.*

¹⁰¹ En la LXII Legislatura, eran diputados del PVEM personajes como Antonio Cuéllar Steffan, exdirector jurídico para Asuntos Especiales de Grupo Televisa; Federico González Luna Bueno, accionista en varias empresas de telecomunicaciones y suplente de Javier Tejado Dondé ante la CIRT; Laura Ximena Martel Cantú, se desempeñó como prosecretaria del Consejo Consultivo de la CIRT; Javier Orozco Gómez, fue abogado general de Grupo Televisa y promovió en 2006 la ley que favorecía a esta misma empresa (“Ley Televisa”); y Carla Alicia Padilla Ramos, fue Jefa de Segundo Turno de la Sección de Seguridad y Justicia de TV Azteca Noticias. Como senadores se encontraban Ninfa Salinas Sada, hija del Presidente de TV Azteca Ricardo Salinas Pliego; Carlos Alberto Puente Salas, quien ocupó entre 1994 y 2003 diferentes puestos en TV Azteca para facilitar el vínculo de la empresa con el sector público; y Luis Armando Melgar Bravo, fue Director General de Proyecto 40 y Presidente de Fundación Azteca. Datos obtenidos de Animal Político [consultado el 25 de noviembre de 2017 en: <https://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/>] y Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación [consultada el 23 de enero de 2018 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/>].

¹⁰² Guadalupe Georgina Sosa Hernández, “Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma en telecomunicaciones (2013-2015)”, en *Estudios Políticos*, novena época, no. 39, septiembre-diciembre de 2016, p. 92.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 107.

¹⁰⁴ *Ídem.* El senador del PAN Javier Corral denunció que el Consejo Rector retrasaba la presentación de las iniciativas de reforma constitucional porque las televisoras cabildeaban para detener las disposiciones sobre must carry, must offer, autonomía de la Cofetel y los límites a la concentración de mercados en el sector de telecomunicaciones. *El Financiero*, 5 de marzo de 2013, p. 15.

PRI Emilio Gamboa y el secretario técnico del Consejo Rector, Juan Molinar Horcasitas, negaron en declaraciones públicas ser objeto de amagos por parte de intereses particulares.¹⁰⁵

No obstante lo anterior, después se supo que el Consejo Rector cedió al cabildeo de los concesionarios de televisión abierta, quienes lograron detener el carácter universal del must carry y must offer; esto significa que consiguieron introducir en la iniciativa una cláusula que indicaba que sólo las empresas con poder sustancial en telecomunicaciones y radiodifusión tendrían que pagar una contraprestación económica en la retransmisión de las señales abiertas. Con ello, Televisa y TV Azteca lograron, al menos, impedir que su rival en televisión de paga, MVS-Dish –de la que es socio Carlos Slim- se beneficiara de la reforma.¹⁰⁶

En el caso de las leyes reglamentarias, el cabildeo en el Consejo Rector del Pacto corrió a cargo de organismos que agrupan a diversas empresas privadas.¹⁰⁷ Por ejemplo, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (que aglutina a firmas como Kimberly-Clark, Televisa, Carso Global Telecom, Grupo Posadas, etc.) empujó al Consejo Coordinador Empresarial (CCE) a defender los intereses de sus agremiados ante el Consejo Rector, debido a que no querían que el Estado mexicano manejara el uso de la red troncal de fibra óptica de 700 MHz para otorgar servicios de banda ancha móvil, tal como se iba a plantear en la iniciativa.¹⁰⁸ En otra ocasión, representantes del Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) se reunieron con los dirigentes nacionales de PRI, PAN y PRD para solicitarles que dieran a conocer las iniciativas de leyes reglamentarias y les permitieran participar en la discusión; incluso, uno de dichos representantes les cuestionó: “Quisiera que me dijeran cuál es el fundamento jurídico para entender hasta dónde me obliga, como ciudadano, a apoyar el Pacto por México”. El líder del PAN, Gustavo Madero, se limitó a

¹⁰⁵ Juan Molinar declaró lo siguiente: “Estamos trabajando y estamos muy cerca de tener un producto que pueda ser puesto a la consideración del Congreso de la Unión. Para nosotros es más poderosa la ciudadanía, los usuarios, los consumidores, las personas, que esos poderes fácticos”. Citado en Guadalupe Georgina Sosa Hernández, *op. cit.*, p. 107.

¹⁰⁶ *El Universal* Nación, 11 de marzo de 2013. La iniciativa de reforma constitucional contiene, en efecto, dicha cláusula. Se puede consultar en: <http://pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/> [último acceso el 1 de marzo de 2018].

¹⁰⁷ Cabe recordar que las leyes reglamentarias en telecomunicaciones comenzaron a construirse en agosto de 2013, antes de la conclusión oficial del Pacto por México que ocurrió en diciembre del mismo año.

¹⁰⁸ Lo declaró Fernando Butler Silva, coordinador de la comisión de telecomunicaciones del CCE. *El Universal* Cartera, 14 de agosto de 2013, p. 7-B.

responder que sus peticiones eran justas y las tomarían en cuenta.¹⁰⁹ Según el mandato de la reforma constitucional, las leyes reglamentarias debían aprobarse a más tardar el 9 de diciembre de 2013 pero la iniciativa no se presentó sino hasta marzo del 2014. Es muy probable que el cabildeo de los grupos de interés, especialmente de los concesionarios de televisión abierta, haya sido la causa de este retraso. Así lo señalaron senadores panistas Javier Corral y Jorge Luis Preciado, lo cual adquirió verosimilitud al saberse en el mes de febrero de 2014 que se filtró a la prensa una versión no oficial de la iniciativa en donde los términos del must carry y must offer se planteaban muy favorables a Televisa y Tv Azteca.¹¹⁰

Con respecto a la reforma fiscal, los datos son menos precisos. Para agosto de 2013, antes de que se presentara el Paquete Económico 2014 a la Cámara de Diputados, los grupos empresariales ya sabían que el Gobierno Federal preparaba una iniciativa de reforma para cumplir con los compromisos del Pacto por México en lo relativo a “fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado” por medio de incrementar la base de contribuyentes, combatir la elusión y evasión fiscal y eliminar la política de subsidios y regímenes especiales (compromisos 70, 72 y 73).¹¹¹ En ese mismo mes, la Secretaría de Hacienda publicó el documento “Presupuesto de Gastos Fiscales 2013”, en el cual enfatizó la necesidad de una reforma que “homologue las tasas diferenciadas del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que actualmente son de 16 por ciento en el interior de la República Mexicana, de 11 por ciento en la frontera y de cero por ciento en alimentos y medicinas en todo el país”.¹¹² No había duda de que, en el interior del Pacto por México, el PRI defendía la muy polémica propuesta de aplicar el IVA en alimentos y medicinas, pues desde el mes de febrero de 2013 el partido había reformado sus documentos básicos para declararse a favor de este gravamen.¹¹³

¹⁰⁹ *Reforma Nacional*, 20 de noviembre de 2013, p. 6.

¹¹⁰ *Reforma Nacional*, 2 de febrero de 2014, p. 7; *Reforma Nacional*, 20 de febrero de 2014, p. 8. Decía un borrador al que tuvo acceso el periódico *El Universal* lo siguiente: “Los concesionarios de televisión restringida vía satélite -como Dish- sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura de 50% o más del territorio nacional, cuando el concesionario de radiodifusión -como Televisa o TVAzteca- lo solicite”. Esto dejaba a discreción de las grandes televisionas la decisión de compartir sus señales abiertas. Ver *El Universal* Cartera, 24 de febrero de 2013, p. B-1.

¹¹¹ *Acuerdos del Pacto por México*, *op. cit.*

¹¹² *Excelsior* Dinero, 27 de agosto de 2013, p. 10.

¹¹³ *Excelsior* Nacional, 24 de febrero de 2013. Consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/24/885809> [último acceso el 24 de febrero de 2018].

En este contexto, la estrategia de los grupos de interés económico fue, como lo manifestó el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), promover ante las autoridades públicas el IVA en alimentos y medicinas y la revisión de los privilegios fiscales sin aumentar impuestos a las rentas y el capital.¹¹⁴ Siempre ha ocurrido en todas partes que los empresarios defiendan ante el Estado el establecimiento de impuestos no redistributivos porque ellos no afectan directamente sus niveles de riqueza y siempre pueden justificarlos en términos del interés público.¹¹⁵ De esta manera, alentados por las posturas del PRI y Secretaría de Hacienda, los grupos empresariales cabildaron activamente en el Consejo Rector del Pacto por México para que el IVA generalizado fuera posible; esto se verifica por el activismo político que mostraron los líderes empresariales en los días previos a la presentación formal de la iniciativa de reforma¹¹⁶ y por la constante comunicación del Secretario de Hacienda con los partidos a cerca de la evolución del cabildeo empresarial en sus oficinas.¹¹⁷ Sin embargo, una propuesta de esta naturaleza no iba a ser apoyada por el PRD, y el PAN de por sí siempre se declaró en contra de aumentar los otros impuestos que afectaban a las clases medias y a los empresarios. No había manera de que transitara la reforma en el Congreso sin el apoyo de alguno de estos partidos. Según Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, el PRD sugirió en el Consejo Rector cambiar el IVA generalizado por la propuesta de gravar los alimentos con alto contenido calórico, especialmente las bebidas azucaradas, con lo cual se obtendría una gran cantidad de recursos, se evitarían los previsibles

¹¹⁴ *El Universal* Cartera, 5 de agosto de 2013, p. 1.

¹¹⁵ "La discusión de los asuntos fiscales suele ser muy reveladora, porque se trata de redistribuir cargas, costos, beneficios, privilegios, cosa que implica una interpretación material explícita de la idea de justicia. Y todos los actores, todos los que intervienen en la discusión, tienen que retratarse en términos muy crudos —explicar lo que piensan que se merecen, lo que merecen los demás. Algo de la trama moral de la sociedad se dice allí, con absoluta claridad. Es obvio que cada quien defiende sus intereses, pero es igualmente obvio que nadie o casi nadie se limita a eso. Quiero decir que casi nadie dice claramente que lo quiere todo para sí, y que los demás paguen. Cuando se trata de los impuestos, todos los que quieren decir algo se sienten obligados a explicarse haciendo referencia a la justicia, la utilidad general, el interés público, y casi siempre dicen que hablan en nombre de otros." Fernando Escalante Gonzalbo, "Primera ronda", *La Razón*, 15 de septiembre de 2013.

¹¹⁶ Juan Pablo Castañón, presidente de la COPARMEX, hizo pública una propuesta que incluía eliminar el IETU y aplicar inicialmente un IVA de 5% a alimentos y medicinas, para que después fuera aumentando progresivamente (*Milenio* Negocios, 5 de septiembre de 2013, p. 24); el CEESP publicó un reporte titulado "¿Más impuestos y poca reforma?" en el que señala que la única manera de ampliar la base de contribuyentes era generalizando el IVA (*El Universal* Cartera, 5 de agosto de 2013).

¹¹⁷ *El Universal* Nación, 10 de septiembre de 2013, p. A-6

costos políticos y el Presidente de la República recibiría el apoyo de las ONG's dedicadas al cuidado de la salud.¹¹⁸ Esta fue la medida que finalmente prosperó en la iniciativa.

2.2.2. Cabildeo directo de los grupos económicos en la Cámaras del Congreso. Contactos personales y reuniones privadas

En cuanto las iniciativas de reforma en materia fiscal y de telecomunicaciones fueron presentadas a la consideración del Congreso¹¹⁹, los grupos de interés económico se dispusieron a actuar y elaboraron estrategias muy minuciosas de cabildeo directo. En ambos procesos legislativos las empresas afectadas optaron ya sea por intentar bloquear las disposiciones que consideraban más dañinas o bien presentar ante los legisladores propuestas para modificar el sentido de las iniciativas. Estos actores sociales se encargaron de elaborar estudios técnicos y argumentos políticos para defender sus posiciones; además, por medio de sus cabilderos se las arreglaron para tener encuentros privados con las autoridades en cuyas manos estaba la posibilidad de cambiar las piezas legislativas, sobre todo los coordinadores parlamentarios en ambas Cámaras, los presidentes de las comisiones legislativas y los Secretarios de Estado. Las técnicas de persuasión más utilizadas fueron el suministro de información, el aprovechamiento de amistades y redes de contacto personal y los ofrecimientos de beneficios en especie a los legisladores.

Una primera impresión de la magnitud del cabildeo la proporciona los siguientes datos. El 31 de octubre de 2012 la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos¹²⁰ dio a conocer la lista de cabilderos registrados que operarían durante la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados; se trata de 252 cabilderos que provienen de 32 asociaciones, 25 cámaras, 8 consejos, 6 fundaciones, 5 consultorías, 4 confederaciones, 3 institutos, 2 federaciones, 2 centrales y 165 despachos.¹²¹ De esta lista, en el proceso legislativo sobre la reforma fiscal destacaron –por buenas y malas razones–

¹¹⁸ Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, *op. cit.*, p. 191.

¹¹⁹ La iniciativa de reforma fiscal fue presentada, junto con el Paquete Económico 2014, por el Ejecutivo el 8 de septiembre de 2013. Las iniciativas de reforma constitucional y de reforma a las leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones fueron presentadas, respectivamente, el 11 de marzo de 2013 y 24 de marzo de 2014.

¹²⁰ Es el órgano encargado de preparar y programar los trabajos legislativos en cada periodo de sesiones de la Cámara de Diputados (Ley Orgánica del Congreso General, art. 38)

¹²¹ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 31 de octubre de 2012, Año XV, número 3636-VI; 24 Horas, 8 de octubre de 2013, p. 6.

PriceWaterhouseCoopers (PwC), Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Vivienda (CANADEVI), Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Asociación Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatadas. Además, aunque no apareció en el mencionado registro, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) también realizó una labor muy importante de cabildeo directo en ambas cámaras y con los Secretarios de Estado. En el proceso legislativo sobre reformas en telecomunicaciones, el cabildeo se dio principalmente en el Senado (aunque ahí, para entonces, no existía registro público), destacando la labor de los concesionarios de televisión abierta y restringida, así como algunas cámaras empresariales.

Una vez que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados recibió para su estudio y dictamen la iniciativa de reforma fiscal, los cabilderos de empresas nacionales y extranjeras comenzaron a hacer contacto personal con los comisionados y con todas las fracciones parlamentarias. No obstante que solicitaron e hicieron valer su derecho de audiencia en dicha Comisión, dada la enorme cantidad de solicitantes, sólo dispusieron de pocos minutos para exponer sus puntos de vista en estos encuentros formales. Cometieron el error de saturar la capacidad de atención de la Comisión de Hacienda. Ante estas circunstancias, se vieron obligados a pasar jornadas de 12 a 14 horas en la Cámara de Diputados, tiempo en el cual invitaban a legisladores a tomar café o a comer en el restaurante del recinto de San Lázaro, perseguían a los coordinadores y vicecoordinadores de los grupos parlamentarios y buscaban a los presidentes y secretarios de distintas comisiones para conversar “en corto”. Prácticamente vivieron en la Cámara durante los meses de septiembre y octubre en que se tramitó la reforma.¹²² El cabildeo llegó a ser tan frenético y caótico que el coordinador de los diputados del PRD, Silvano Aureoles, denunció que los legisladores estaban siendo “acosados”, y el Presidente de la Mesa Directiva, el panista Ricardo Anaya, tuvo que declarar ante medios que los diputados no aceptarían “chantajes ni intimidaciones” y que decidirían en “absoluta libertad”.¹²³

¹²² *El Financiero*, 30 de septiembre de 2013, p. 33.

¹²³ *El Economista*, 4 de octubre de 2013, p. 12; *Reforma Nacional*, 15 de octubre de 2013, p. 12.

Sin embargo, en medio del proceso sucedieron acontecimientos que enrarecieron el ambiente político y colocaron un manto de sospecha sobre la Cámara de Diputados. En primer lugar, trascendió que funcionarios y exfuncionarios públicos aprovechaban sus contactos políticos, familiares o de negocios para hacer cabildeo a favor de empresas privadas. Por ejemplo, se acusó que el entonces Director del ISSSTE, Sebastián Lerdo de Tejada, incurría en conflicto de interés porque la agencia cabildera LGT-Lobbying, de la que es socio fundador y que dirige su sobrino, Ángel Lerdo de Tejada, operaba en la Cámara a favor de empresas interesadas en revertir diversas medidas de la reforma fiscal.¹²⁴ También se supo que Max Correa, ex diputado por el PANAL, se había convertido en cabildero de empresas refresqueras y operaba en San Lázaro, aprovechando sus contactos políticos, para revertir el impuesto de 1 peso por litro a las bebidas de alto contenido calórico que se proponía en la iniciativa.¹²⁵ En segundo lugar, entre los diputados circuló un documento en el que se indicaba que la agencia cabildera PriceWaterhouseCoopers (PwC) ofrecía a empresas nacionales y extranjeras “tirar” o “modificar” artículos de la reforma fiscal, servicio por el cual cobraba 1 millón de dólares más IVA; además, ofrecía entrevistarse con legisladores para hablar a favor de cualquier empresa, y eso tenía un costo de 70 mil dólares más IVA.¹²⁶ Por si fuera poco, a lo anterior se agregó el fuerte rumor de que los cabilderos ofrecían canonjías a los diputados, como viajes al extranjero con todos los gastos pagados, pases para asistir a peleas de box en “ring side”, a partidos de futbol americano en primera fila y a carreras de Fórmula 1.¹²⁷

¹²⁴ La acusación la hizo el entonces coordinador de los diputados de Movimiento Ciudadano, Ricardo Monreal. La agencia efectivamente se encontraba en el registro de cabilderos de la Cámara de Diputados. Ver *Reforma Nacional*, 12 de octubre de 2013, p. 5.

¹²⁵ *La Jornada Política*, 18 de octubre de 2013, p. 6. Por el lado del Senado, se conoció que la senadora del PAN por Nayarit, Martha Elena García, era socia de Distribuidora de la Costa de Nayarit y Fletes Alica, empresas transportistas al servicio de Coca-Cola, y que el senador por San Luis Potosí, Octavio Pedroza, también del PAN, había trabajado en Chiclé Canel's; la primera se oponía al impuesto a los refrescos y el segundo a la aplicación del IVA de 16% a los chicles. Ver *Excélsior Nacional*, 23 de octubre de 2013, p. 7.

¹²⁶ *El Universal Nación*, 14 de octubre de 2013, p. A-8.

¹²⁷ *24 Horas*, 8 de octubre de 2013, p. 6; *Excélsior Nacional*, 16 de octubre de 2013, p. 6; y *La Jornada Política*, 17 de octubre de 2013, p. 5. Cuando estos sucesos salieron a la luz pública, la prensa entrevistó al ex diputado panista Miguel Ángel Toscano, aquél que durante el periodo de gobierno de Vicente Fox denunció a las empresas tabacaleras de sobornar a los legisladores. Toscano describe el modus operandi de los cabilderos: “compran conciencias de una manera muy decente y discreta, saben volverse tus amigos, se involucran con tu familia de manera personal, te invitan a buenos restaurantes y ellos pagan las cuentas o de fin de semana a su casa en Valle de Bravo [...] Son unos profesionales, ellos se hacen amigos del puesto, no del legislador, y ese es el problema porque el legislador está en su nube de tres años ganando un sueldazo; lo invitan a cenar,

Estas circunstancias obligaron a los diputados a hacer una pausa en la discusión de la reforma fiscal para abocarse a modificar el Reglamento de la Cámara de Diputados con el objetivo de poner mayores restricciones al cabildeo. El cambio consistió en limitar el número de cabilderos a 20 por cada comisión, impedir que servidores públicos, durante el ejercicio de sus funciones, lleven a cabo actividades de cabildeo, así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; asimismo, prevenir que el personal de apoyo de la Cámara acepte dádivas de los cabilderos. Esto se hizo con base en una iniciativa de la diputada del partido Movimiento Ciudadano (MC) Merilyn Gómez Pozos, en ese momento Secretaria de la Mesa Directiva.¹²⁸ Hubo un momento en que la aprobación de esta reforma al Reglamento se retrasó y los diputados de Movimiento Ciudadano acusaron al PRI de congelar el dictamen porque, según ellos, eran los miembros de éste último partido los que más incurrían en conflicto de interés. No obstante, el 15 de octubre de 2013 los diputados aprobaron los cambios al Reglamento con 457 votos a favor.¹²⁹ Diversas agencias cabilderas criticaron las nuevas regulaciones, especialmente la restricción de tener sólo 20 cabilderos por comisión, argumentando que ello podía abrir la puerta al cabildeo “fuera de las Cámaras y del escrutinio público”.¹³⁰

Mientras lo anterior ocurría, los grupos de interés económico no cesaron en su actividad y procuraron sostener reuniones privadas con los coordinadores parlamentarios y presidentes de comisiones dentro y fuera del Congreso. Por ejemplo, el Consejo Coordinador Empresarial del Caribe (CCE-C) se reunió en Cancún con el coordinador de los diputados del PRI, Manlio Fabio Beltrones, para plantearle su rechazo a la aplicación de IVA a congresos y convenciones, ISR en tiempos compartidos, IVA a créditos para la vivienda y 16% de IVA a estados fronterizos, como Quintana Roo.¹³¹ Por su parte, el coordinador de los senadores del PRI, Emilio Gamboa, y el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, José Yunes Zorrilla -también del PRI-, tuvieron reuniones privadas con representantes del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); con empresarios guanajuatenses del

conocen sus gustos y comienzan a personalizar sus regalos, invitaciones, intereses, y eso es delicadísimo porque los diputados o senadores lo ven como normal.” (*El Universal Nación*, 27 de octubre de 2013, p. A-4.)

¹²⁸ *Reforma Nacional*, 11 de octubre de 2013, p. 7 y *Reforma Nacional*, 15 de octubre de 2013, p. 12.

¹²⁹ *Excélsior Nacional*, 16 de octubre de 2013, p. 6.

¹³⁰ Fue la opinión de Raúl Rodríguez Márquez, Presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab). *El Universal Nación*, 18 de octubre de 2013, p. A-9.

¹³¹ *El Economista*, 19 de septiembre de 2013, p. 34.

CCE, CANACO, CANACINTRA, CANIRAC y CANADEVI; con Juan Pablo Castañón, dirigente nacional de la COPARMEX; y con Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del CCE. Los empresarios expresaron a los legisladores su preocupación porque la reforma fiscal desincentivaría la inversión nacional y extranjera, así como la creación de empleos; en especial, les disgustaban la homologación del IVA en estados fronterizos, los impuestos a los dividendos de las empresas y a las utilidades de las personas físicas, el límite a la deducibilidad de prestaciones laborales y el nuevo monto de ISR que tendrían que pagar.¹³²

Desde luego, por la propia naturaleza de la reforma fiscal, las estrategias de cabildeo directo también incluyeron muchas reuniones privadas con el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray. Fácilmente puede notarse que la estrategia de los grupos económicos consistía en convencer al Secretario de sus demandas para que éste, a su vez, girara instrucciones al grupo parlamentario del PRI en ambas Cámaras para que aplicara los cambios demandados. Trascendieron los encuentros que Videgaray sostuvo con el CCE, la Asociación de Bancos de México (ABM), la CONCAMIN, la CANACINTRA y la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica (CNIAA). Entre los asuntos que trataron se encuentran la inconformidad con los nuevos impuestos a los créditos hipotecarios, el impuesto de 7.5% a las regalías de las empresas mineras, el límite a la deducción de las prestaciones sociales, el IVA a las colegiaturas, los impuestos a las importaciones temporales, la homologación del IVA en la frontera y el impuesto especial a bebidas azucaradas.¹³³

Con todo, por la amplitud y profundidad de los contactos, destacó el cabildeo del CCE y de su presidente, Gerardo Gutiérrez Candiani, quien logró convencer al Secretario de Hacienda de formar 15 mesas de trabajo para revisar, punto por punto, los temas que más les preocupaban a los empresarios. Al principio, cuando se presentó la iniciativa a la Cámara de Diputados, el CCE trabajó con Hacienda a partir del documento titulado “*Reforma Hacendaria. Análisis e Implicaciones*”, en el cual se advertía de los riesgos de una reforma recaudatoria para la economía mexicana. Posteriormente, el organismo empresarial presentó 70 propuestas que incluían un análisis de la constitucionalidad de la reforma fiscal y una serie

¹³² *El Universal Nación*, 20 de septiembre de 2013, p. A-16; *La Jornada Política*, 22 de octubre de 2013, p. 7; *El Economista*, 22 de octubre de 2013, p. 26; *Rumbo de México*, 22 de octubre de 2013, p. 3; y *Reforma Nacional*, 22 de octubre de 2013, p. 8.

¹³³ *Milenio Negocios*, 20 de septiembre de 2013, p. 26; *El Universal Cartera*, 21 de septiembre de 2013, p. A-15; *Reforma Negocios*, 27 de septiembre de 2013, p. 2; *El Economista*, 2 de octubre de 2013, p. 10.

de alternativas recaudatorias que no afectaban a la iniciativa privada, por ejemplo la eliminación del subsidio a la gasolina cada año, un “impuesto verde” a la importación de “autos chocolate” y la federalización de la tenencia.¹³⁴ Estaba claro que el CCE buscaba socializar lo más posible los costos de la reforma recaudatoria. Sin embargo, el organismo cometió dos errores en su estrategia de cabildeo: el primero, no esforzarse por transparentar sus gestiones con la Secretaría de Hacienda, si es que sus peticiones eran razonables y compatibles con el interés público; segundo, ufanarse ante los medios de comunicación de que gracias a su influencia la iniciativa de reforma sería modificada en su favor. Esto provocó la molestia y una respuesta airada de los legisladores, quienes salieron a defender sus facultades constitucionales y su autonomía frente al interés privado. Silvano Aureoles, por ejemplo, dijo que los empresarios habían “faltado al respeto al Congreso”, y Manlio Fabio Beltrones señaló que...

La redacción del dictamen es exclusiva de la Cámara de Diputados, bienvenidas todas las reflexiones, para eso abrimos audiencias, pero nadie ajeno puede tener la facultad para modificar una iniciativa de ley [...] esta soberanía ha escuchado a todo aquél que lo ha solicitado, pero de ninguna manera la presiona un grupo de interés para actuar a favor suyo. Los acuerdos que se logran entre los grupos se plasman en los dictámenes, nosotros estamos atendiendo sólo las negociaciones que se hacen en Cámara de Diputados, somos los únicos legitimados para corregir las iniciativas que se han puesto al comentario del legislativo.¹³⁵

Para los procesos sobre las reformas constitucional y legal en telecomunicaciones no se cuentan con datos tan precisos como en el caso anterior, pero sí existen algunos indicios. Por ejemplo, el presidente del CCE, Gerardo Gutiérrez Candiani, acudió personalmente a la Cámara de Diputados y al Senado a presentar un estudio en el que rechaza los términos de la iniciativa de reforma constitucional y pide que el Estado mexicano ponga a disposición del sector privado el espectro radioeléctrico en las bandas de 700 MHz, 1.7/2.1, 2.3, 2.5 y 3.5 GHz, elimine los impuestos especiales en telecomunicaciones, reduzca los impuestos en servicios y equipos e incentive esquemas de participación público-privada para la inversión

¹³⁴ *El Universal* Cartera, 26 de septiembre de 2013, p. B-5; *La Jornada* Sociedad y Justicia, 2 de octubre de 2013, p. 37; *Reforma* Negocios, 3 de octubre de 2013, p. 1; *El Economista*, 7 de octubre de 2013, p. 18.

¹³⁵ *Reforma* Nacional, 9 de octubre de 2013, p. 6; **Nota N°. 4553**. 08-10-2013 (Notilegis): http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/10_octubre/08_08/4553_afirma_beltrones_rivera_que_se_retirara_de_reforma_hacendaria_el_iva_a_colegiaturas_a_renta_de_vivienda_e_hipotecas_entre_otras_modificaciones

en infraestructura del sector.¹³⁶ Cuando las leyes reglamentarias se presentaron al Senado, el presidente de la Mesa Directiva, Raúl Cervantes Andrade (PRI), recibió sendas cartas de los directivos de las principales empresas telefónicas del país. Una de ellas la envió el Director de Telmex, Héctor Slim Seade, en la que se queja de que el Estado mexicano creó monopolios regionales al otorgar concesiones para televisión de paga, lo cual impide la competencia, la convergencia en telecomunicaciones¹³⁷ y la participación de Telmex en la prestación de ese servicio.¹³⁸ Días después, Francisco Gil Díaz, Director de Telefónica México (a la sazón, aliada de Televisa), envió otra carta para rebatir lo que Slim Seade había dicho en la primera, señalando que México pierde en crecimiento económico cada año 2% del PIB a causa de Telmex-Telcel y que este consorcio cumple con los “cuatro mandamientos del monopolio: 1) Niega, 2) Retrasa, 3) Deteriora y 4) Estrecha el margen del competidor”.¹³⁹ Esta es sólo una muestra de los múltiples episodios en los que se enfrentaron Televisa-Telefónica contra Telmex-Telcel en este proceso legislativo.

La receptividad que tuvieron los legisladores con las demandas de las empresas de telecomunicaciones no fue la misma en ambas Cámaras. En general, los diputados presentaron mayor resistencia a los cabilderos que los senadores. Un día después de que la iniciativa de reforma constitucional se turnara a comisiones en la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva, Francisco Arroyo Vieyra (PRI), marcó la pauta del procedimiento legislativo al declarar que si las reformas estructurales servían “para abundar las ya enormes panzas de los monopolios y los capitostes, entonces no deben contar con nosotros”.¹⁴⁰ De alguna manera, esta actitud se reflejó en la celeridad del trámite legislativo, porque el día 12 de marzo de 2013 la iniciativa se turnó a comisiones y para el día 21 ya había sido aprobada por el pleno. Ciertamente las televisoras tuvieron contactos con los diputados del PRI para que éstos, en la etapa de discusión de reservas al dictamen, impulsaran

¹³⁶ La información proviene de Guadalupe Georgina Sosa Hernández, *op. cit.*, p. 107.

¹³⁷ La convergencia en telecomunicaciones significa que los operadores puedan ofrecer a los consumidores servicios de telefonía, televisión e internet a través de la misma infraestructura de telecomunicaciones.

¹³⁸ *Reforma Nacional*, 16 de abril de 2014, p. 3.

¹³⁹ *El Universal Nación*, 25 de abril de 2014, p. A-7.

¹⁴⁰ Boletín N°. 1097. Consultado el 8 de marzo de 2018 en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/13_13/1097_reformas_deben_servir_al_mercado_interno_y_al_salario_no_a_los_monopolios_arroyo_vieyra.

modificaciones a los artículos referentes al must offer; sin embargo, el PAN y el PRD atajaron estos intentos y lograron neutralizar la influencia de los cabilderos.¹⁴¹

En contraste, en el Senado se le dio mucho mayor margen al cabildeo directo gracias al impulso de los senadores panistas que antes habían formado parte del equipo de gobierno de Felipe Calderón. El tono lo dio Javier Lozano, quien hizo notar que no había manera de impedir “encuentros en corto” de los senadores con los concesionarios de la televisión.¹⁴² Los hechos mostraron que los senadores panistas fueron los más “sensibles” a las demandas de las televisoras. Ellos decidieron, en el caso de la reforma constitucional, defender el que un juicio de amparo indirecto suspenda las resoluciones de IFETEL y COFECE cuando éstas perjudiquen a particulares, y en el caso de las leyes reglamentarias, que la declaración de preponderancia de las empresas en telecomunicaciones se haga tomando en cuenta el sector en el que operan y no los servicios que prestan.¹⁴³ Como se verá con más detalle en el siguiente capítulo, el grupo de senadores calderonistas hizo todo lo que estuvo a su alcance para romper los consensos legislativos emanados del Pacto por México debido a una disputa que sostenían con su dirigente nacional, Gustavo Madero.

Queda por señalar que no existe evidencia directa que muestre si los cabilderos promovieron que algunos legisladores presentaran reservas a los artículos de las reformas aquí analizadas durante su discusión particular en el pleno de las Cámaras. Se sabe que los cabilderos estaban presentes en las discusiones de las plenarias, las cuales seguían con mucha atención. También se sabe que, por ejemplo, en el caso de la reforma fiscal, la diputada del PRD Yazmín de los Ángeles Copete Zapot y el diputado del PAN Juan Bueno Torio pugnaron porque se eliminara el impuesto a las bebidas azucaradas, un asunto por el que cabildaron fuerte las empresas refresqueras; sin embargo, no hay manera de saber si estos

¹⁴¹ *El Universal Nación*, 20 de marzo de 2013, p. A-8.

¹⁴² Dijo Lozano: “No tenemos una regulación que impida o prohíba, pues, que haya acercamientos, y la verdad es que hablar a nombre de los 128 senadores, y decir nadie se va a juntar con nadie, es muy difícil” (*Reforma Nacional*, 28 de marzo de 2014, p. 9). Cabe recordar que el 21 de febrero de 2013, antes de que se presentara formalmente la iniciativa de reforma constitucional, Lozano Alarcón presentó su propia iniciativa de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones para modificar solamente algunos aspectos de la COFETEL, en consonancia con las demandas de las televisoras que querían evitar que se creara un nuevo órgano constitucional autónomo. A este senador panista se le acusó directamente de querer beneficiar a Televisa por un conflicto de interés, debido a que su esposa, Silvana Ponzanelli, era en ese tiempo vicepresidente de Fundación Televisa.

¹⁴³ *El Economista*, 17 de abril de 2013 y *El Universal Nación*, 1 de julio de 2014, p. A-4.

diputados actuaron bajo la influencia de cabilderos para beneficiar a empresas particulares. En el caso de las reformas constitucional y legal en telecomunicaciones la evidencia es, incluso, contraria: todos los legisladores que presentaron reservas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, lo que buscaban era radicalizar los cambios, llevar hasta sus últimas consecuencias la regulación del sector a favor del interés público; se trata de legisladores identificados con posiciones progresistas como Javier Corral, Alejandro Encinas o Merylin Gómez Pozos, sin embargo, una a una, sus reservas fueron desechadas. La idea de que los cabilderos aprovechan la doble discusión de los dictámenes en el pleno para influir en la introducción de modificaciones no se confirma en este análisis.

2.2.3 Participación pública de los grupos económicos en el Congreso: su intervención en foros y audiencias de las comisiones legislativas

Otra forma de cabildeo directo que utilizan los grupos económicos en el Congreso es participar en los foros y audiencias organizadas por las comisiones legislativas. Estos encuentros constituyen la práctica formal más característica de las relaciones entre los legisladores y los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. Se trata de reuniones públicas en las que los grupos económicos, pero también académicos, intelectuales, periodistas, consultores y asociaciones civiles tienen la oportunidad de presentar sus argumentos técnicos, políticos y hasta morales sobre proyectos de ley y reforma ante los coordinadores parlamentarios y los presidentes de las comisiones dictaminadoras. La información vertida en estas reuniones permite a los analistas identificar con mayor claridad a los actores e intereses que intervienen en los procesos legislativos. En esta sección sólo se analiza la participación de los representantes de organismos empresariales.

En el caso de la reforma fiscal, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados realizó 86 audiencias repartidas en cuatro días (24 y 25 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 2013) para atender a los 252 cabilderos solicitantes. Esto implicó que cada día se celebraran en promedio 21 audiencias, que cada una durara entre 30 y 40 minutos, que participaran 100 ponentes -pero cada uno con muy poco tiempo disponible para expresar sus planteamientos- y que se trabajara en jornadas de más de 13 horas en la Comisión.¹⁴⁴ En el caso de la reforma

¹⁴⁴ *El Financiero*, 30 de septiembre de 2013, p. 33. “El presidente de la Comisión de Hacienda, José Isabel Trejo, señaló que estas peticiones han complicado el análisis de la discusión de la reforma hacendaria y del paquete

constitucional en telecomunicaciones fueron los senadores panistas más identificados con el expresidente Calderón los encargados de impulsar los foros de consulta. Cabe recordar que la Cámara de Diputados aprobó con celeridad la iniciativa proveniente del Pacto por México, a través de dictaminar en una sola comisión y sin hacer ningún tipo de consulta pública, con la pretensión de proteger los acuerdos políticos de la influencia de los grupos económicos. Sin embargo, al llegar la minuta al Senado, el Presidente de la Mesa Directiva, Ernesto Cordero Arroyo, y otros senadores panistas pugnaron porque se organizaran foros y se diera turno a cuatro comisiones dictaminadoras (Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos Segunda; Radio, Televisión y Cinematografía; y Comunicaciones y Transportes) cuando el Reglamento señala que deben ser hasta tres (art. 178, numeral 1). Esto fue visto como un intento del grupo calderonista por retrasar la aprobación de la reforma para contraponerse a la estrategia del Pacto por México, desautorizar la línea política dictada por la dirigencia nacional del PAN y beneficiar a los grupos económicos.¹⁴⁵ En todo caso, se organizaron foros de consulta los días 10, 11 y 12 de abril de 2013, todos dirigidos por el senador panista Javier Lozano.¹⁴⁶ En el caso de las leyes reglamentarias, la cámara de origen fue el Senado de la República, por lo cual las mismas cuatro comisiones del caso anterior siguieron el mismo método de trabajo y organizaron el “Foro para el análisis sobre las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión” los días 2, 3 y 4 de abril de 2014, donde hubo 49 ponencias; también éstos encuentros fueron moderados por Lozano Alarcón.

En los foros de consulta sobre la iniciativa de reforma constitucional en telecomunicaciones el principal foco de tensión fue el que se manifestó entre las empresas privadas y las autoridades públicas por el grado de intervención y regulación que éstas

de ingresos de 2014. ‘Estamos tratando de dar media hora, 40 minutos máximo, para desahogar la agenda de audiencias. No pensamos que iba a ser tanto, y hemos tenido que recibir todas las solicitudes. Estamos realmente apretados’, dijo el legislador del blanquiazul.” (*Reforma Nacional*, 25 de septiembre de 2013, p. 5).

¹⁴⁵ El grupo, en voz de Cordero y Javier Lozano, argumentó que la reforma aprobada por la Cámara de Diputados tenía errores de técnica legislativa y que era inconveniente, políticamente, mandar la señal de que la reforma se hacía en contra de las televisoras. *El Universal Nación*, 14 de marzo de 2013, p. A-19 y *Excelsior Dinero*, 23 de marzo de 2013, p. 20.

¹⁴⁶ En ocasión de la discusión del dictamen en el pleno del Senado, Lozano declaró: “en su origen este proceso de consultas no se dio ni en el seno del Consejo Rector del Pacto por México ni tampoco en la Cámara de Diputados, aquí lo hicimos en el Senado de la República, había dudas incluso de por qué turnar a cuatro comisiones dictaminadoras el proyecto. Se hablaba incluso de algunos malquerientes, decían que estábamos tratando de hacer tácticas dilatorias, que no queríamos que saliera ese proyecto y que las consultas eran también para retrasarlo todo y no salir en tiempo en este periodo ordinario de sesiones.” *Diario de los Debates del Senado de la República*, núm. 27, 19 de abril de 2013, p. 489.

tendrían en el mercado. Ahí, los empresarios expresaron su preocupación por las propuestas de que el juicio de amparo indirecto no implique la suspensión de los actos de IFETEL y COFECE cuando las empresas recurran a ése recurso jurídico; que el Estado maneje por completo la banda ancha de 700 MHz; y que el IFETEL tenga facultades para regular los contenidos que se transmiten en televisión, radio e internet. En este sentido se manifestaron Cristina Ruiz de Velasco, vicepresidente de Relaciones Institucionales de Nextel; Gerardo Soria Gutiérrez, presidente del Instituto de Derecho de las Telecomunicaciones (IDET)¹⁴⁷; Gabriel Székely, representante de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL); Emilio Nassar, representante de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT); y Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del CCE. Entre otras cosas, lo que ellos dijeron fue que estas medidas los dejaban en la “indefensión jurídica”, que los actos de autoridad podrían ser “violatorios de garantías y derechos humanos”, que la infraestructura de telecomunicaciones en manos del Estado generaría “costos incalculables para la productividad y competitividad” y que la regulación de contenidos llevaría a la “censura o autocensura”.¹⁴⁸

En los foros sobre las leyes reglamentarias, coincido con Luisa Béjar en que se manifestaron dos ejes de conflicto: por un lado, la confrontación entre los oligopolios de radiodifusión, telecomunicaciones y las pequeñas empresas que buscaban la nivelación de las condiciones de competencia en el mercado; por el otro, la pugna entre los representantes de los medios de radiodifusión de uso público y social y los voceros de la radio y la televisión de uso comercial.¹⁴⁹

Respecto al primer eje, lo que sucedió fue que la mayoría de las empresas se pronunciaron abrumadoramente en contra de Telmex-Telcel por el grado de concentración

¹⁴⁷ Es una agencia consultora estrechamente vinculada a Televisa y TV Azteca; entre sus miembros figuran personajes como Javier Tejado Dondé (Primer Vicepresidente de la CIRT de 2012 a 2015 y directivo de Grupo Televisa) y Eduardo Ruíz Vega (Director de Cumplimiento Regulatorio de Grupo Salinas).

¹⁴⁸ Boletín 1337. Jueves 11 de abril de 2013. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6422-boletin-1337-piden-acotar-participacion-del-estado-en-reforma-a-telecomunicaciones.html>

¹⁴⁹ En este punto, mi investigación coincide con los planteamientos de la autora presentes en la obra: Luisa Béjar Algazi, “Proceso legislativo y sociedad civil organizada: El Pacto por México”, en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016, p. 139.

que mantiene en el mercado de telefonía fija, móvil e internet.¹⁵⁰ Por ejemplo, José Antonio García Herrera, representante de la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CANITEC), externó su preocupación por la posible entrada de Telmex-Telcel al mercado de la televisión restringida y pidió que la nueva legislación permita la desagregación de su red y la compartición de su infraestructura; Luis Mancera, Vicepresidente Jurídico Regulatorio de Televisa Telecom, pidió que el Estado garantice la “tarifa de interconexión cero”, la viabilidad de redes alternas a las de Telmex-Telcel, y que éste dé a conocer la topología de su propia red¹⁵¹; finalmente, Jesús Celorio, Director General Regulatorio de Iusacell, repudió que el 70% del mercado de telefonía móvil lo concentre Telcel.¹⁵² Del otro lado, Alejandro Cantú Jiménez, Director Jurídico de Telcel-América Móvil, y Javier Mondragón Alarcón, Director de Asuntos Jurídicos y Regulatorios de Telmex, se defendieron señalando que el Estado le otorgó a sus empresas el 100% del mercado de telefonía fija y las “obligó” a hacer cuantiosas inversiones (cosa que, según ellos, no se reconocía), que permitir la tarifa de interconexión cero es otorgar un subsidio a sus competidores sin que ello se vea reflejado en menores costos para los consumidores y que las iniciativas de leyes reglamentarias les impedirían prestar servicios de televisión de paga. En esta misma línea, Peter Bauer, representante de Grupo MVS, solicitó que se declarara preponderante a Grupo Televisa y que a su empresa se le permita ingresar, asociada con Telmex, al mercado de la televisión restringida.

En cuanto al segundo eje, los representantes de la radio y la televisión comercial pidieron explícitamente a los senadores que las leyes reglamentarias prohíberan a los concesionarios de radiodifusión de uso público y social recibir ingresos por donativos y publicidad porque ello constituiría competencia desleal (dado que reciben sus concesiones

¹⁵⁰ Foro “Análisis sobre leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, 3 de abril de 2014, Versión estenográfica consultada en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/12292-foro-qanalisis-sobre-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusiong.html>.

¹⁵¹ El ponente ilustraba: “Telmex-Telcel representan casi cinco veces en número de usuarios a Movistar y casi 12.2 veces, casi 12 veces lo que representa Televisa Telecom en número de usuarios”, *Ídem*.

¹⁵² En términos parecidos se pronunciaron Víctor Gutiérrez Martínez, representante de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (CANIETI); Francisco Borrego, representante de Televisión Azteca; Miguel Calderón Lelo de Larrea, Vicepresidente Regulatorio de Telefónica Movistar; Emilio Vásquez Lizárraga, Director de Interconexión y Regulación de Axtel; y Cristina Ruiz de Velasco, Vicepresidente de Nextel de México.

por asignación directa y no pagan al Estado contraprestaciones) y les crearía lazos de dependencia con empresas privadas, comprometiendo su línea editorial. Así se expresaron, por ejemplo, Eduardo Ruíz Vega, representante de la CIRT, Raúl Sandoval Navarrete, representante de NRM Comunicaciones, y Joaquín Balcarcel, Vicepresidente Legal y Director Jurídico de Televisa.¹⁵³ En cambio, los representantes de la radio y televisión de uso público y social justamente pidieron a los senadores especificar en las leyes sus opciones de financiamiento aparte de los recursos públicos. Esto fue lo que expresaron Juan Antonio Pavón, representante de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, Enriqueta Cabrera, Directora de Canal Once, Carlos Lara Sumano, representante de IMER, entre otros.¹⁵⁴

En el caso de la discusión sobre la reforma fiscal, como era de esperarse, la pugna se dio entre todos los empresarios descontentos con los nuevos gravámenes y la autoridad pública. Los representantes del sector privado defendieron sus intereses ante los legisladores argumentando en las audiencias en términos de lo que ellos concebían como el “interés público” que debía tutelarse. Por tal motivo, sus frases más recurrentes fueron que la reforma “afecta a la clase media y no a los más ricos”, “encarece el empleo”, “acentúa la desaceleración económica de México”, “fomenta la informalidad” y “ahuyenta a las inversiones”. Un caso curioso que ilustra la índole de esta clase de aseveraciones fue la participación de las empresas refresqueras, embotelladoras y de pequeños comerciantes que se quejaron del impuesto de 1 peso por litro a las bebidas de alto contenido calórico. Cuauhtémoc Rivera Rodríguez, dirigente de la Alianza Nacional de Pequeños Comercios (ANPEC), argumentó que el impuesto “es duro para el pueblo” porque el refresco “es una fuente de energía para la gente más pobre”.¹⁵⁵ Emilio Herrera, representante de la Asociación

¹⁵³ Foro “Análisis sobre leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, 2 y 3 de abril de 2014, Versiones estenográficas consultadas en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/12291-foro-qanalisis-sobre-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusionq.html>; y <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/12292-foro-qanalisis-sobre-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusionq.html>.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Boletín N°. 2186, 2-10-13. Consultado el 3 de octubre de 2013: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/octubre/octubre/02_02/2186_sectores_productivos_demandan_a_diputados_un_voto_razonado_para_aprobar_la_reforma_hacendaria.

Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatadas (ANPRAC), señaló ante diputados que el impuesto...

No va a reducir el problema de la obesidad en México, y sí generará desempleo, inflación, informalidad, cierre de pequeños comercios y ahondará en la crisis del campo mexicano [...] un impuesto a las bebidas azucaradas es un impuesto que tiene una incidencia en los pobres, en la población de este país menos favorecida [...] Si algo hemos aprendido de los impuestos especiales es justamente que promueven la ilegalidad y la informalidad, y por ende provocan desempleo, inflación, y afectan a nuestra economía, particularmente al desarrollo y el crecimiento de una cadena productiva, como lo es la caña de azúcar, refrescos, pequeños detallistas.¹⁵⁶

Es interesante advertir que el propio Emilio Herrera señaló en la audiencia que había intereses empresariales detrás de la promoción del impuesto a los refrescos; concretamente, acusó al Presidente de la Fundación Bloomberg de destinar 10 millones de dólares al patrocinio de este impuesto en México y a dañar la reputación de las empresas refresqueras.¹⁵⁷ Por otra parte, Felipe Lira, Gerente de Asuntos Corporativos de la empresa Tresmontes Lucchetti, que vende los saborizantes en polvo “Zuko”, también acudió a la Comisión de Hacienda solamente para pedir que su producto no se considerara igual a los refrescos para efectos de su tratamiento fiscal.¹⁵⁸ Lo que estos dos hechos nos sugieren es que cada grupo de interés económico estaba más preocupado por defender sus causas particulares sin que se advirtiera de su parte un esfuerzo por presentar ante los legisladores una postura unificada, lo cual le habría dado mucho mayor peso a sus demandas.

Fue una gran cantidad de representantes de grupos empresariales los que presentaron sus preocupaciones y demandas en las audiencias de la Comisión de Hacienda. No es posible referirnos a todas ellas en este espacio. Baste señalar que las quejas más fuertes y recurrentes se dieron por el IVA a las importaciones de material de ensamble y maquinaria para la industria automotriz, el IVA a las colegiaturas, la homologación del IVA en los estados fronterizos, el IVA a la compra, venta y renta de casas, el impuesto de 7.5% a las ganancias

¹⁵⁶ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de septiembre de 2013. Consultada en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/13_cabildeo.

¹⁵⁷ *Ídem*. Los refresqueros incluso se refirieron al “impuesto Bloomberg” promovido por intereses extranjeros, en oposición a los “intereses nacionales”.

¹⁵⁸ *El Economista*, 1 de octubre de 2013, p. 6.

de las compañías mineras, la eliminación del esquema de consolidación fiscal, la disminución de las deducciones por prestaciones sociales y el ya mencionado impuesto al refresco. En la última sección de este capítulo revisaremos si el cabildeo de los grupos de interés económico consiguió que se modificaran estas medidas de la iniciativa de reforma fiscal presentada por el Ejecutivo.

2.2.4. Cabildeo indirecto y presiones de los grupos económicos a los legisladores

En este apartado se tratan dos estrategias de influencia diferentes que utilizaron los grupos de interés económico para defender sus posturas ante los legisladores. La primera es el cabildeo indirecto, que consiste en todo tipo de expresiones a través de los medios de comunicación. Sabedores de que a los legisladores les importa mucho su imagen pública, delineada en buena medida por los propios medios, los grupos económicos se esfuerzan siempre por utilizar éstos para influir en la opinión de grandes franjas de ciudadanos a favor de sus preferencias. Por esa vía buscan disuadir a los diputados y senadores de adoptar medidas que los afecten. Sin embargo, la táctica que resultaría mucho más eficaz, a saber, los spots en radio y televisión, ha caído en desuso desde hace una década a raíz de que la reforma electoral de 2007 prohibió que personas físicas y morales contraten propaganda en dichos medios para influir en las preferencias electorales.¹⁵⁹ Quedaron a su disposición tácticas como inserciones pagadas en los diarios de circulación nacional, conferencias prensa, levantamiento de encuestas, recolección de firmas y campañas a través de las redes sociales. Con todo, cuando la combinación de cabildeo directo e indirecto resulta insuficiente, según la valoración que tengan los grupos económicos del proceso legislativo, se llega a echar mano de la segunda estrategia de influencia que es la *presión*. Ésta se compone de todas aquellas acciones directas que solemos pensar como propias de movimientos sociales, tales como marchas, bloqueos y plantones. Otras formas de acción directa, más graves, son las amenazas y agresiones con el firme propósito de intimidar, lo que ya rebasa los límites de la legalidad.

¹⁵⁹ Justamente en el proceso legislativo de esta reforma y, desde antes, en la elección de 2006, se vio por última vez un fuerte activismo de los grupos empresariales en los medios masivos de comunicación para expresar su descontento con la autoridad. Sin embargo, no obtuvieron los resultados que buscaban, se granjearon el rechazo de la opinión pública y se les impusieron mayores restricciones por la vía legislativa. Desde entonces, dicho activismo se ha moderado. Sobre el tema, véase Georgina Sosa Hernández, *En los límites de la democracia: la (re)acción de las televisoras frente a su regulación*, Colección Posgrado, UNAM, México, 2016.

Por el carácter público y abierto de esta clase de estrategias, revisamos su utilización por parte de los grupos económicos en los procesos legislativos de las reformas en materia fiscal y de telecomunicaciones.

Un seguimiento de la prensa entre 2013 y 2014, periodo en el cual se confeccionaron y discutieron las iniciativas de reforma constitucional y de leyes secundarias sobre telecomunicaciones y competencia económica, nos ilustra que el recurso predilecto de las empresas interesadas fue el de publicar desplegados en los periódicos. En general, fueron dos tipos de mensaje los que se vertieron en estas publicaciones: por un lado se exhortó a las autoridades públicas a escuchar las demandas del sector privado antes de decidir sobre las piezas legislativas; por el otro, se atacaron entre sí los oligopolios de la televisión y la telefonía para persuadir tanto a los legisladores como a la opinión pública de sus posiciones. Ejemplo de lo primero son los desplegados del CCE y la CIRT. El 10 de abril de 2013 el CCE publicó una inserción en los principales diarios de circulación nacional que fue muy comentada por la clase política y los analistas; en ella, el organismo empresarial expresa su preocupación por el artículo 28 de la iniciativa de reforma constitucional que modifica el régimen de competencia económica. Se señala que los ajustes planteados en dicho artículo afectan a todo el sector productivo y lo deja “en estado de indefensión” debido a la propuesta de que los particulares sólo cuenten con un juicio de amparo indirecto, sin posibilidad de suspensión del acto reclamado, ante las resoluciones que tome la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Básicamente lo que exigían los empresarios era seguir con la práctica de sostener litigios interminables con la autoridad mientras continuaban con su actividad económica.¹⁶⁰ Por su parte, el 3 de abril de 2014 la CIRT publicó un comunicado en el que “celebra” la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pero pide a los legisladores que revisen las multas propuestas (que le parecen “desproporcionadas”), especifiquen que el operador preponderante en telecomunicaciones

¹⁶⁰ *La Jornada* Política, 10 de abril de 2013, p. 19. En un incisivo artículo de opinión, Arnaldo Córdova comentó sobre este desplegado: “Acostumbrados a mamar y dar de topes, los empresarios ni siquiera reparan en el hecho de que no es que se les niegue la suspensión, *tout court*, pues ésta puede concederse cuando haya terminado el procedimiento o el juicio de amparo, el cual tendrá que ser siempre indirecto (solicitado ante tribunales y no a la Corte). El único problema tendría que ser que sus abogados apresuraran y ya no retardaran artificialmente los juicios. Pero a una situación así le tienen pavor, pues, de aprobarse la reforma en el Senado, se les impedirá que ordeñen los bienes de la nación (que por su propia definición pertenecen a todos los mexicanos y no al Estado, como luego capciosamente se afirma) y hagan fortuna a costillas de todos.” (“Contra la competencia”, *La Jornada* Opinión, 14 de abril de 2013, p. 17).

(Telmex-Telcel) no debe beneficiarse de la gratuidad de contenidos radiodifundidos y que la regulación de contenidos permanezca en manos de la Secretaría de Gobernación (y no en el IFETEL) para poder seguir acudiendo al juicio de amparo con suspensión del acto reclamado.¹⁶¹

En cuanto a los ataques que las empresas de telecomunicaciones y radiodifusión se hicieron entre sí, merece destacarse que casi todos los días de febrero a julio de 2014 la CANITEC publicó desplegados muy duros en contra de Telmex, a los que luego se adhirieron Televisa y Telefónica Movistar. El objetivo era persuadir a los legisladores y a la opinión pública de que las medidas antimonopólicas contempladas en las leyes debían dirigirse al gigante de la telefonía. La CANITEC acusó al consorcio de Carlos Slim de “decir verdades a medias y mentiras completas”, “simulación”, “falta de transparencia”, “mentirle a las autoridades mexicanas”, “eliminar a la competencia en larga distancia y tener al borde de la quiebra a la competencia en celular”, “presionar al Estado mexicano para poder eliminar a las empresas de televisión de paga” y causar al pueblo de México “una pérdida de 129 mil millones de dólares al año”. Además publicó fragmentos de un supuesto documento confidencial titulado “Proyecto Confidencial Alpha de Telmex-Dish” en el que se indica que la empresa telefónica adquirió derechos corporativos y accionarios sobre el 51% de Dish.¹⁶² A su vez, Movistar acusó a Telmex de negarse a proveer interconexión y a permitir que otros operadores transiten en su red, de imponer trámites arbitrarios a la portabilidad y tarifas discriminatorias a los consumidores; Televisa, por su parte, acusó al diario *Reforma* de ser financiado por Grupo Carso debido a una nota periodística negativa para la televisora.¹⁶³ Para enfrentar tales acusaciones, Telmex y Dish respondieron, también por medio de desplegados, que entre ambas empresas sólo existe un contrato por servicios de facturación, cobranza y arrendamiento, que es falso que haya participación accionaria entre una y otra, que Televisa debe ser declarada preponderante en televisión de paga y que toda la información publicada por CANITEC es parcial y malintencionada.¹⁶⁴

¹⁶¹ Consultado el 3 de abril de 2014 en: <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/comunicacion/desplegados/1016-a-los-legisladores-federales-y-a-la-opinion-publica>.

¹⁶² *Reforma*, meses de febrero a julio de 2014.

¹⁶³ *Reforma*, 22 y 23 de abril de 2014, p. 5; *Reforma*, 27 de junio de 2014, p. 7.

¹⁶⁴ *Reforma*, 24 de febrero, 9 y 10 de marzo, 2 y 30 de junio de 2014.

En el caso de la reforma fiscal, las tácticas de los empresarios fueron algo diferentes. Algunos optaron por realizar actos políticos de demostración de fuerza, como fue el caso de organismos empresariales de Baja California que convocaron a la prensa para anunciar la formación de “un bloque opositor” y una “Reunión Ciudadana de Emergencia” para que cualquier persona se sumara al rechazo de la homologación del IVA en los estados fronterizos¹⁶⁵; también fue el caso de los empresarios del sureste, quienes formaron el “Grupo Quintana Roo” (con 16 asociaciones empresariales y 250 compañías turísticas) que es, según sus promotores, “un movimiento inédito en la historia de la entidad ante la amenaza de una reforma fiscal que, desde la óptica empresarial, dañará principalmente a la clase media y a la pequeña y mediana empresa”.¹⁶⁶ Por su parte, la Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes (ANPEC) llevó a cabo 4 acciones de cabildeo indirecto en contra del impuesto a las bebidas azucaradas: 1) en septiembre de 2013 levantó una encuesta a 1278 personas de Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México que supuestamente demuestra que 92% de las personas está en contra del impuesto, el 70% cree que las “élites políticas” deben bajarse los salarios y 72% cree que la situación económica del país está peor que el año anterior; 2) recopiló e hizo llegar a los legisladores 1 millón 150 mil cartas de ciudadanos que rechazan el impuesto al refresco; 3) recolectó 1 millón 200 mil firmas de propietarios de tienditas que se pronunciaron en contra del mismo impuesto; y 4) publicó una historieta en la que dos personajes, un abarrotero y una ama de casa, piden a los legisladores “¡Que no se metan con el chesco!”.¹⁶⁷

Otros empresarios recurrieron a las campañas en redes sociales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX) realizó la campaña “Despertador Social”, que consistió en programar la alarma de los celulares de todas las personas que trabajan en dicha industria, sus amigos y familia, el 14 de octubre de 2013 a las 12 del día, para luego tomar fotos y videos de lo sucedido y enviárselas a los legisladores como un mensaje de su rechazo a la reforma fiscal.¹⁶⁸ Asimismo, la COPARMEX de Nuevo León lanzó en twitter la tendencia #tuvotomivoto para “recordarle”

¹⁶⁵ *Reforma Nacional*, 12 de septiembre de 2013, p. 2 y *El Economista*, 15 de octubre de 2013, p. 27.

¹⁶⁶ *El Economista*, 20 de septiembre de 2013, pp. 26-27.

¹⁶⁷ *El Universal* Cartera, 24 de septiembre de 2013, p. B-5; *El Sol de México* Finanzas, 4 de octubre de 2013, p. 4; *Reforma Nacional*, 4 de octubre de 2013, p. 7; *El Universal* Nación, 5 de octubre de 2013, p. A-8.

¹⁶⁸ *El Economista*, 11 de octubre de 2013, p. 8.

a los legisladores que deben representar los intereses de los ciudadanos y votar en contra de los nuevos impuestos que perjudican al sector privado.¹⁶⁹

Cuando los empresarios valoraron que todas sus estrategias de cabildeo directo e indirecto no estaban dando los resultados que esperaban, recurrieron a las presiones. El Presidente de la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR), Roberto Díaz Ruíz, ordenó que más de 100 vehículos pesados se apostaran en las calles aledañas al recinto de San Lázaro para protestar en contra de la reforma fiscal. El dirigente de la mencionada ANPEC llevó a su gente a la Cámara de Diputados para realizar un plantón de protesta contra el impuesto al refresco. Por su parte, empresarios de distintos giros de Tamaulipas, Baja California y Ciudad Juárez organizaron marchas en contra de la homologación del IVA en los estados fronterizos; otro tanto hicieron los empresarios de la industria maquiladora y manufacturera en Nuevo León, Baja California y Chihuahua para protestar por los impuestos a las importaciones temporales.¹⁷⁰ Sin embargo, en general, estas acciones no suscitaron el entusiasmo de los ciudadanos como para que surgiera un verdadero movimiento social de protesta.

Las presiones más graves, a modo de venganza, llegaron una vez que la reforma fiscal fue aprobada en ambas Cámaras del Congreso. Con motivo de la homologación del IVA en los estados de la frontera (que implicó un aumento del 11% al 16%), distintos grupos organizaron lo que fue calificado como “una campaña de odio” en contra de los diputados y senadores que votaron a favor de la reforma. Una organización llamada “Baja California Despierta” montó espectaculares declarando a seis diputados de dicha entidad “personas non gratas” y distribuyó miles de volantes que tenían la leyenda: “En mi casa y/o negocio no son bienvenidos los diputados traicioneros de Baja California que votaron a favor de la reforma hacendaria.” Posteriormente, la oficina de atención ciudadana de la senadora priista Lilia Merodio fue apedreada y sus cuentas de Facebook y twitter fueron intervenidas como “castigo” por votar a favor del mismo impuesto. Esta senadora y el senador por el PT, Marco

¹⁶⁹ *El Economista*, 15 de octubre de 2013, p. 27.

¹⁷⁰ *El Sol de México*, 15 de octubre de 2013, p. 7; *El Universal Cartera*, 18 de octubre de 2013, p. B-6; *Reforma Nacional*, 21 de octubre de 2013, p. 3; *Reforma Nacional*, 23 de octubre de 2013, p. 6.

Antonio Blásquez, acusaron de ambas acciones a grupos de militantes del PAN aliados con la sección de la COPARMEX de Baja California.¹⁷¹

2.3. Pugna de los grupos de causa a favor del interés público. Papel de las asociaciones civiles

La coyuntura política generada por el Pacto por México en la LXII Legislatura favoreció que los grupos de causa pudieran realizar una alianza estratégica con líderes parlamentarios en virtud de la cual otorgaron apoyo político para impulsar las reformas a cambio de colocar en la agenda legislativa algunos temas sociales por los que habían luchado desde tiempo atrás. Por esa vía dichos grupos consiguieron influencia considerable. Esto ocurrió, específicamente, en los casos de las organizaciones no gubernamentales que promovieron la competencia y pluralidad en los medios de comunicación en la reforma de telecomunicaciones y las que impulsaron el impuesto a las bebidas azucaradas -como medida de salud pública- en la reforma fiscal. La coalición de partidos políticos para recuperar la rectoría del Estado en la vida nacional, frente a la resistencia de los grupos de interés económico, formó un contexto político que supieron leer y aprovechar muy bien las ONG's para poner en práctica sus estrategias de cabildeo directo e indirecto en el Congreso mexicano. Su gran acierto fue proporcionar a los grupos parlamentarios las herramientas (argumentos científicos, técnicos, jurídicos y morales a favor de las reformas) para hacer viables los objetivos políticos que de todos modos perseguían y, al mismo tiempo, orientar el contenido de las piezas legislativas de acuerdo con su visión de los problemas.

La clave del éxito de dichas asociaciones fue su capacidad para formar redes organizativas amplias a partir de articular objetivos y estrategias comunes de incidencia. Las redes tuvieron muchas ventajas: no solamente permitieron acumular recursos económicos para contrarrestar el cabildeo de los empresarios, también posibilitaron reunir el capital social, intelectual y la serie de contactos que cada asociación tenía por separado (con legisladores y académicos simpatizantes de sus causas) para formar un gran bloque con peso político considerable. Frente a la actuación reactiva, desarticulada y conflictiva de los grupos económicos, tuvo mayor eficacia en algunos temas la actuación proactiva, estratégica y concertada de los grupos de causa.

¹⁷¹ *Reforma Nacional*, 26 de octubre de 2013, p. 4 y *Reforma Nacional*, 6 de noviembre de 2013, p. 2.

La promoción del impuesto a las bebidas azucaradas en el proceso legislativo sobre la reforma fiscal corrió a cargo de dos grandes conjuntos de asociaciones civiles que, en realidad, actuaron como un solo bloque, a saber, la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA) y ContraPeso A.C. La primera se conforma por 31 asociaciones, entre las cuales se encuentran las dedicadas a la defensa de los derechos de los consumidores, del derecho al agua, del derecho a la alimentación, de la soberanía alimentaria, de los derechos de la infancia, de los derechos humanos, la promoción de la salud y grupos ambientalistas.¹⁷² La segunda se integra por más de 40 asociaciones, predominando aquellas dedicadas a proteger y orientar a las personas que padecen enfermedades específicas.¹⁷³ Ambas alianzas se crearon en 2012 y, para insertarse en el proceso legislativo, decidieron dividir el trabajo de cabildeo estratégicamente: mientras que ASA se dedicó al cabildeo indirecto, organizando una campaña mediática sobre los beneficios para la salud del impuesto al refresco, ContraPeso operó el cabildeo directo concertando reuniones con líderes de los partidos políticos miembros del Pacto por México, el Secretario de Hacienda y los legisladores.¹⁷⁴

Desde el año 2012 la alianza de ONG's había elaborado una propuesta de ley que planteaba aplicar un impuesto de 2 pesos por litro a bebidas de alto contenido calórico, la cual fue entregada a la senadora panista Marcela Torres Peimbert para que la presentara como iniciativa en la Cámara de Diputados. En esta tarea, la senadora recibió el respaldo de otros 13 senadores y 37 diputados del PRD y del PAN, pero la iniciativa fue desechada en la

¹⁷² Por mencionar a algunos miembros de la alianza, podemos encontrar a AlConsumidor, Asociación de Consumidores Orgánicos, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, Blue Planet Project, CCEC-DDS Chiapas, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, COA Nutrición, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, El Barzón, El Poder del Consumidor, FAN México, Foodfirst Information and Action Network, Food an Water Watch, Fundación Interamericana del Corazón, Greenpeace, Grupo de Estudios Ambientales, Grupo de Enlace para la Promoción del Amaranto en México, The Hunger Project, IBFAN México, LacMater, OXFAM México, Sin Maíz No Hay País, entre otros. La lista completa se encuentra en: <http://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/> [último acceso el 21 de marzo de 2018].

¹⁷³ Algunos ejemplos son: Asociación Mexicana de Diabetes, Asociación Mexicana de Familiares y Pacientes con Artritis Reumatoide, Asociación Mexicana de Fibrosis Quística, Asociación Mexicana de Leucemia y Gist, Asociación Mexicana de Lucha contra el Cáncer, Asociación Nacional del Síndrome de Williams, Colegio Mexicano de Bariatría, Fundación MIDETE, etc. La lista completa se encuentra en: <http://alianzasalud.org.mx/2012/10/presentan-coalicion-para-el-combate-al-sobrepeso-y-la-obesidad/> [último acceso el 21 de marzo de 2018].

¹⁷⁴ Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, *op. cit.*, p. 198.

Comisión de Hacienda.¹⁷⁵ Esta iniciativa constituyó el antecedente inmediato de lo que se discutiría un año después. Cabe destacar que las asociaciones civiles decidieron darle prioridad al impulso del impuesto al refresco porque se trataba de un tema fácil de entender, se discutiría en el Congreso en un plazo forzoso (como parte del proceso de aprobación del Paquete Económico) y se calculaba que alcanzaría amplia cobertura en medios de comunicación.¹⁷⁶ Con esta idea, aprovecharon la necesidad del Gobierno federal de recaudar impuestos sin incurrir en altos costos políticos para promover nuevamente el mencionado impuesto. Ya se ha dicho que las asociaciones se aliaron con el PRD para que éste propusiera en el Consejo Rector del Pacto por México que se contemplara el impuesto en la iniciativa de reforma fiscal en lugar del IVA en alimentos y medicinas. La Secretaría de Hacienda aceptó únicamente incluir un IEPS de 1 peso por litro a las bebidas azucaradas; con ello, se aseguró que el grupo parlamentario del PRI en ambas cámaras lo respaldara. Fue el primer éxito de los grupos de causa.

La labor de cabildeo directo continuó en el Congreso. Para lograr mayor eficacia, ContraPeso A.C. se apoyó en una consultoría de “cabildeo con causa” (*advocacy*) llamada *Polithink*. Esta agencia se encargó de realizar el “mapeo de actores” y de organizar las reuniones de la asociación con diputados y senadores para convencerlos de la pertinencia del impuesto. La idea era, por una parte, inspirar un sentido de urgencia sobre la necesidad de atender el problema financiero y de salud pública que supone el incremento de la obesidad infantil y la diabetes en adultos; por la otra, subrayar los beneficios en términos de ingresos que obtendría el Estado mexicano. Elisabeth Donaldson nos informa que la alianza se encargó de elaborar paquetes de información accesibles y bien diseñados para entregárselos a los legisladores, buscando causar en ellos cierto impacto; en dichos paquetes podían leerse las leyendas: “Millones de personas en México con problemas de obesidad y sobrepeso nos necesitan, evitemos que sean más” y “Hay mucha presión para ponerle un impuesto a los refrescos y las bebidas azucaradas”.¹⁷⁷ Con esta información también se trataba de contrarrestar los argumentos de las empresas refresqueras; por ejemplo, frente a la idea de

¹⁷⁵ Elisabeth Donaldson, *Incidencia en el impuesto a las bebidas azucaradas. Un estudio de caso de México*, Bloomberg School of Public Health, John Hopkins University, 2015, p. 9; y Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, *op. cit.*, p. 189.

¹⁷⁶ Elisabeth Donaldson, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 8.

que el impuesto perjudica a los más pobres se opuso la evidencia de que las personas de más bajos ingresos son las más perjudicadas por la diabetes; frente al argumento de que se dañaba el cultivo de la caña de azúcar, se mostró que éste ya había sido dañado toda vez que los refresqueros usaban en sus bebidas jarabe de maíz alta fructosa en lugar de azúcar de caña.¹⁷⁸

En lo que toca al cabildeo indirecto, la ASA organizó una campaña de medios consistente en publicidad pagada y en organizar eventos públicos para atraer la atención de los reporteros. Ejemplo de lo primero fue la campaña “12 cucharadas de azúcar”, que mostró al público la equivalencia en azúcar de ingerir un refresco, y en cuyos mensajes (anuncios en la radio, televisión, internet y espectaculares) aparecían menores de edad. Una muestra de su eficacia fue el hecho de que Televisa, TV Azteca y Milenio Televisión censuraron este mensaje porque los dejaba en mal con las empresas con que sostenían contratos de publicidad.¹⁷⁹ También destacaron las inserciones en los diarios de circulación nacional que comenzaban con la frase “Señores diputados y senadores” con el objetivo explícito de que los mensajes aparecieran en la síntesis informativa que el personal de las cámaras les preparara todos los días a los legisladores.¹⁸⁰ Para atraer la atención de los medios se organizaron foros con expertos internacionales y presentaciones de libros sobre el problema de la obesidad en México, lo cual generó, según Donaldson, más de mil notas periodísticas y artículos en la prensa.¹⁸¹ Otra táctica fue levantar una encuesta en la que se mostraba que 7 de cada 10 mexicanos estaban de acuerdo con el impuesto a los refrescos siempre que el dinero recaudado se utilizara para instalar bebederos en las escuelas.

Por lo que se refiere a la reforma de telecomunicaciones también hubo una alianza amplia de organizaciones civiles, liderada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), que incidió en los cambios normativos para promover la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho de las audiencias, el freno a la prácticas monopólicas en radiodifusión y el reconocimiento de los medios de comunicación públicos, sociales y comunitarios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con la reforma fiscal, en este caso las organizaciones tuvieron mucha menos información y control sobre la manera

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 9 y 18.

¹⁸⁰ Sergio Bárcena y Julio Téllez del Río, *op. cit.*, p. 193.

¹⁸¹ Elisabeth Donaldson, *op. cit.*, p. 17.

en que los legisladores recibían sus propuestas. La alianza encabezada por la AMEDI tuvo antecedentes en 2007, cuando fue creado el Frente Nacional para la Reforma de los Medios Electrónicos de Comunicación, y en 2011, cuando se celebró el Encuentro Nacional por la Diversidad y la Calidad de los Medios de Comunicación.¹⁸² En medio de las campañas presidenciales de 2012, y una vez que surgió el Movimiento #YoSoy132 (cuya demanda principal era la “democratización de los medios de comunicación”), la alianza se reactivó con el nombre de “Coalición Ciudadana Democracia y Medios”. La Coalición publicó desplegados para reclamar a los partidos políticos la existencia de legisladores vinculados a las empresas de radio y televisión (la llamada “telebancada”) e interrogar a los candidatos a la presidencia sobre sus propuestas para impulsar una reforma integral al régimen legal de la radiodifusión y las telecomunicaciones “sustentada en la rectoría del Estado, el servicio público y los derechos humanos”.¹⁸³ Como informa Raúl Trejo Delarbre, la Coalición se integró por asociaciones dedicadas a asuntos de comunicación, defensa de los derechos humanos, defensa de los derechos sociales, defensa de los derechos de las mujeres y grupos campesinos e indígenas.¹⁸⁴

Una vez que apareció el documento sobre los acuerdos del Pacto por México (2 de diciembre de 2012), la AMEDI reconoció públicamente que el apartado sobre “Competencia en radio y televisión” recogía demandas y propuestas hechas desde hacía décadas por las asociaciones civiles para regular al sector. Sin embargo, también señaló que faltaban medidas para impulsar a los medios públicos y comunitarios, además de plazos fijos para la aprobación de una reforma en telecomunicaciones. El 14 de diciembre de 2012 la AMEDI

¹⁸² Raúl Trejo Delarbre, “Sociedad presente y discusión ausente en la reforma constitucional para telecomunicaciones y radiodifusión (2012-2013)”, en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo... op. cit.*, pp. 79-80.

¹⁸³ El documento donde se hacen estos reclamos y preguntas se puede consultar en <http://www.javiercorral.org/?p=18705> [último acceso 17 de marzo de 2018].

¹⁸⁴ El autor cita a las siguientes: AMEDI, Artículo 19, #YoSoy132, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Centro Nacional de Comunicación Social, Ciudadanos en Medios, Comunicación Comunitaria, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, Equipo Pueblo, Fundación Manuel Buendía, Mujeres y Periodismo, Alianza Cívica, Fundar, INCIDE Social, Alaide Foppa A.C., Católicas por el Derecho a Decidir, Mujeres para el Diálogo, Centro Fray Bartolomé de las Casas, Centro Fray Francisco de Vitoria, Centro Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Centro Digna Ochoa, Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad, Comité Cerezo, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Asociación de Uniones de Crédito del Sector Social, Asociación Nacional de Empresas del Campo, Coordinadora de Organizaciones Cafetaleras y Casa del Migrante. Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 79.

publicó un documento muy importante con 21 puntos que, a su juicio, debía contener la reforma constitucional; entre dichos puntos estaban las propuestas de crear un Instituto Federal de Telecomunicaciones con autonomía constitucional, definir a las telecomunicaciones como servicio público, establecer reglas para la digitalización de la televisión, reconocer legalmente a los medios públicos y comunitarios y que se les otorgue el derecho de recibir ingresos adicionales por donativos y patrocinios, establecer reglas de dominancia en mercados y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, must carry y must offer, permitir la inversión extranjera directa y sanciones a quienes incurran en prácticas monopólicas.¹⁸⁵

Los meses de enero y febrero de 2013 fueron los que el Consejo Rector del Pacto utilizó para elaborar, más o menos en secreto, la iniciativa de reforma constitucional, ante lo cual la AMEDI exigió transparencia, definiciones claras e inclusión de la sociedad civil en las negociaciones. Como no había respuesta por parte de la clase política, la AMEDI y sus múltiples aliados lanzaron la campaña “Más para ver”, que consistía en la promoción de los mencionados 21 puntos en internet, redes sociales, foros públicos y diarios de circulación nacional. El propósito era llamar la atención de los tomadores de decisiones e incidir en la hechura de la iniciativa.¹⁸⁶ Aunque no contamos con información sobre si los integrantes de la alianza se reunieron con los miembros del Pacto, lo sorprendente es que la iniciativa de reforma constitucional que presentó el Consejo Rector a la Cámara de Diputados recogió casi todos los 21 puntos del documento de la AMEDI. Cuando las asociaciones participaron en los foros públicos organizados por el Senado, ciertamente echaron en falta medidas en favor de los medios sociales y comunitarios, pero ante todo reconocieron que era una buena iniciativa y urgieron a que se aprobara cuanto antes.¹⁸⁷

La discusión de las leyes reglamentarias en telecomunicaciones fue diferente. No obstante que la AMEDI hizo llegar a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de

¹⁸⁵ Se puede consultar el documento en <http://www.amedi.org.mx/21-puntos-mas-para-ver/> [último acceso el 21 de marzo de 2018].

¹⁸⁶ Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 79 y Gabriel Sosa Plata, “Más para ver”, *El Universal*, 5 de marzo de 2013. Consultado en: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle17980.html.

¹⁸⁷ Véase Boletín 1338. Viernes 12 de abril de 2013. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6430-boletin-1338-continuan-en-senado-consultas-sobre-reforma-a-telecomunicaciones.html>.

Diputados sus propuestas, solicitando que los coordinadores de los grupos parlamentarios las hicieran suyas¹⁸⁸, pocas fueron las que en realidad se recogieron. María Eugenia Valdés Vega ha documentado que, desde la perspectiva de la asociación, estas leyes constituyeron un retroceso respecto de lo aprobado en la reforma constitucional y tuvieron un sesgo muy claro a favor de Televisa y TV Azteca. Esto porque se dejó al IFETEL “subordinado” al Ejecutivo, ya que se estableció que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes opinaría sobre su labor y la Secretaría de Gobernación mantendría la facultad de vigilar contenidos en radio y televisión, función que muchos actores políticos y expertos decían que debía dejarse al órgano autónomo; se olvidó el derecho de las audiencias y el derecho de réplica; y se ignoró a los medios de uso público y social.¹⁸⁹ Cabe señalar, no obstante, que la iniciativa del Ejecutivo proponía que las multas impuestas a los concesionarios no se aplicaran sino hasta que se resolviera el juicio correspondiente, anulando así el principio de la no suspensión del acto reclamado establecido en la reforma constitucional; no obstante, el Congreso enmendó esta falla. Este es un punto que Valdés Vega no advierte en su trabajo.

En realidad, el cabildeo más efectivo en el proceso de discusión de las leyes reglamentarias fue el que ejerció el llamado “Frente por la Comunicación Democrática”, una alianza de legisladores de diversos partidos políticos, ex funcionarios, intelectuales públicos, actores de televisión, asociaciones de derechos humanos y organizaciones promotoras del derecho a la información y el internet libre.¹⁹⁰ Este Frente se constituyó el 11 de abril de 2014 en el Teatro Metropolitano por la convocatoria del senador panista Javier Corral y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ex dirigente del PRD. Sus objetivos declarados fueron denunciar que las iniciativas de leyes reglamentarias en telecomunicaciones representaban un retroceso respecto de la reforma constitucional y presionar a los legisladores -tanto en redes sociales

¹⁸⁸ Boletín N°. 1992, 09-09-13. Consultado el 10 de septiembre de 2013 en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/septiembre_septiembre/09_09/1992_recibe_jucopo_propuesta_ciudadana_en_materia_de_telecomunicaciones

¹⁸⁹ María Eugenia Valdés Vega, “Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información”, en *Revista Tla-Melaua*, nueva época, Año 9, núm. 39, octubre de 2015.

¹⁹⁰ Se trataba de una suerte de reedición de la “Coalición Ciudadana Democracia y Medios” de 2013, pero con mayor influencia de actores políticos y redes de jóvenes promotores del internet libre. *El Universal Nación*, 7 de abril de 2014, p. A-4.

como personalmente en los recintos parlamentarios- para que rectificaran.¹⁹¹ El Frente consideraba que las iniciativas dejaban intocado el duopolio televisivo, debilitaban al IFETEL frente al gobierno federal, ignoraban los lineamientos constitucionales para el fortalecimiento de los medios públicos y comunitarios y amenazaban la libertad de información y el derecho a la privacidad.

Fue en estos dos últimos temas donde el Frente tuvo su más eficaz influencia debido a la actuación de uno de sus elementos, la Red de Derechos Digitales, que a su vez se conformaba por las asociaciones ContingenteMx y Libre Internet para Todos. A dicha Red le preocupaba, sobre todo, que las iniciativas de ley estipulaban la obligación de los concesionarios de proporcionar a las autoridades la localización geográfica de dispositivos móviles, la intervención de comunicaciones privadas y el bloqueo de señales de internet, todo ello por supuestas razones de seguridad. Para rechazar estas medidas, la Red organizó campañas de información en redes sociales y participó en una marcha de protesta que partió de Televisa Chapultepec con rumbo al Senado de la República, en pleno día en que las comisiones dictaminadoras discutían el proyecto de dictamen. Ocurrieron fuertes enfrentamientos entre los manifestantes y el cuerpo de granaderos, dejando un saldo de siete lesionados.¹⁹² Es muy probable que estos hechos afectaran el ánimo del PRI y el Gobierno Federal porque al día siguiente el coordinador de los senadores priistas, Emilio Gamboa, y el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruíz Esparza, hicieron una declaración conjunta donde aceptaron dar marcha atrás a estas medidas en el proyecto de ley.¹⁹³

2.4. Alcances de la influencia de los grupos de interés en las reformas fiscal y de telecomunicaciones. Comparativo entre iniciativas y decretos

El presente análisis ha querido mostrar la complejidad de la relación entre los legisladores y los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. La enorme

¹⁹¹ Javier Corral conminó a sus simpatizantes con estas palabras a influir en los legisladores: “Es marcaje personal, vamos a estarlos siguiendo en las oficinas de sus estados, en el Congreso, se les van a pedir entrevistas, vamos a estar siguiéndolos en sus actividades relacionadas con este tema’ [...] ‘Obviamente en las reuniones de comisiones unidas, va a ser un marcaje personal. No solo por redes, el objetivo es que sepan que ya los vimos y los vamos a vigilar.” *Reforma Nacional*, 28 de abril de 2014, p. 5.

¹⁹² *Reforma Nacional*, 23 de abril de 2014, p. 4.

¹⁹³ *Reforma Nacional*, 24 de abril de 2014, p. 4

cantidad de actores sociales desplegando estrategias muy variadas de cabildeo directo e indirecto en los procesos legislativos no hace sencillo que se puedan discernir sus resultados. No obstante, en este último apartado se intenta calibrar los alcances reales que tuvo la influencia de los grupos de interés en las reformas estudiadas. Lo primero que debe decirse es que, como siempre ocurre en la política que se hace en los regímenes pluralistas y democráticos, ningún actor ganó o perdió todo de una vez y para siempre. De alguna manera, todos los grupos organizados que fueron capaces de intervenir en la toma de decisiones políticas obtuvieron algo, ya sea en la forma de un beneficio nuevo o en la de lograr detener un perjuicio sobre los bienes anteriormente adquiridos. Y además, mientras subsista dicho régimen, los grupos siempre tendrán la oportunidad de volver a participar e intentar influir en las decisiones públicas que se tomen en el futuro.

Ahora bien, es cierto que, en procesos legislativos concretos, algunos grupos obtienen más que otros, y esto es lo que tiene más miga. Del análisis que aquí se ha presentado se desprende que, a pesar de las críticas que se hicieron al Pacto por México -por su carácter cupular y cerrado-, los partidos políticos, el Congreso y el Gobierno federal no pudieron dejar de escuchar y valorar lo que los grupos organizados tenían que decir a cerca de las reformas y leyes que se estaban decidiendo. Pero al escucharlos, las autoridades públicas tuvieron la prerrogativa de escoger qué sí y qué no aceptaban de sus demandas y propuestas. En este sentido, el balance final que podemos hacer es que en los procesos legislativos sobre la reforma fiscal y de telecomunicaciones los grupos de causa lograron éxitos notables al incidir a favor del interés público, los grupos económicos lograron modificar en ciertos aspectos las piezas legislativas (a veces con argumentos razonables y a veces no) y los grupos parlamentarios fueron capaces de mantener cierta cohesión para no someter la institucionalidad del Congreso a ningún interés particular.

Los cuadros que aparecen a continuación muestran con detalle las modificaciones que los grupos de interés lograron introducir en la legislación sobre la reforma fiscal y de telecomunicaciones. Por supuesto, para fines ilustrativos, sólo se presenta la lista de temas que fueron objeto de mayor polémica durante los procesos legislativos.

Cuadro. 1 Influencia de los grupos de interés en la reforma fiscal de 2013			
<i>Leyes que fueron objeto de pugna</i>	<i>Propuestas de la iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Propuestas de los grupos de interés</i>	<i>Decreto aprobado por el Congreso</i>
Ley del Impuesto al Valor Agregado	Homologación de IVA en los estados fronterizos (de 11 a 16%)	Los empresarios expresaron que lo mejor era aplicar un IVA generalizado a alimentos y medicinas.	Se deroga el artículo 2° de la Ley del IVA que establecía sólo 11% del impuesto en la región fronteriza
	Eliminar exención de IVA en compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación (se deroga art. 9o y 15 primer párrafo de la Ley del IVA)	La Asociación de Bancos de México pidió echar atrás la propuesta del Ejecutivo, y a lo mucho, cobrar IVA a los nuevos créditos hipotecarios, pero sin que fuera retroactiva su aplicación.	Se restituye art. 9° y 15 primer párrafo para mantener la exención del pago del IVA en compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación
	Eliminar exención de IVA a colegiaturas en escuelas privadas (se deroga fracción IV del art. 15)	No hay propuesta específica, sólo se expresó un rechazo generalizado de empresarios y asociaciones por la afectación del impuesto a la clase media.	Se restituye párrafo IV del artículo 15 para mantener la exención
	Eliminar la exención de IVA a la prestación de servicios de hotelería a extranjeros para participar en congresos, exposiciones convenciones o ferias (se deroga fracción VII del art. 29).	No hay propuesta específica, solamente se rechazó el impuesto argumentando los daños que podía generar al turismo nacional e internacional.	Se deroga párrafo VII del art. 29 para eliminar exención de IVA a la prestación de servicios de hotelería a extranjeros que participan en congresos, convenciones, exposiciones o ferias.
	Eliminar exención de IVA a importaciones temporales (se deroga párrafo IV del art. 1o.-A)	Representantes de la industria automotriz y la industria maquiladora se pronuncian por mantener los incentivos fiscales para importar y exportar sus mercancías.	Se deroga párrafo IV del art. 1o.-A para eliminar IVA a importaciones temporales. Pero con una excepción: las empresas podrán pasar la responsabilidad del pago del impuesto a aquellas otras a las que vendan sus mercancías hechas con materiales importados.
Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR)	Deducción de hasta el 59% a las remuneraciones exentas otorgadas al trabajador (art. 28, fracción XXX)	Empresarios ofrecen incrementar algunas prestaciones de los trabajadores (vales de despensa), pero piden que no se afecte el monto de deducción.	Deducción de hasta el 53% a las remuneraciones exentas otorgadas al trabajador (art. 28, fracción XXX)

Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), cont.	Las aportaciones que realicen las empresas a los fondos de pensiones y jubilaciones complementarias a aquéllas que son obligatorias por ley, sólo pueden deducirse hasta en 43% (art. 25, fracción X de la Ley del ISR).	Organizaciones de empresarios no proponen una alternativa concreta a esta propuesta del Ejecutivo. Sólo insisten en los impuestos generalizados al consumo.	Se incrementa de 47 a 53 por ciento el porcentaje deducible de las aportaciones a Fondos de Pensiones Complementarias a las obligatorias por ley (art. 25, fracción X)
	No deducibles las cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por el patrón (art. 28, fracc. I).	Organizaciones de empresarios argumentan sobre el impacto de la propuesta del Ejecutivo a sus finanzas y a los niveles de inversión, pero no proponen alternativas.	No serán deducibles las cuotas de seguridad social pagadas por el patrón (art. 28, fracc. I).
	Se elimina deducción del 100% de gastos de exploración del sector minero y se aplica cobro de impuesto por derechos de 7.5%	Representantes de compañías mineras, nacionales y extranjeras, piden eliminar la propuesta del Ejecutivo, reclaman mayor seguridad y amagan con retirar sus inversiones si se les cobran más impuestos.	Se elimina deducción a gastos de exploración minera y se aplica cobro de 7.5% por derechos (art. 33 de Ley de ISR y art. 268 de la Ley Federal de Derechos)
	Eliminación del régimen de consolidación fiscal que permitía diferir pago de ISR hasta 10 años a las empresas y se propone un régimen de diferimiento de máximo 3 años.	Las organizaciones de empresarios ofrecen al gobierno su colaboración para castigar abusos cometidos con el régimen de consolidación, pero rechazaron su eliminación. Como alternativas, promovieron impuestos verdes para los autos chocolate, eliminar el subsidio a la gasolina, federalizar la tenencia y generalizar el IVA a alimentos y medicinas.	Se establece un régimen de diferimiento de pago de impuestos y pago fraccionado de 5 años
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Impuesto de 1 peso por litro a las bebidas con alto contenido de azúcar (art. 2º, inciso G, Ley del IEPS)	Empresas refresqueras y embotelladoras rechazaron el impuesto argumentando el daño que causaría a los dueños de tienditas y al consumidor. No presentaron propuestas alternativas. CCE propuso un impuesto por	Se mantiene impuesto de 1 peso por litro.

		<p>kilo a toda la cadena de consumo de azúcar y fructosa.</p> <p>En cambio, las asociaciones civiles a favor de la salud querían que se cobrara un impuesto de hasta 2 pesos por litro de bebidas azucaradas.</p>	
<p>Elaboración propia con base en Leyes del IVA, ISR y IEPS de 2010, iniciativas de reforma a las mismas leyes presentadas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2013, informaciones de prensa y Decretos publicados en D.O.F. el 11 de diciembre de 2013.</p>			

<p>Cuadro 2. Influencia de los grupos de interés en el Consejo Rector del Pacto por México en relación con el <i>must carry</i> y <i>must offer</i> de la reforma de telecomunicaciones 2013</p>		
<p>Versión preliminar del Pacto por México</p>	<p>Propuesta de los grupos de interés</p>	<p>Versión oficial del Pacto por México</p>
<p>Obligación de sistemas de cable de incluir de manera gratuita señales radiodifundidas y obligación de la televisión abierta de ofrecer de manera gratuita sus señales a operadores de televisiones de paga</p>	<p>Televisa y TV Azteca pugnaron por seguir cobrando sus señales a las televisoras de paga.</p>	<p>La televisión abierta debe ofrecer sus señales a los operadores de televisión de paga “de manera no discriminatoria y a precios competitivos” (Compromiso 43).</p>
<p>Elaboración propia con base en Acuerdos del Pacto por México e informaciones de prensa.</p>		

<p>Cuadro 3. Influencia de los grupos de interés en la reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013</p>			
<p>Rubro</p>	<p>Propuestas de la iniciativa del Ejecutivo</p>	<p>Propuestas de los grupos de interés</p>	<p>Decreto aprobado por el Congreso</p>
<p>Must carry y must offer</p>	<p>Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial o como agentes económicos preponderantes, no se beneficiarán de la regla de gratuidad (Octavo transitorio).</p>	<p>Televisa y TV Azteca pugnaron por echar atrás la medida o por lo menos conseguir que las empresas que sean declaradas preponderantes o con poder sustancial no puedan beneficiarse de la regla de gratuidad del <i>must offer</i>. Esto para evitar el avance del consorcio MVS-DISH.</p>	<p>Se aprueba en sus términos la iniciativa del Ejecutivo y se añade que el IFETEL sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de otros concesionarios (Octavo transitorio)</p>

<p>Uso de la banda de fibra óptica de 700 MHZ</p>	<p>Los concesionarios y permisionarios están obligados a devolver, en cuanto culmine el proceso de transición a la televisión digital terrestre, las frecuencias que originalmente les fueron concesionadas por el Estado, a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz (Quinto transitorio).</p>	<p>El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHM) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) buscaron que la banda de fibra óptica se mantuviera en manos del sector privado y se eliminara el impuesto especial de telecomunicaciones para concesionarios.</p>	<p>Se aprueba la iniciativa del Ejecutivo en sus términos</p>
<p>Juicio de amparo indirecto contra resoluciones de IFETEL y COFECE sin suspensión del acto</p>	<p>Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión (fracción VII del artículo 28 CPEUM).</p>	<p>Organismos empresariales buscaron y consiguieron que el Senado modificara la iniciativa del Ejecutivo para que las resoluciones de COFECE e IFETEL se apliquen hasta que se resuelva el juicio de amparo. Sin embargo, en segunda revisión, la Cámara de Diputados rechazó esta modificación.</p>	<p>Se aprueba la iniciativa del Ejecutivo en sus términos.</p>
<p>Declaratoria de preponderancia</p>	<p>Se considera como agente económico preponderante al que, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas.</p>	<p>Las televisoras dominantes del país buscaron que la declaración de preponderancia se hiciera por sector de telecomunicaciones, para que no se vieran afectados sus negocios en los otros sectores.</p>	<p>Se aprueba la iniciativa del Ejecutivo en sus términos.</p>

Colaboración de los concesionarios con las instituciones de seguridad	Es obligación de los concesionarios proporcionar a las autoridades información sobre la localización geográfica de dispositivos móviles, intervención de comunicaciones privadas y bloqueo de señales de internet, por razones de seguridad.	Las empresas concesionarias se mostraron reacias a apoyar la propuesta del Ejecutivo, pero no le pusieron mucha atención al tema. En cambio, las asociaciones civiles a favor de los derechos digitales rechazaron contundentemente la propuesta, con fuertes movilizaciones.	Se elimina la propuesta del Ejecutivo.
Elaboración propia con base en iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo al Congreso el 11 de marzo de 2013, informaciones de prensa y Decreto publicado en D.O.F. el 11 de junio de 2013.			

Cuadro 4. Influencia de los grupos de interés en las leyes reglamentarias de telecomunicaciones de 2014			
<i>Leyes reglamentarias</i>			
Rubro	Propuestas de la iniciativa del Ejecutivo	Propuestas de los grupos de interés	Decreto aprobado por el Congreso
Juicio de amparo indirecto contra resoluciones de IFETEL y COFECE sin suspensión del acto reclamado	El pago de las multas que imponga el instituto no será exigible hasta que se resuelve el proceso judicial o administrativo (art. 300 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión).	Organismos empresariales buscaron que se aprobara la iniciativa del Ejecutivo, para que las resoluciones de COFECE e IFETEL no se aplicaran hasta que se resolvieran los juicios de amparo.	Las multas que imponga el Instituto serán ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria, a través de los procedimientos y disposiciones aplicables por dicho órgano (art. 302 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión).
Declaratoria de preponderancia	El IFETEL determinará la existencia de agentes económicos preponderantes por sector de radiodifusión y de telecomunicaciones (no por servicios o mercados). Art. 260 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	Las televisoras dominantes del país, sobre todo Televisa, buscaron que la declaración de preponderancia se hiciera por sector, porque así sólo tendrían que aceptar una declaratoria en TV abierta, pero ya no en TV de paga.	Se agrega un segundo párrafo donde se calca el concepto ambiguo de preponderancia presente en el octavo transitorio de la reforma constitucional.

Financiamiento de los medios públicos, sociales y comunitarios	Los medios públicos no podrán comercializar con sus espacios (art. 28 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión)	Los medios públicos pugnan porque se les permita comercializar sus espacios. Los medios privados piden que no se permita comercializar los espacios de los medios públicos porque ello representaría competencia desleal.	Se aprueba la iniciativa del Ejecutivo en sus términos
Elaboración propia con base en las iniciativas de leyes reglamentarias de telecomunicaciones presentadas por el Ejecutivo al Congreso el 24 de marzo de 2014, informaciones de prensa y Decreto publicado en D.O.F. el 14 de julio de 2014.			

CAPÍTULO 3. DINÁMICA INSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS FISCAL Y DE TELECOMUNICACIONES, 2013-2014

Introducción

Mientras el régimen democrático en México favoreció la formación de gobiernos sin mayoría, no existió otra forma institucional de tomar las decisiones legislativas más que la negociación y los acuerdos de los partidos políticos representados en el Congreso. Una vez que las reglas electorales permitieron el voto libre y efectivo de los ciudadanos, éstos decidieron por más de 20 años que la pluralidad política se asentara en las instituciones públicas, teniendo ello como consecuencia principal que ningún partido, por sí sólo, pudo controlar a un mismo tiempo la Presidencia de la República y las cámaras legislativas. De este modo, la cooperación entre fuerzas políticas 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 político e institucional que no estuvo exento de obstáculos y contradicciones, de modo que no siempre fue obvio ni deseable para los actores políticos trabajar concertadamente para sacar adelante las leyes y reformas importantes para el desarrollo nacional. El hábito de la negociación política requirió tiempo para arraigar en el Congreso plural y no siempre estuvo del todo seguro.

Por muchos años, los especialistas han subrayado las trabas institucionales que supuestamente generan en nuestro país los gobiernos sin mayoría para las relaciones Ejecutivo-Legislativo y los acuerdos parlamentarios, ubicando el origen del problema en el diseño del régimen presidencial. Principalmente se destaca que nuestra Constitución Política no contiene mecanismos que ayuden a conciliar la pluralidad política con la necesidad de los gobiernos para 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 -equivalentes a las de sus pares en América Latina- para superar los intentos de obstrucción de los partidos opositores en el Congreso.¹⁹⁴ A esto se añade como

¹⁹⁴ María Amparo Casar, "El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso", en Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, CIDE, México, 2010, pp. 129-157;

agravantes el que casi cada año haya programadas elecciones en algunos de los estados de la federación, las cuales obviamente ponen en competencia a los partidos políticos, y las constantes pugnas de fracciones y corrientes en el interior de los mismos partidos. Todo esto tiene sin duda un impacto en la viabilidad de los procesos legislativos.

Sin negar el mérito de los argumentos anteriores, importa señalar que el Congreso mexicano, aún sin mayorías partidistas, logró funcionar de manera relativamente estable en los últimos 20 años. Una vez que se ha descartado la idea de la parálisis legislativa, por probarse que es errónea, corresponde señalar que la producción legislativa en México se caracterizó por tener momentos de estancamiento y conflicto, pero también de negociación y acuerdo político, especialmente en lo que respecta a las reformas que se consideraron de trascendencia nacional. Al analizar los periodos presidenciales de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, el politólogo Rogelio Hernández 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 suficiente para negociar y acordar con los partidos de oposición para sacar adelante las reformas más ambiciosas de su programa de gobierno.¹⁹⁵ El autor no deja de advertir los problemas institucionales del régimen presidencial, pero reconoce que aún con ellos se lograron acuerdos legislativos puntuales en distintas materias. Por añadidura, Hernández observa que la imagen de parálisis legislativa durante los gobiernos panistas se debió, en todo caso, a la polémica, confrontación y a veces polarización que se generó en torno a iniciativas de ley y reforma constitucional emblemáticas enviadas por el Presidente al Congreso. En este caso estuvieron algunas de las así llamadas “reformas estructurales” que

Luisa Béjar Algazi, “Cuando el Ejecutivo es débil, ¿Quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XXI, núm. 2, julio-diciembre de 2014, p. 332; Francisco Valdés-Ugalde, “Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, p. 136; José Woldenberg, “Parlamentarismo y/o ajustes al régimen de gobierno”, *Nexos*, 2 de octubre de 2017 [consultado en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=379>]. Los presidentes mexicanos no cuentan, por ejemplo, con facultades de decreto, facultades delegadas para emitir decretos-ley ni con el poder para convocar a referéndum para reformar la Constitución, como ocurre en Bolivia, Chile, Brasil y Uruguay, por mencionar algunos. Si cuenta con veto parcial y total (art. 72 de la CPUM) y, a partir de 2011, también con iniciativa de trámite preferente. El Poder Legislativo, por su parte, no cuenta con una facultad tan importante como es la reconducción presupuestal, la cual permite prorrogar o ampliar la vigencia del presupuesto del año inmediato anterior cuando los legisladores no han podido ponerse de acuerdo, en el tiempo estipulado, para aprobar uno nuevo.

¹⁹⁵ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 21, Issue 1, invierno de 2005, p. 185.

fueron rechazadas, o bien se aprobaron en términos muy lejanos a las preferencias del Ejecutivo.¹⁹⁶

A contrapelo de la idea de parálisis legislativa y fracaso institucional, Lorenzo Arrieta ha mostrado que la negociación y los acuerdos entre los parlamentarios se han convertido en rutinas institucionales del Congreso mexicano, de modo que a partir de ellas se han aprobado reformas importantes, el órgano legislativo ha mantenido un funcionamiento regular y los gobiernos sin mayoría no han resultado en la catástrofe que algunos de sus críticos más encendidos habían vaticinado. Para respaldar su afirmación, el autor ha analizado los procesos legislativos de algunas reformas significativas y polémicas que se dieron en las últimas décadas, tales como la reforma eléctrica y la reforma a la Ley del Seguro Social en el periodo de Fox, la reforma fiscal y la reforma a la Ley del ISSSTE en el periodo de Calderón, y las reformas educativa, fiscal y de telecomunicaciones en el periodo de Peña Nieto.¹⁹⁷ Arrieta reconoce que la negociación parlamentaria no siempre ha sido sencilla, pues ha requerido un proceso de aprendizaje que no ha estado exento de obstáculos, tropiezos y fracasos, además de que las piezas legislativas casi nunca se aprueban de acuerdo con las preferencias del Presidente; sin embargo, el autor advierte que la negociación, como práctica normalizada, es el componente esencial de la institucionalidad democrática del Congreso.

Sigo las ideas de Hernández y Arrieta, así como los enunciados teóricos del capítulo primero, para sostener que el sentido del *Pacto por México*, creado en 2012, fue aprovechar la experiencia institucional acumulada de negociación política en los pasados gobiernos sin mayoría para intentar trascender la práctica de formar alianzas legislativas coyunturales,

¹⁹⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, "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, El Colegio de México, México, 2010, pp. 458-459. En la discusión pública mexicana, desde hace dos décadas, se usa el término "reformas estructurales" para referirse a cambios constitucionales y legales de corte económico con orientación hacia el libre mercado que se suponen necesarios para detonar el crecimiento y así mejorar la situación del país. El concepto es sumamente ambiguo, pero en ello se empeñaron los gobiernos panistas y priistas de la alternancia con resultados bastante discutibles.

¹⁹⁷ Lorenzo Arrieta Ceniceros, "Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral", en Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, FCPyS-UNAM, México, 2008, pp. 71-103; "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, 2006-2008", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010, pp. 275-301; Lorenzo Arrieta y Diego Ramírez, "La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 39, septiembre-diciembre de 2016.

construir una coalición amplia que permaneciera en el mediano plazo 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. Durante algún tiempo, los actores involucrados en este acuerdo político lograron sortear las dificultades del diseño institucional del presidencialismo, así como las vicisitudes impuestas por la coyuntura, por medio de la negociación política, pues los partidos en el gobierno y en la oposición trabajaron concertadamente para aprobar las reformas derivadas de los compromisos públicos que ellos mismos se impusieron al inicio del sexenio.

Para ilustrar este planteamiento, el presente capítulo analiza la dinámica legislativa correspondiente a las reformas fiscal y de telecomunicaciones durante la LXII Legislatura, ambas derivadas del *Pacto por México*. A partir del enfoque integrativo de la negociación, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo fue el proceso de negociación de ambas piezas legislativas?, ¿cuál fue el papel que jugaron el Presidente y sus colaboradores, los dirigentes partidistas y los grupos parlamentarios?, ¿qué posiciones e intereses defendieron estos actores?, ¿cuáles fueron las controversias y obstáculos que enfrentaron?, finalmente, ¿cómo lograron superar sus diferencias para llegar a acuerdos? En primer lugar se reconstruye el proceso de negociación tanto del *Pacto* como el relativo a la formulación de las iniciativas de reforma mencionadas; posteriormente se analiza el tratamiento de las iniciativas en el Congreso, destacando las relaciones entre los Secretarios de Estado y los legisladores, las interacciones de los grupos parlamentarios, la negociación política en comisiones y en la Junta de Coordinación Política, la manera en que la división intrapartidista en el PAN y PRD impactó al trabajo parlamentario y, por último, la discusión y aprobación de los proyectos de reforma en el pleno de las cámaras.

El proceso político que derivó en las reformas fue positivo pero no estuvo exento de trabas y limitaciones.¹⁹⁸ En realidad, cada proceso legislativo aquí estudiado tuvo que abrirse

¹⁹⁸ Un asunto diferente es el contenido propiamente dicho de las reformas, que puede ser más o menos discutible. Su análisis requeriría un trabajo de investigación aparte.

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 se defendieron. No faltó, incluso, que el tratamiento de una pieza legislativa se condicionara a la aprobación de otra distinta. Todo parece indicar que los propios actores políticos previeron este conjunto de problemas y lo interesante es saber cómo hicieron para que, pese a todo, la agenda de reformas saliera adelante. El análisis mostrará que 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. Se subraya que en esta etapa de 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 el Ejecutivo haya impuesto sus preferencias desde el inicio del proceso.

Además, contrariamente a la opinión de los críticos del Pacto, se mostrará que las iniciativas no fueron rápidamente tramitadas y sin discusión en las cámaras; muy al contrario: el proceso legislativo de cada reforma implicó, nuevamente, tensiones, conflictos, amplia discusión y negociación política como pasos necesarios para construir las mayorías que permitieran aprobarlas. Las piezas legislativas se vieron sometidas a las estrategias políticas de los grupos parlamentarios consistentes en la dilación, amenazas con romper los acuerdos, chantajes, denuncias públicas, presiones, entre otras, ya sea porque se buscaba introducir modificaciones, porque fracciones internas del PAN y PRD desaprobaban la nueva relación de sus dirigencias con el Gobierno Federal o por circunstancias políticas ajenas al debate parlamentario (especialmente los procesos de elección interna de autoridades en los partidos políticos y las elecciones de 2013 en diversos estados de la república). Estas condiciones obligaron a los legisladores a encontrar la forma de conciliar intereses y puntos de vista en el interior de los grupos parlamentarios, en la Junta de Coordinación política, en el seno de las comisiones dictaminadoras y en el pleno de las cámaras, de modo que se hiciera posible la toma de decisiones. El resultado fue que los decretos de reforma fueron distintos a las iniciativas presentadas.

3.1. 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 la negociación se daba, por decirlo así, inductivamente; esto significa 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, lo cual 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.¹⁹⁹ En cambio, el Pacto 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. Al hablar sobre las motivaciones que tuvieron los dirigentes del gobierno y de la oposición para construir dicho acuerdo, una vez pasada la elección presidencial de 2012, David Pantoja dice que estos actores políticos supieron hacer de la necesidad virtud. Por un lado, los dirigentes del PAN no tuvieron más remedio que reconocer la derrota de su candidata Josefina Vázquez Mota (por quedar en tercer lugar de la contienda), pero al mismo tiempo que impugnaban las irregularidades de la elección, evaluaban qué perfil de oposición debía adoptar el partido a partir de entonces. El líder panista Gustavo Madero y sus

¹⁹⁹ 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 aprobar 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. Ver su testimonio en el reportaje de Denise Maerker, “La historia del Pacto por México” [consultado el 25 de mayo de 2018 en: https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ].

colaboradores no formaban parte del grupo político del presidente saliente Felipe Calderón ni del de la candidata derrotada, de modo que para sacudirse su influencia decidieron que el PAN sería una “oposición leal a México”, lo cual significaba buscar acuerdos con el nuevo gobierno para sacar adelante las reformas estructurales para la “modernización económica”. Por el otro lado, los dirigentes del PRD, Jesús Zambrano y Jesús Ortega, acompañaron el proceso de impugnación de la elección presidencial encabezado por Andrés Manuel López Obrador (el segundo lugar de la contienda), pero estaban convencidos de que el partido no debía repetir la muy criticada estrategia postelectoral de 2006 consistente en prolongadas movilizaciones de protesta, radicalizar su posición y automarginarse de la toma de decisiones. A sabiendas de que López Obrador abandonaría el PRD (llevándose consigo su capital político) y convencidos de que su organización debía hacer valer el peso político de sus votos, los dirigentes perredistas decidieron negociar con el nuevo gobierno un acuerdo nacional que incorporara los contenidos del programa político de la izquierda.²⁰⁰

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 priista 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 solucionaran 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

²⁰⁰ Ver David Pantoja Morán, “Breves reflexiones sobre el Pacto por México”, *Este País*, 1 de septiembre de 2013; Denise Maerker, “2013: El año del Pacto”, *Nexos*, 1 de diciembre de 2013 [consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15584>]; Denise Maerker, “La historia del...*op. cit.*; y Miguel Armando López Leyva, “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 35, mayo-agosto de 2015, p. 80. 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.” Ver su artículo “PRD: influir en las decisiones nacionales”, *El Universal Opinión*, 21 de noviembre de 2013, p. A-19.

que fuera él quien encabezara el planteamiento político de un “gran acuerdo nacional”, lo cual rechazó tajantemente el tabasqueño.²⁰¹

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 del futuro gobierno, el mencionado equipo tenía 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 de Peña Nieto encontraron que Gustavo Madero estaba dispuesto a negociar. Las cosas empezaron a ir 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 para intentar un acuerdo político de mayor envergadura, accedieron a reunirse. Murat facilitó un inmueble ubicado en la colonia Bosques de la Lomas de la Ciudad de México para celebrar ahí 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 priista negociara con el PRD y Acción Nacional por separado.²⁰²

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.²⁰³ Lo primero que dejaron en claro los dirigentes de la oposición es que el

²⁰¹ En esa reunión estuvieron presentes Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Camacho, Marcelo Ebrad, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete, Juan Ramón de la Fuente y Andrés Manuel López Obrador. Ver Denise Maerker, “La historia del...*op. cit.* y *Excélsior* Nacional, 2 de diciembre de 2017, pp. 8-9.

²⁰² Otra vez, esta condición era resultado de la desconfianza. 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. Los hechos están relatados en José Murat, *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pp. 67-68; *Excélsior...op. cit.*; y Denise Maerker, “La historia del...*op. cit.*”

²⁰³ La cuestión de la secrecía en la negociación política es polémica. A pesar de que la transparencia en la toma decisiones públicas se reconoce como elemento fundamental de la democracia, los teóricos de la negociación

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. También se estableció que nadie renunciaría a la competencia electoral. Para avanzar en la discusión de fondo, se acordó que cada fuerza política iba a poner sobre la mesa desde el principio todos sus planteamientos y demandas, sin reservarse nada. Cuando las partes empezaron a discutir su visión de los problemas públicos 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 y salvar los acuerdos logrados, 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.²⁰⁴

El diagnóstico del país compartido entre los negociadores fue que los 15 años de gobiernos divididos, entre 1997 y 2012, impidieron los acuerdos legislativos que hubieran permitido al país avanzar mucho más rápido de lo que lo había hecho. El objetivo general que se trazaron fue que el Estado recuperara su soberanía y fuera capaz de enfrentar a los poderes privados que obstruyen su acción en detrimento del interés público.²⁰⁵ La redacción

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”. Véase Sarah A. Binder and Frances E. Lee, “Making Deals in Congress”, en Jane Mansbridge and Cathie Jo Marton (eds.), *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, Washington, 2013, p. 63; y Gerardo Le Chevallier, “Recomendaciones para una negociación partidaria eficaz y eficiente”, en Javier Meléndez Q. (coord.), *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002, p. 215.

²⁰⁴ ¿Cómo se logró el Pacto? Consultado en <http://pactopormexico.org/como/> [consultado el 7 de marzo de 2018]; José Murat, *op. cit.*, p. 83.

²⁰⁵ ¿Cómo se logró...*op. cit.*

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 en la mesa de negociación principal, los cuales volvían a discutirse para corregirlos y ampliarlos. Entretanto, los negociadores del equipo de transición hacían numerosas consultas con el presidente electo Enrique Peña Nieto antes de avanzar en la redacción de cada compromiso específico. 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.²⁰⁶

Los negociadores del gobierno y la oposición contemplaron que el Pacto por México se firmara públicamente antes del 1 de diciembre de 2012, fecha de la toma de posesión del cargo de Presidente de la República por parte de Peña Nieto. Buscaban enviar a la opinión pública el mensaje de que era un acuerdo entre partidos, y el titular del Ejecutivo solamente firmaría en calidad de testigo. Esto no fue posible por dos causas: la primera fue que los dirigentes nacionales del PAN y PRD comunicaron a las fracciones internas de sus partidos los compromisos que habían contraído con el Pacto, y de inmediato afloraron críticas y

²⁰⁶ “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; y 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.” José Murat, *op. cit.*, p. 95.

descalificaciones; inclusive, a Jesús Zambrano se le amenazó con ser destituido de su cargo como presidente nacional del Sol Azteca, lo cual ponía en riesgo la viabilidad del acuerdo político; la segunda fue que los negociadores no alcanzaban consensos en torno a los principios que debían regir el muy delicado tema del *must carry* y *must offer*, como base de una futura reforma de telecomunicaciones; esto provocó -como se vio en el capítulo anterior- que se filtrara a la prensa una versión preliminar del documento del Pacto y que el PVEM amagara con romper su alianza política con el PRI. No obstante, después de arduas negociaciones, el Pacto por México fue finalmente firmado en una ceremonia que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec.

Se había previsto que el acuerdo político durara tres años, hasta antes de las elecciones de 2015 para renovar la Cámara de Diputados. Esto tampoco fue posible porque la competencia con motivo del proceso electoral de 2013, donde se renovaban gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos en varios estados de la federación, provocó desconfianza de los partidos de oposición hacía el gobierno²⁰⁷; asimismo, las dirigencias del PAN y PRD resintieron las duras críticas y cuestionamientos de parte de los militantes de fracciones internas opositoras (lo menos de que se les acusó fue de “comparsas” del gobierno); finalmente, llegado el momento de discutir la reforma energética (en diciembre de 2013), el PRD prefirió retirarse definitivamente del Consejo Rector por tener diferencias ideológicas irreconciliables con los términos de la iniciativa presentada. Con todo, el Pacto sentó las bases políticas suficientes para impulsar y aprobar reformas constitucionales y leyes reglamentarias importantes, entre las que se encontraron la fiscal y de telecomunicaciones aquí estudiadas.

²⁰⁷ En abril de 2013 se dio a conocer un video que mostraba cómo un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ofrecía a la población de Veracruz beneficios del programa “Cruzada contra el hambre” a cambio de que votara por el PRI. El PAN y el PRD habían forjado una alianza electoral en esa entidad, de modo que sus dirigentes nacionales denunciaron la maniobra y amenazaron con retirarse de la mesa de negociaciones del Pacto. Dado que el presidente Peña Nieto respaldó públicamente la actuación de la titular de SEDESOL, Rosario Robles, la crisis política se agravó. Osorio Chong intervino para calmar los ánimos y ofrecer garantías de que el gobierno se abstendría de hacer uso electoral de los programas sociales. Eso fue el llamado “Adendum” al Pacto por México. José Murat, *op. cit.*, p. 65; *Excélsior...op. cit.*, p. 9; y “Adendum al Pacto por México”, 7 de mayo de 2013. Consultado en <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/> [último acceso el 8 de marzo de 2018].

3.2. Negociación política entre el Gobierno Federal, PRI y partidos de oposición para la construcción de las iniciativas de reforma fiscal y de telecomunicaciones

En el documento oficial del Pacto por México quedaron establecidos los compromisos de política pública que sirvieron como base de las piezas legislativas que son objeto del presente análisis. Para el caso de las reformas constitucional y reglamentaria en materia de telecomunicaciones, los compromisos 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); reconocer el derecho de la población a la banda ancha y evitar que empresas y consorcios eludan resoluciones de órganos reguladores por medio de amparos (compromiso 39); reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (compromiso 40); 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 (compromiso 43); regular a operadores dominantes en telefonía y servicios de datos para eliminar barreras de entrada a nuevos competidores (compromiso 44); finalmente, adoptar medidas de fomento a la competencia en radio, televisión, telefonía e internet de forma simultánea (compromiso 45). 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); fortalecer las facultades tributarias de las entidades federativas (compromiso 70); eliminar el régimen de consolidación fiscal (compromiso 72); y revisar la política de subsidios y regímenes especiales a fin de establecer un sistema tributario progresivo (compromiso 73).

Contrariamente a lo que dicen los críticos del Pacto por México, nuestra evidencia muestra que el Consejo Rector no fue un órgano que permitiera al Ejecutivo usurpar las funciones del Congreso ni que subordinara a los legisladores a las decisiones impuestas por las cúpulas partidistas.²⁰⁸ Más bien se trató de un mecanismo útil para eficientar el proceso

²⁰⁸ Dice Ricardo Espinoza que en el Pacto por México “los legisladores no fueron los autores de las iniciativas y, en general, no las cuestionaron ni modificaron sus contenidos. Si bien estamos ante un Congreso muy productivo en su primer año, también aparece disminuido en su capacidad legislativa. El desempeño del

de negociación y toma de decisiones legislativas en un contexto complejo marcado por la pluralidad de intereses políticos y sociales. En este sentido, se pueden identificar en la negociación de las tres iniciativas aquí analizadas cuatro elementos fundamentales en común. El primero es que no se impuso en ellas solamente la visión del Ejecutivo sino que el PRI, PAN y PRD participaron negociando sus respectivas demandas y propuestas; el segundo es que algunos diputados y senadores de los mencionados partidos se involucraron directamente en la redacción de las iniciativas en el seno del Consejo Rector, y éste, a su vez, tuvo el cuidado de mantener informados a los grupos parlamentarios sobre la evolución de los acuerdos; el tercero es que dicho Consejo se las arregló para dar a conocer a la opinión pública (generalmente por medio de filtraciones a la prensa) versiones preliminares de los acuerdos tomados para calibrar su impacto en los grupos interesados; finalmente, el cuarto elemento es que, pese a la secrecía, el Consejo tuvo la necesidad de tomar en cuenta las inquietudes y propuestas de los grupos de interés, tanto de grupos empresariales como de asociaciones sin fines de lucro. Por lo anterior, se entiende que los negociadores del Consejo Rector no enviaran al Congreso las iniciativas sino hasta lograr un alto grado de consenso, el cual, de cualquier manera, no garantizó su aprobación automática en las cámaras.

A partir de una revisión de las agendas parlamentarias que se presentaron en la Cámara de Diputados en septiembre de 2012 se puede mostrar que los principales asuntos contemplados en el Pacto por México en relación con las reformas fiscal y de telecomunicaciones ya figuraban entre las prioridades legislativas de los principales partidos políticos. Las coincidencias y la variedad de los temas presentes en dichas agendas evidencian que en el Consejo Rector no se formularon las iniciativas de reforma privilegiando la visión del gobierno o de un solo partido. Por ejemplo, el PRI contemplaba en su agenda reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, así como a la Ley Federal de Competencia Económica, para fortalecer a los órganos reguladores de la economía y combatir prácticas

Congreso muestra que el trabajo legislativo se dirigió, principalmente, a resolver las propuestas del Poder Ejecutivo, bajo el manto protector del Pacto" ("El Congreso en el Pacto por México", en Laura del Alizal Arriaga (coord.), *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, Anthropos, UAM-I, México, 2015, p. 71); Héctor Zamitiz sugiere que el Pacto fue la estrategia que usó el gobierno priista en su intento de "restaurar" el régimen autoritario porque las reformas solamente incluyeron las prioridades de la agenda del Ejecutivo y los legisladores las aprobaron motivados por los sobornos ("Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México", en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016, pp. 143-162).

monopólicas; también planteaba una reforma hacendaria que permitiera crear un sistema de seguridad social universal. El PAN, por su parte, proponía reformas para proteger a los usuarios de telefonía móvil, fortalecer a la Comisión Federal de Competencia y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Radio y Televisión para propiciar la competencia en estos sectores y sugería mecanismos para facilitar la entrada de nuevos competidores en televisión abierta; en materia fiscal proponía aumentar la base gravable y simplificar el pago de impuestos. El PRD planteaba reformas para garantizar la rectoría del Estado sobre la comunicación electrónica, fomentar la pluralidad y competencia en los medios masivos de comunicación, quitar al gobierno federal el control de las concesiones de televisión abierta y radio, impulsar la transición a la televisión digital y, finalmente, imponer sanciones a los concesionarios que incumplen con pautas electorales; en el terreno fiscal proponía eliminar privilegios tributarios y fortalecer el principio de progresividad en el cobro de impuestos.²⁰⁹ Cabe resaltar que la construcción de las agendas parlamentarias supone un proceso político que incluye negociación, deliberación y acuerdos de los legisladores en el interior de sus respectivos partidos políticos, tomando como referencia sus documentos doctrinarios y la coyuntura política nacional.²¹⁰

Por lo que toca a la intervención de los congresistas en la hechura de las iniciativas, se pudo saber que participaron activamente en las negociaciones, en su calidad de miembros permanentes del Consejo Rector, la senadora Rosa Adriana Díaz (PAN), el senador Raúl Cervantes (PRI), el diputado Héctor Gutiérrez de la Garza (PRI), el diputado Arturo Escobar y Vega (PVEM) y la senadora Alejandra Barrales Magdaleno (PRD) -quien además fungía como presidenta de la Comisión de Radio y Televisión de su respectiva cámara. En la redacción de la iniciativa de reforma constitucional de telecomunicaciones estuvieron involucrados, además, el senador Javier Corral (PAN) y el diputado Juan Pablo Adame (PAN), quien era presidente de la Comisión de Agenda Digital y Tecnologías de la

²⁰⁹ Agendas Legislativas de los Grupos Parlamentarios de PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, viernes 7 de septiembre de 2012, Anexos B, C y D. El dirigente nacional del PRD, Jesús Zambrano, y los coordinadores parlamentarios de este partido en las cámaras del Congreso, el diputado Silvano Aureoles y el senador Miguel Barbosa, declararon que 70 u 80 por ciento de los compromisos del Pacto por México son reflejo de los planteamientos de su agenda legislativa. *Milenio Política*, 18 de enero de 2013, p. 4.

²¹⁰ Para un análisis pormenorizado de las agendas parlamentarias consúltese Lorenzo Arrieta y Diego A. Ramírez, "La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 105-129.

Información de su cámara.²¹¹ Pero lo más importante es que los miembros del Consejo Rector tenían comunicación permanente con los coordinadores parlamentarios para acordar con ellos tanto el contenido de las iniciativas como el orden en que debían ser presentadas en el Congreso; se entendía que su participación era de suma importancia porque ellos serían los encargados de conseguir los votos para aprobar las reformas. Esto no habla de un Poder Legislativo “disminuido” o “sometido” al Ejecutivo sino de vigilancia mutua, cooperación y trabajo político.²¹²

No está a nuestro alcance conocer el detalle de las negociaciones en el Consejo Rector. Sin embargo, sí podemos saber, por ejemplo, que en el caso de la reforma constitucional de telecomunicaciones los miembros del Consejo sostuvieron en siete semanas más de 30 encuentros en los que el PAN hizo valer propuestas como las de dotar de autonomía a la COFECE y la COFETEL y permitir la inversión extranjera directa en radiodifusión y telecomunicaciones²¹³; el PRD, por su parte, consiguió que se garantizara la transición del sistema analógico de radiodifusión al sistema digital y que las señales adicionales que de ello surgieran se las apropiara el Estado mexicano.²¹⁴ El tema de mayor polémica siempre fue el que se refiere al *must carry* y *must offer*; la negociación era delicada porque -como se vio en el capítulo 2- las televisoras estaban cabildeando fuerte. La

²¹¹ *El Universal* Cartera, 11 de febrero de 2013, p. B-6 y *El Universal* Nación, 10 de marzo de 2013, p. A-4. Los panistas fueron especialmente cuidadosos en procesar correctamente las negociaciones en el interior de su partido porque, como ellos mismos reconocieron, existían tres corrientes discrepantes en torno a la reforma constitucional de telecomunicaciones: la representada por Juan Molinar (ex secretario de comunicaciones y secretario técnico del Consejo Rector), la representada por Javier Corral (con una trayectoria de lucha en contra del duopolio televisivo) y la representada por los calderonistas (opositores a la dirigencia nacional del PAN). Ver *El Universal* Nación, 12 de marzo de 2013, p. A-10.

²¹² El día 18 de febrero de 2013 se celebró una reunión en la que participaron el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PRD y los coordinadores parlamentarios de estos partidos. En dicha reunión se acordaron los contenidos y la secuencia en que serían presentadas la reforma constitucional de telecomunicaciones, regulación del arraigo y las leyes reglamentarias en materia educativa. El dirigente del PRD dijo que “fue una reunión muy provechosa. Por primera vez nos sentamos a platicar todos para intercambiar puntos de vista, que nos permitan establecer una coordinación efectiva, sin sobresaltos, de quienes estamos en el Pacto (por México) y las coordinaciones de la cámaras” (*El Universal* Nación, 20 de febrero de 2013, p. A-5). Por su parte, el dirigente del PAN señaló que el encuentro se realizó “en un ambiente de colaboración, entendimiento y apoyo a este esfuerzo de generar consensos e impulsar los 95 acuerdos firmados [...] primero se revisan los contenidos de las iniciativas y una vez acordados en su totalidad, definirán procedimientos para su presentación en el Congreso.” (*Milenio* Política, 20 de febrero de 2013, p. 8).

²¹³ *El Universal* Cartera, 11 de febrero de 2013, p. B-6; *El Universal* Nación, 16 de febrero de 2013, p. A-6.

²¹⁴ *El Universal* Nación, 22 de febrero de 2013, p. A-7.

discrepancia mayor estaba entre permitir o no que la televisión abierta ofreciera de manera gratuita sus señales a la televisión de paga. Según cuentan los participantes en las negociaciones, la falta de acuerdos estuvo a punto de llevarlos a la ruptura. El acuerdo de compromiso al que se llegó fue que se aceptaría la gratuidad de las retransmisiones excepto en el caso de que una televisora de paga forme parte de un consorcio que haya sido declarado con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión.²¹⁵ Aunque esta medida estaba dirigida a perjudicar a MVS-Dish, que está asociada con Telmex, se justificaba en virtud del carácter monopólico de la compañía telefónica.

En el caso de la reforma fiscal tampoco se pudo conocer los detalles de las negociaciones. Sabemos que los negociadores del Consejo Rector estaban de acuerdo en temas clave como simplificar el pago de impuestos, aumentar la base gravable y eliminar los privilegios fiscales. También pudimos constatar que uno de los temas de mayor controversia era la aplicación del IVA en alimentos y medicinas. En principio, el seguimiento de prensa nos indica que PAN, PRI y PVEM eran proclives a dicho impuesto²¹⁶, lo cual coincidía con los intereses de los organismos empresariales. Inclusive, como ya se ha visto, el Revolucionario Institucional cambió sus documentos doctrinarios para declarar en ellos la aceptación de este tipo de IVA, mientras que la Secretaría de Hacienda declaró la conveniencia del impuesto en un documento oficial titulado “Presupuesto de Gastos Fiscales 2013”.²¹⁷ En respuesta a estas acciones, algunos voceros del PRD amagaron con romper con el Pacto por México y emprender movilizaciones de rechazo a dicha medida.²¹⁸ Ante las muestras de rechazo, todavía la Secretaría de Hacienda intentó negociar con los partidos una versión menos agresiva del IVA generalizado, consistente en aplicarlo solamente a alimentos considerados “suntuosos” (carnes finas, caviar y productos importados) y exentarlo para una canasta básica de alimentos de primera necesidad, medicinas para tratar cáncer, diabetes e insuficiencia renal y personas beneficiarias de programas sociales.²¹⁹ La propuesta no prosperó. Sorprende constatar que, a final de cuentas, el PRI prefirió ceder ante la postura

²¹⁵ *El Universal Nación*, 10 de marzo de 2013, p. A-4; *El Universal Nación*, 12 de marzo de 2013, p. A-10.

²¹⁶ *El Universal Nación*, 1 de agosto de 2013 y *Milenio Política*, 4 de septiembre de 2013, p. 10.

²¹⁷ *Excélsior Nacional*, 24 de febrero de 2013. Consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/24/885809> [último acceso el 24 de febrero de 2018] y *Excélsior Dinero*, 27 de agosto de 2013, p. 10.

²¹⁸ *Milenio Política*, 5 y 17 de marzo de 2013, p. 8.

²¹⁹ *El Universal Nación*, 8 de septiembre de 2013, p. A-11

del PRD, que era tajantemente contraria al impuesto, y en lugar de ello propuso como alternativa gravar los alimentos chatarra. Nuestra conjetura en este asunto es que el PAN, a pesar de que hizo valer sus planteamientos en la iniciativa, en ningún caso la hubiera apoyado en el Congreso -aun si incluía el IVA en alimentos y medicinas- debido a que muchos otros impuestos contemplados afectaban directamente a los empresarios y a la clase media en general, sectores que constituyen la base de su electorado; por este motivo prefirió evitar costos políticos, rechazar la iniciativa y, en su momento, capitalizar las inconformidades.²²⁰ Bajo este cálculo, al gobierno no le quedó otra alternativa más que hacer alianza con los perredistas.

La negociación sobre las leyes reglamentarias en telecomunicaciones requiere una consideración más cuidadosa. Dado que las iniciativas se presentaron en marzo de 2014, pudiera decirse que no formaron parte del Pacto por México, que concluyó oficialmente en diciembre de 2013. Sin embargo, debe notarse que el Consejo Rector celebró reuniones entre agosto y noviembre de 2013 para discutir y negociar los temas básicos que debían ser incluidos en la iniciativa, pensando en presentarla a nombre del Pacto en el tercer periodo de sesiones del primer año de la LXII Legislatura. El tiempo apremiaba porque el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional señalaba que las leyes reglamentarias debían estar concluidas dentro de 180 días naturales a la entrada en vigor de aquélla, plazo que se vencía el 9 de diciembre de 2013. Para poner en marcha el trabajo, el Consejo recogió los planteamientos hechos por los grupos parlamentarios del PAN y PRD en ambas cámaras a partir de estudios propios y reuniones con expertos nacionales e internacionales.²²¹ La idea era contrastar tales planteamientos con un estudio técnico preparado por el Subsecretario de

²²⁰ La conjetura se refuerza al observar las reiteradas declaraciones del dirigente del PAN, Gustavo Madero, en el sentido de que no había el compromiso de defender la iniciativa de reforma fiscal como parte del Pacto por México, ya que se acordó que el gobierno debía asumir por sí sólo su promoción y costo político. Este partido, no obstante, participó e hizo valer sus propuestas en la iniciativa, tanto en el Consejo Rector como en el seno de las Cámaras del Congreso. Ver *El Universal Nación*, 14 de septiembre de 2013, p. A-4, *Reforma Nacional*, 16 de septiembre de 2013, p. 6 y *Excelsior Nacional*, 13 de octubre de 2013, p. 2.

²²¹ El 7 de agosto de 2013 la prensa dio a conocer que diputados y senadores trabajaban junto al Consejo Rector en una "Ley Convergente" de telecomunicaciones que buscaría desincorporar los activos de los monopolios en este sector de la economía. Incluso, se filtraron documentos internos sobre los primeros acuerdos (*El Universal Cartera*, 7 de agosto de 2013, p. B-1). Por su parte, la senadora del PRD Alejandra Barrales, como presidenta de la comisión de Radio y Televisión y miembro del Consejo Rector, organizó el Foro Internacional de Telecomunicaciones, con la participación de expertos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Ver *Reforma Nacional*, 21 de octubre de 2013, p. 2.

Comunicaciones y Transportes, Ignacio Peralta, y que ello sentara las bases de las negociaciones.²²²

A partir de este punto tengo poca claridad sobre las motivaciones de los actores políticos en el proceso legislativo. Pese a que legisladores y dirigentes partidistas daban por hecho que el Consejo Rector presentaría la iniciativa²²³, pasó el tiempo y esto nunca sucedió. Llegó el mes de diciembre y el Pacto por México fue disuelto por la salida del PRD en rechazo a la reforma energética. No conozco con certeza las razones por las cuales la presentación demoró todavía los primeros tres meses del 2014. Seguramente tuvo que ver la gran complejidad del tema (la iniciativa supuso cambios a 300 artículos de 11 leyes) y el hecho de que los grupos de interés cabildearon fuerte. El senador del PAN Javier Corral llegó a decir que el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, y el Jefe de la Oficina de la Presidencia, Aurelio Nuño, modificaban la iniciativa elaborada por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes para favorecer a las televisoras y por eso la tardanza.²²⁴ Todavía hubo algo de polémica entre las fuerzas políticas por la tentativa del gobierno de presentarla al Congreso con el carácter de “preferente”²²⁵, lo cual fue rechazado por la oposición. Habiéndose descartado esta estrategia, la iniciativa de leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones fue presentada en el Senado hasta el 24 de marzo de 2014.

A pesar de lo planteado por algunos críticos, no puede negarse que las tres iniciativas aquí analizadas se formularon en el seno del Pacto por México²²⁶, sobre la base de los

²²² *El Universal* Cartera, 9 de agosto de 2013, p. B-6.

²²³ El dirigente nacional del PRI y a la sazón presidente en turno del Consejo Rector decía que “se construirá en esta mesa la iniciativa o aquí se darán los prolegómenos” (*El Universal* Nación, 5 de septiembre de 2013, p. A-7). El senador del PAN Javier Lozano, criticaba al Pacto por México, primero por poner plazos fatales a la aprobación de las leyes reglamentarias, y luego por no presentar con suficiente anticipación las iniciativas; también rechazaba que el gobierno intentara forzar su aprobación en plazos muy cortos (*Reforma* Nacional, 25 de noviembre de 2013, p. 5).

²²⁴ *Reforma* Nacional, 2 de febrero de 2014, p. 7.

²²⁵ Así lo anunciaron Videgaray y el Secretario de Comunicaciones, Gerardo Ruíz Esparza, en la reunión plenaria de los diputados del PRI. Ver *El Universal* Nación, 29 de enero de 2014, p. A-8 y *El Financiero*, 31 de enero de 2014, p. 30.

²²⁶ Ricardo Espinoza toma como único criterio para decir si una reforma perteneció o no al Pacto por México el que la hayan suscrito públicamente los dirigentes de los tres partidos políticos: PRI, PAN y PRD. Bajo esta consideración, quedan descartadas la reforma político-electoral, la fiscal, la energética y todo el cúmulo de leyes reglamentarias que siguieron debido a que en unos casos sólo dos partidos las refrendaron. No obstante, proceder de esta manera significa pasar por alto todo el proceso de construcción del Pacto mismo, el contenido de los 95 compromisos y la negociación política detrás de la hechura de todas las iniciativas en las que sin duda participaron legisladores de todos los partidos. El que algunas iniciativas fueran suscritas sólo

compromisos adquiridos por las principales fuerzas políticas y echando mano de la negociación política, esto es, ubicando sus coincidencias y cediendo mutuamente en sus diferencias hasta llegar a acuerdos. Pero incluso este difícil proceso no evitó, ni por asomo, el intenso debate y negociación en los recintos parlamentarios, como veremos en los siguientes apartados.

3.3. Negociación política del Ejecutivo con el Legislativo y dentro de 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 los múltiples conflictos que sobrevinieron después, una vez que las iniciativas de reforma se tramitaron en el Congreso. Porque era natural que, dada 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 privados. Además, vale la pena recordar que los partidos firmantes del Pacto nunca renunciaron a sus diferencias ideológicas y programáticas (las que se desprenden de sus documentos doctrinarios), 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 tuvo como escenario las Cámaras del Congreso.

En las dinámicas legislativas correspondientes a las reformas aquí estudiadas encuentro patrones de comportamiento político que pueden ordenarse en tres etapas sucesivas. En la primera los grupos parlamentarios de la oposición declaran públicamente

por dos partidos a la hora de presentarse en las Cámaras obedeció al propósito de evitar costos políticos y, si se quiere, a genuinas diferencias ideológicas, pero de ninguna manera a la voluntad de romper con la dinámica de negociación y acuerdos generada por el Pacto. Hay que advertir las sutilezas de la política. Véase el estudio de Espinoza: "El Congreso en el Pacto...*op. cit.*, p. 71.

sus desacuerdos con las iniciativas presentadas por el Presidente, 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 Ejecutivo y el partido en el poder se abran a negociar. La segunda etapa corresponde a la negociación política propiamente dicha, consiste en que los grupos parlamentarios e integrantes del Ejecutivo se reúnen para definir qué están dispuestos a ceder cada uno de ellos y los cambios por aceptar. En este momento 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 cada Cámara. En la tercera etapa se presentan las discusiones en las plenarias de las Cámaras, se amarran los últimos acuerdos y se vota; también se dan aquí los últimos intentos de los legisladores inconformes con los acuerdos de introducir otras modificaciones o retrasar la votación por medio de reservar artículos específicos en el debate en lo particular. Es posible verificar que esta secuencia se repite en numerosas ocasiones al analizar otros casos.

Como se verá, los procesos legislativos no fueron sencillos, pues a veces las diferencias entre los partidos políticos fueron irreconciliables porque no podían eludir sus compromisos con grupos de interés, sectores sociales, clientelas, electorados, a los que buscaron proteger de ciertas medidas contempladas en las reformas. Así puede entenderse el hecho de que, a pesar de haber firmado el Pacto, el PAN finalmente decidió ir en contra de la reforma fiscal y el PRD votó, en lo general, en contra de las leyes reglamentarias de telecomunicaciones y competencia económica. La reforma constitucional de telecomunicaciones fue la única que se aprobó con el voto de los tres partidos, pero no sin dificultades y aun con modificaciones importantes. Lo paradójico es que en las tres piezas legislativas se lograron las coaliciones mayoritarias requeridas para aprobarlas. Indagar cómo se presentaron los acontecimientos para lograr este resultado, será materia de los siguientes apartados.

3.3.1. 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. A diferencia de lo que sostienen otros analistas, respecto a que el Pacto por México supuso una “restauración presidencialista”²²⁷ por haberse sometido el Congreso a las preferencias legislativas del presidente, en este apartado se muestra la complejidad de la interlocución entre legisladores y miembros del gabinete gubernamental a partir de que las Cámaras dieron trámite formal a las iniciativas de reforma fiscal y de telecomunicaciones. El examen de estos casos permite mostrar que el Ejecutivo para hacer prosperar sus iniciativas sostuvo una permanente comunicación con los grupos parlamentarios con los que necesitaba formar mayoría; esto con el propósito de intercambiar información, conocer sus propuestas y negociar con ellos las modificaciones que pudieran hacerse a las iniciativas de ley. 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 para acusar recibo de las inconformidades de los legisladores, valorar sus propuestas, y -como se dice coloquialmente en la jerga legislativa mexicana- “arrastrar el lápiz” para incorporar a las iniciativas los cambios acordados que luego serían presentados como dictámenes por parte de las comisiones. Como dicen Lorenzo Arrieta y Edgar González, esta clase de intercambios políticos adquieren “un cariz institucional de respeto y reconocimiento pleno, respecto a las atribuciones jurídicas y a la representatividad”²²⁸ de cada poder del Estado. 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 las fracciones parlamentarias afines a su proyecto político –la

²²⁷ Revisense los capítulos de Héctor Zamitiz y Ricardo Espinoza en el libro colectivo coordinado por Héctor Zamitiz Gamboa, *op. cit.*

²²⁸ Dicen Arrieta y González: “En el marco de la división de poderes, cabe plantear que para alcanzar los acuerdos necesarios de la agenda legislativa, las negociaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo deben adquirir un cariz institucional de respeto y reconocimiento pleno, respecto a las atribuciones jurídicas y a la representatividad de cada uno de ellos. La capacidad legítima del Ejecutivo de incidir sobre el proceso de formulación de leyes, tiene el efecto por demás positivo de fortalecer a la Cámara de Diputados, siempre y cuando aquel respete la investidura del Congreso y las reglas de procedimiento que han adoptado en la modificación y aprobación de las iniciativas de reforma.” Ver Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, “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*, UAM, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, p. 69.

fracción de su propio partido, el PRI, y la 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 que los afectan. 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 Ruíz 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 del Verde tanto en Cámara de Diputados como en el Senado, a solicitud de éstos, para tratar lo concerniente a la reforma constitucional y a las leyes reglamentarias de telecomunicaciones. En estos encuentros, los funcionarios federales suministraban información y aclaraban dudas de los legisladores, definían con ellos la estrategia política que los partidos usarían para respaldar las iniciativas presidenciales y acordaban en conjunto los cambios que estarían dispuestos a aceptar, a demanda de la oposición, en las mismas iniciativas.²²⁹ 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 trabajadores²³⁰; asimismo, procuró reunirse con gobernadores, diputados locales y presidentes municipales para

²²⁹ *El Universal Nación*, 13 de marzo de 2013, p. A-10; *La Razón*, 14 de marzo de 2013, p. 4; *El Universal Nación*, 15 de marzo de 2013, p. A-9 y A-10; *Reforma Nacional*, 27 de marzo de 2014, p. 10; *Reforma Nacional*, 24 de abril de 2014, p. 4; *Milenio Política*, 24 de abril de 2014, p. 4.

²³⁰ *Reforma Nacional*, 15 de octubre de 2013, p. 4.

comprometerse a entregarles mayores recursos, y por esa vía incentivar a los legisladores priistas a respaldar la miscelánea fiscal.²³¹

Es llamativo que, al acudir a reuniones como las mencionadas arriba, los funcionarios del gabinete tuvieron un cierto prejuicio sobre su superioridad técnica frente a los legisladores, empezando por los de su propio partido. Y aunque es evidente que tales funcionarios, por la naturaleza de su cargo, cuentan siempre con información especializada, su pretendida superioridad termina moderándose –o desmintiéndose- ante la acuciosidad de los parlamentarios. Es natural que así sea, porque los legisladores tienen claros sus intereses personales y los de su partido, y además tienen muchos asesores. Un ejemplo se plasma en la siguiente declaración del secretario Ruíz Esparza, a propósito de la reforma constitucional de telecomunicaciones, declaración cuyo tono es una mezcla de asombro y condescendencia con los senadores priistas con quienes se había reunido:

-¿Cuáles son las dudas que detectó de los senadores priistas y si quedaron satisfechos?
-...más que dudas, creo que son reflexiones, desde luego muy respetables, pero reflexiones muy de fondo, o sea, a mí sí me sorprendió y me dejó, déjenme decirlo así, muy gratamente impresionado el análisis que se hizo por parte de los senadores de toda la iniciativa, en detalle, punto por punto, encontraban quizá una posible contradicción -que no lo era- de un artículo, un transitorio. Entonces más que nada fueron aclaraciones; más que nada fueron en un momento dado dudas muy legítimas de interpretaciones, de palabras quizá poco usuales en el lenguaje español como preponderante, como desagregar, en fin, palabras que son muy especializadas del sector. Puntos de vista quizá, diría los más en un momento dado, de simpatía con la iniciativa, eso no me quedó tampoco lugar a duda. Entonces realmente de que me vaya con un sabor de duda, de inquietud, creo que está superado, no va por ahí [...] un buen análisis que se ha hecho en el Senado bajo la coordinación del licenciado Emilio Gamboa Patrón, un análisis profundo y de entendimiento a la iniciativa, que la verdad no es un tema -para haberse recibido hace unas cuantas horas- sencillo de analizar.²³²

La relación institucional de los funcionarios federales 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

²³¹ 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 de 2013, p. A-4.

²³² Versión estenográfica de conferencia de prensa el 2 de abril de 2013. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/6152-conferencia-de-prensa-conjunta-del-senador-emilio-gamboa-patron-y-gerardo-ruiz-esparzaitular-de-la-sct.html>.

estrategia política que usaron los grupos parlamentarios para obligar al gobierno a escuchar sus demandas. Además, los mensajes que se intercambiaron los actores oscilaban entre la cordialidad y los reproches; hubo amagos, presiones, mesas de negociación que fracasaron. Un autor que ha analizado el tema sugiere la versión de que el presidente de la república no tuvo restricciones para sacar adelante sus prioridades en las reformas del Pacto por México, pues le bastó jugar como fiel de la balanza entre el PAN y el PRD para formar las mayorías parlamentarias requeridas.²³³ Esta es una afirmación engañosa porque busca hacer ver que el Ejecutivo no encontró problemas para escoger a sus aliados en el Congreso y tuvo siempre el control para orientar las negociaciones a su favor. Las cosas fueron bastante más complejas. El gobierno y el PRI buscaron 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 ganadoras, por dos motivos: la división interna del PAN y 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 consiguieran hacerles mayores modificaciones.

Para ilustrar, veamos los casos que nos ocupan. 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 Cámara de Diputados, pero fue descalificada y sometida a retrasos por parte de un buen número de senadores panistas (de la corriente calderonista) con el propósito de beneficiar a los grupos de interés económico, y sin que los senadores perredistas hicieran mucho por defenderla. Con la iniciativa de leyes reglamentarias de telecomunicaciones se dio la situación contraria: fue defendida en lo fundamental por los calderonistas, mientras que un grupo de senadores perredistas (comandados por Miguel Barbosa) se prestó a apoyarla a cambio de ciertas

²³³ Esta versión dice a la letra: “La importancia del PRD en el Pacto deriva de la estrategia presidencial. Su presencia era necesaria como contrapeso del PAN para permitirle al Presidente desempeñar como fiel de la balanza y dejarlo en libertad tanto para impulsar los temas de su prioridad como para hacer la promoción pública de los acuerdos y decisiones que comprometían a panistas y perredistas, juntos o por separado”. Ricardo Espinoza, “El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México”, en Héctor Zamitiz, *op. cit.*, p. 59.

concesiones, sin embargo las dirigencias partidistas y los diputados la rechazaron en forma contundente, en especial por la manera en que se definía el concepto de preponderancia.²³⁴ Finalmente la iniciativa de reforma fiscal fue apoyada, con condiciones, por diputados y una parte de los senadores del PRD y su respectiva dirigencia; por su parte, 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. ¿Cómo hizo el Ejecutivo para conseguir los apoyos legislativos?

En medio de estas vicisitudes, los funcionarios del Ejecutivo requirieron tender puentes con legisladores de uno u otro partido, de una u otra corriente interna. Las reuniones se desarrollaron en varias pistas: de manera pública, en las comparecencias de los funcionarios gubernamentales ante las cámaras y su asistencia a las audiencias celebradas por las comisiones dictaminadoras; en forma secreta, en el Consejo Rector del Pacto, en las juntas de coordinación política y, de manera más informal, en los restaurantes y hoteles cercanos a los recintos parlamentarios. Fue frecuente ver a los miembros del gabinete hacer presencia en las sesiones de las comisiones y del pleno, vigilando el curso de la discusión y armando mesas de negociación de emergencia por sí hacía falta para alcanzar el número de votos requerido. Por ejemplo, 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 en ambas cámaras lo siguiente: con los diputados, negociaron 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 concesiones²³⁵; con los senadores, sobre todo a instancias de la corriente calderonista del PAN, negociaron incluir en la minuta la suspensión de los actos de autoridades reguladoras cuando las empresas de telecomunicaciones tramitaran un juicio de

²³⁴ El gobierno y los calderonistas querían que la declaración sobre agentes económicos preponderantes 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 actores 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, pues 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 gobierno, las dirigencias partidistas y los grupos parlamentarios intentaron negociar pero, como se verá, no llegaron a ningún acuerdo.

²³⁵ *La Jornada*, 17 de marzo de 2013, p. 11.

amparo indirecto, además de algunos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para controlar al IFETEL y a la COFECE.²³⁶

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 (era marzo de 2014, para entonces el Pacto se había disuelto formalmente), pero esto provocó la molestia de los senadores, 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.²³⁷ Con todo, los funcionarios federales mantuvieron su presencia en el Senado, especialmente durante las sesiones de comisiones, para dar consultas e influir en quienes se dejaran. Esta actividad fue denunciada por los senadores perredistas 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.²³⁸ La dirigencia del PAN, sus diputados y todos los legisladores perredistas estuvieron muy a disgusto con el dictamen de Lozano porque, como veremos con detalle en el siguiente apartado, no era producto del acuerdo entre los grupos parlamentarios participantes del Pacto por México e incluía disposiciones que favorecían a las televisoras; por ejemplo, ampliaba los supuestos en los que se suspenden mediante juicio de amparo los fallos del IFETEL, reducía las sanciones a las prácticas monopólicas y, sobre todo, establecía que la declaración de preponderancia de un agente económico debía realizarse en función del sector en el que opera (radiodifusión o telecomunicaciones) y no de los servicios que presta. Por si lo anterior fuera poco, los legisladores opositores declararon haber perdido la confianza en el Ejecutivo porque en aquellos días de abril de 2014 se discutía también la reforma político-electoral y el Consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos, metió mano para que en ella se aprobará una pensión vitalicia para los magistrados del Tribunal

²³⁶ *Milenio* Negocios, 13 de abril de 2013, p. 22; *Milenio* Política, 19 de abril de 2013, p. 6.

²³⁷ *Reforma* Nacional, 10 y 11 de abril de 2014, p. 10 y p. 7.

²³⁸ *Reforma* Nacional, 24 de abril de 2014, p. 5.

Electoral.²³⁹ Además, el tema de las telecomunicaciones se mezcló con el proceso de renovación de autoridades en el interior del PAN (competían por la dirigencia nacional Ernesto Cordero y Gustavo Madero), de modo que el rechazo al dictamen de Lozano era un motivo más para el conflicto entre la corriente calderonista y la corriente que ocupaba en ese momento los cargos de dirección del partido. En estas condiciones, no hubo manera de conformar alianzas y el proceso legislativo empezó a entraparse.

El coordinador de los senadores perredistas, Miguel Barbosa, aprovechó la situación formando un pequeño grupo de legisladores de su partido para persuadir al gobierno de que lo mejor era realizar profundos cambios al dictamen de Lozano y le presentó sus propias propuestas.²⁴⁰ 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.²⁴¹ A estos acuerdos se agregaron posteriormente las propuestas del senador panista Javier Corral, y fue entonces que se destrabó el proceso legislativo.

Finalmente, el caso de la reforma fiscal muestra una síntesis del tipo de prácticas que hemos descrito antes sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En la presentación oficial de la iniciativa, el presidente Peña Nieto reconoció 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.²⁴² 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.²⁴³ El Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, acudió a comparecencias en la Cámara de Diputados y el Senado, como parte de la glosa del

²³⁹ *Milenio* Política, 25 de mayo de 2014, p. 5.

²⁴⁰ *Excélsior* Nacional, 27 de mayo de 2014, p. 6; *El Universal* Cartera, 29 de mayo de 2014; *Excélsior* Nacional, 2 de junio de 2014, p. 2; *El Economista*, 3 de junio de 2014, p. 22.

²⁴¹ *Reforma* Nacional, 2 de junio de 2014, p. 10.

²⁴² *El Universal* Nación, 9 de septiembre de 2013, p. A-4.

²⁴³ *El Universal* Nación, 14 de septiembre de 2013, p. A-4 y *Reforma* Nacional, 16 de septiembre de 2013, p. 6.

informe de gobierno, y dio conocer a los grupos parlamentarios que el gobierno aceptaría revisar 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.²⁴⁴ 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 sacar 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.²⁴⁵

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.²⁴⁶ El gobierno y el PRI estaban dispuestos a hacer cambios siempre y cuando hubiera alternativas para compensar los ingresos. En las negociaciones, los perredistas consiguieron sacar 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 Distrito Federal, incluir a la capital en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y contar con aumentos de recursos en otro tipo fondos.²⁴⁷

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 los moderados y los que repudiaban

²⁴⁴ Es probable que aquí rigiera la “ley de las reacciones anticipadas” que algunos analistas citan para explicar parte de la relación Ejecutivo-Legislativo. Se trata de la idea bastante simple de que el gobierno propone una medida legislativa inaceptable, que sabe que será rechazada por el Congreso, para luego sacrificarla, como moneda de cambio, en la negociación política. De este modo protege sus verdaderas prioridades. Ver Gary W. Cox y Scott Morgenstern, “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 163, octubre-diciembre de 2001. La crónica de las comparecencias de Videgaray se puede ver en *El Universal Nación*, 12 de septiembre de 2013, p. A-4 y *Excélsior Nacional*, 27 de septiembre de 2013, pp. 4-5.

²⁴⁵ *El Universal Nación*, 17 de septiembre de 2013, p. A-10.

²⁴⁶ Es interesante advertir que 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 de 2013, p. B-3 y *La Razón*, 17 de octubre de 2013, p. 5.

²⁴⁷ *Excélsior Nacional*, 27 de septiembre de 2013, pp. 4-5.

todo lo que viniera del Pacto por México y eran afines a López Obrador²⁴⁸; el gobierno no estaba seguro de conseguir los votos. Así se llegó a la discusión en el pleno sin que se formase 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 en el Senado. 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 dieran 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.²⁴⁹

Queda por considerar la acusación, sostenida por algunos líderes de opinión, de que el gobierno repartió dinero a los legisladores para que votaran a favor de varias reformas del Pacto por México. El senador Javier Corral llegó a decir que “el Congreso se maneja con dinero” y que le consta que hubo “compensaciones por voto” en la reforma energética, porque a él le transfirieron pagos que tuvo que devolver a la tesorería de la federación.²⁵⁰ Héctor Zamitiz documenta que la Secretaría de Hacienda, en septiembre de 2013, transfirió recursos a los diputados por 500 millones de pesos para “gasto administrativo de las bancadas”, justamente en medio de las discusiones más álgidas sobre las reformas del Pacto (reforma fiscal, reforma política, reforma energética).²⁵¹ Es cierto que existe un manejo muy discrecional de los recursos públicos que transfiere la Secretaría de Hacienda al Congreso, pero ¿debemos concluir, como sugiere el mismo Zamitiz, que a partir de ello se fundó “la

²⁴⁸ El grupo de los moderados lo integraba el coordinador Miguel Barbosa, Angélica de la Peña (esposa de Jesús Ortega), Armando Ríos Piter, Luis Sánchez, Zoé Robledo, Benjamín Robles Montoya, Adolfo Romero, Isidro Pedraza, Fidel Demédis, 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 Cuellar, Fernando Mayans, Iris Vianey Mendoza, Raúl Morón y Rabindranath Salazar.

²⁴⁹ *El Universal* Nación, 31 de octubre de 2013, p. A-12.

²⁵⁰ *Reforma* Nacional, 3 de marzo de 2015, p. 9.

²⁵¹ Héctor Zamitiz Gamboa, “Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México”, en Héctor Zamitiz, op. cit., pp. 143-162.

preeminencia innegable del Ejecutivo frente al Legislativo”? Corresponde aclarar que la transferencia discrecional de recursos del Ejecutivo hacia el Legislativo puede existir en diferentes modalidades. En primer lugar se encuentra el clientelismo parlamentario, el cual consiste en el incremento de la inversión pública en los estados y municipios donde los partidos de oposición gobiernan; esta es una medida que utilizan los Ejecutivos en muchas partes del mundo para conseguir votos de otros legisladores cuando los de su partido no cuentan con la mayoría en el Congreso. En segundo lugar está el caso que denuncia Zamitiz, las transferencias monetarias directas a los legisladores, las cuales en México no constituyen un acto ilegal pero pueden prestarse a la corrupción debido a que las cámaras no están obligadas a rendir cuentas de esos recursos. En cualquier caso, mi postura es que para la oposición en el Congreso la transferencia de recursos nunca fue más importante que sus demandas legislativas y de política pública, mismas que operarían en el largo plazo. Si todo el problema fuese el dinero, el Ejecutivo no tendría ningún problema para que se apruebe su agenda legislativa, no habría conflictos ni negociación política. Si el Ejecutivo entregó recursos a los legisladores, y encima tuvo que ceder a sus demandas, ¿puede decirse que tuvo preeminencia sobre ellos?

3.3.2. Obstáculos de la negociación legislativa: división interna en los partidos de oposición

Se recordará que una de las críticas de Juan Linz a los regímenes presidenciales es que disponen de pocos incentivos para la cooperación Ejecutivo-Legislativo porque a los partidos de oposición les resulta más benéfico electoralmente bloquear al gobierno y al partido en el poder. Abundan las evidencias que refutan esta afirmación, en tanto que muestran que los partidos opositores, desde las asambleas legislativas, pueden cooperar con los presidentes, dependiendo de las circunstancias. Sin embargo, esto no quita que para la oposición siempre sea un problema la decisión de cooperar. Soledad Loaeza ha indicado con precisión que las oposiciones, en cualquier tipo de régimen político (no sólo los presidenciales), enfrentan una tensión derivada del dilema entre cogobernar o bloquear al gobierno, lo que significa una disyuntiva entre contribuir al funcionamiento del arreglo institucional del que forman parte o entorpecerlo como vía para propiciar la derrota de su adversario en el poder.²⁵² Si deciden

²⁵² Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999, p. 29.

cooperar, es seguro que sus propuestas de política pública serán incluidas en la toma de decisiones, pero al costo de que se ponga en cuestión su identidad política o de ser acusados de comparsas por parte de los militantes y quizá por el electorado; si deciden bloquear, no avanzarán nada en las prioridades de su agenda política, pero podrán argüir autoridad moral ante los electores y presentarse como alternativa si el gobierno llegase a desprestigiarse.²⁵³

En los procesos legislativos derivados del Pacto por México, hubo fuerzas políticas que decidieron claramente no cooperar. Ya vimos que se invitó a López Obrador, como líder principal de la izquierda mexicana, a formar parte del acuerdo, pero no aceptó. Los partidos minoritarios como el PT o Movimiento Ciudadano (entonces aliados con el lopezobradorismo) tampoco aceptaron. La estrategia de estos actores fue decir “no a todo” sin hacer matices, mantener posiciones irreductibles y hacer protestas altisonantes, porque de eso dependía su vigencia política. Esto les permitió, además, explotar las pulsiones antipriistas presentes todavía en muchos sectores de la sociedad mexicana, especialmente entre los simpatizantes de la izquierda, y de ese modo hacer insostenible la posición negociadora del PRD. Fue extraño, por ejemplo, que en sus expresiones de rechazo incluyeran las medidas legislativas para limitar al oligopolio de la radiodifusión o que no quisieran apoyar la aplicación de mayores impuestos a los ricos. Pero es un hecho que su postura de “no a todo” les alcanzó para evadir cuestionamientos y no pasar muchas vergüenzas. Se notará que en este trabajo me ocupó muy poco de estos actores. Esto es porque no participaron con propuestas en los procesos legislativos referentes a las reformas fiscal y de telecomunicaciones (por su propia decisión), ni tampoco tuvieron la fuerza para bloquearlos. Su importancia radicó más bien en contribuir al clima de opinión adverso al Pacto por México y a propagar la especie de que el Congreso había vuelto a ser una “oficialía de partes” del Ejecutivo.

Me interesa examinar, en cambio, la división interna de los partidos de oposición que sí participaron en el Pacto, el PAN y el PRD, porque tal división acentuó su dilema entre cooperar con el gobierno u obstruirlo. Si parecía que el hecho mismo de haber firmado los

²⁵³ Nótese que no he dicho que el dilema sea entre cooperar o controlar. Las funciones de control del Legislativo hacia el Ejecutivo están establecidas en la constitución política y no puede renunciarse a ejercerlas, son una obligación. Por otra parte, cuando los partidos de oposición se disponen a discutir las iniciativas de política del Ejecutivo, les hacen cambios y e introducen en ellas sus propias propuestas, están ejerciendo un modo de control.

95 compromisos garantizaba la plena colaboración entre gobierno y oposiciones, no fue así por una razón fundamental: en el interior de Acción Nacional y el Sol Azteca hubo corrientes internas que rechazaron la postura negociadora de sus dirigencias nacionales e hicieron lo que estuvo a su alcance para desprestigiarla; sobre todo, buscaron elevar al máximo el costo político de los dirigentes y de sus colaboradores en el Congreso de formar alianzas para aprobar las reformas porque también estaban en juego los procesos de renovación de cargos en cada partido y las elecciones de 2013 en 14 estados de la república. En estas circunstancias, lo que se reclamó a los partidos y a sus líderes fue tener una identidad política bien definida y un claro perfil opositor, lo que en la cultura política de los partidos suele entenderse como adoptar un papel obstruccionista. Por esta razón se vio a los dirigentes y a los legisladores de ambas organizaciones políticas en una postura muy ambigua, a veces rechazando las reformas, desconociendo su responsabilidad en el contenido de las iniciativas, y otras veces sentándose a la mesa de negociaciones y reivindicando las reformas aprobadas como un triunfo histórico.

La división interna del PAN y PRD por la relación que tuvieron con el PRI y el gobierno federal comenzó con los resultados electorales de 2012. Líneas arriba se mencionó que Gustavo Madero y sus colaboradores vieron en la firma del Pacto por México un modo de sacudirse la influencia del calderonismo, la corriente de Acción Nacional que ocupó el gobierno saliente. En el Sol Azteca, los líderes de la corriente Nueva Izquierda, Zambrano y Ortega, que controlaban los principales cargos de la dirigencia nacional, también aprovecharon el Pacto para tomar distancia de las luchas postelectorales de López Obrador y evitar que el partido se marginara de la toma de decisiones nacionales. Como es obvio, esto puso a la defensiva a los calderonistas en el PAN y a los simpatizantes de la línea política lopezobradorista en el PRD, de modo que ambas corrientes tuvieron en común su rechazo rotundo a las negociaciones que sostenían sus dirigentes y algunos legisladores con el Ejecutivo y el partido tricolor. Como indican Lorenzo Arrieta y Diego Ramírez, no fue principalmente que rechazaran el contenido de los acuerdos o las reformas en específico, sino el procedimiento general de negociación, el cual, según denunciaban, no tenía el aval de los

órganos de gobierno interior de cada instituto político, suplantaba al Poder Legislativo y daba legitimidad al presidente Peña Nieto.²⁵⁴

Una serie de acontecimientos agudizaron las divisiones internas y crearon un contexto difícil para la aprobación de las reformas fiscal y de telecomunicaciones. En primer lugar, los dirigentes de la oposición, con muchos trabajos, lograron el respaldo de los órganos colegiados de sus partidos para continuar en el Pacto; en el caso de PAN, bajo ciertas condiciones y controles, entre los cuales se incluía la exigencia de que el gobierno no utilizara los acuerdos con fines electorales²⁵⁵; en el caso del PRD, se pidió incluir a líderes de otras corrientes como representantes del partido en el Consejo Rector y aclarar que si el gobierno buscaba imponer el IVA en alimentos y medicinas en la reforma fiscal o aprobar una reforma energética privatizadora, el partido rompería definitivamente con las negociaciones.²⁵⁶ Estos arreglos pronto mostraron su fragilidad. Cuando llegaron las campañas para las elecciones de 2013 y se supo que el gobierno intentaba captar votos repartiendo dádivas en Veracruz, se exacerbaban las presiones de las corrientes internas para abandonar el Pacto. Los dirigentes se vieron obligados a adoptar una postura de confrontación, pero lograron resistir las presiones a partir de firmar el famoso “Adéndum al Pacto por México” con el cual obligaron al gobierno a aceptar medidas para garantizar la “limpieza” de las elecciones y –lo más importante- adelantar la discusión de la reforma político-electoral para impedir la injerencia de los gobernadores en los comicios.²⁵⁷ La reforma política fue otro motivo de conflictos, sobre todo en el PAN, pues Ernesto Cordero quiso pasar por encima de la dirigencia nacional al presentar su propia iniciativa y enrarecer las negociaciones que ya se tenían avanzadas, lo cual derivó en su remoción como coordinador del grupo parlamentario en el Senado. Por si

²⁵⁴ Lorenzo Arrieta y Diego Ramírez, *op. cit.*, pp. 130-131.

²⁵⁵ Otras condiciones fueron que se incorporara en las propuestas legislativas los planteamientos de los expertos y la sociedad civil, se formara una comisión de seguimiento a las decisiones del gobierno en sus primeros 100 días y se sostuviera el discurso de que Acción Nacional respaldaba propuestas que el PRI nunca quiso apoyar cuando era oposición. *La Razón*, 20 de enero de 2013.

²⁵⁶ Además de los representantes de Nueva Izquierda, participaron Eloi Vázquez de Foro Nuevo Sol y Pablo Gómez y Alejandra Barrales del Frente Nacional Patria para Todas y Todos. Quedaron excluidas Izquierda Democrática Nacional (de René Bejarano), Izquierda Renovadora en Movimiento (Martha Dalia Gastélum), Alternativa Democrática Nacional (Héctor Bautista), Unidad Democrática (Joaquín Vela) y Movimiento Progresista (Marcelo Ebrard). *La Jornada Política*, 9 de enero de 2013, p. 7; *El Universal Nación*, 18 de julio de 2013, p. A-5; y Gabriel Corona Armenta y Carlos Guadarrama Cruz, “Las implicaciones del Pacto por México en la vida interna del PAN, el PRI y el PRD”, en Héctor Zamitiz, *op. cit.*, pp. 116-119.

²⁵⁷ Consultado en <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/> [último acceso el 8 de marzo de 2018].

fuera poco, Cordero y Madero se enfrentaron durante 2014 en la elección interna para la renovación del Comité Ejecutivo Nacional. Exactamente en medio de estos sucesos, se discutieron las reformas que venimos analizando.

A los miembros del Consejo Rector del Pacto por México no les fue fácil decidir a cuál cámara del Congreso enviar la iniciativa de reforma constitucional de telecomunicaciones, debido a la división interna de los grupos parlamentarios. El PAN no quería que el Senado fuera la cámara de origen, debido a que no estaba seguro de garantizar los votos suficientes para aprobarla, pues la mayoría de la bancada la componían los calderonistas; además, el senador Javier Lozano ya se había adelantado a la dirigencia panista al presentar su propia iniciativa en la que no tocaba el asunto del *must carry* y *must offer* y sólo buscaba darle mayores facultades a la entonces COFETEL, pero manteniéndola como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y no convertirla en órgano constitucional autónomo (exactamente como querían los grupos de interés económico).²⁵⁸ Por su parte, el PRD no quería presentar la iniciativa en la Cámara de Diputados porque anticipaban que la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN), liderada por René Bejarano y Dolores Padierna, constituiría “un dique para su procesamiento”.²⁵⁹ Aunque finalmente se decidió que fuera la Cámara de Diputados donde se presentara la iniciativa, las previsiones de ambos partidos resultaron acertadas en tanto que revelaron las estrategias que las corrientes obstruccionistas efectivamente usarían para entorpecer la aprobación de la reforma. Si la intención del Consejo Rector del Pacto era aprobarla lo más rápido posible, para evitar el cabildeo de los grupos de interés, IDN y Movimiento Progresista, junto al PT y Movimiento Ciudadano, alargaron lo más que pudieron el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados, presentando gran número de reservas y mociones suspensivas en la discusión en comisiones y en el pleno, además de abandonar el recinto parlamentario a la hora de votar²⁶⁰; en el Senado, los calderonistas también alargaron la discusión dándole a Lozano el control de la elaboración del dictamen, consignando la discusión a cuatro comisiones y no en tres como dice el Reglamento (art. 178, numeral 1), organizando audiencias públicas y, sobre todo, defendiendo la demanda de las

²⁵⁸ *El Universal Nación*, 22 de febrero de 2013, p. A-7 y *El Universal Nación*, 10 de marzo de 2013, p. A-4.

²⁵⁹ *El Universal Nación*, 10 de marzo de 2013, p. A-4.

²⁶⁰ *La Razón*, 15 de marzo de 2013, p. 7; *El Universal Nación*, 18 de marzo de 2013, p. A-4; *El Universal Nacional*, 22 de marzo de 2013, p. A-11; *Excélsior Nacional*, 23 de marzo de 2013, p. 2.

empresas privadas de que un juicio de amparo indirecto suspenda las resoluciones de IFETEL y COFECE cuando éstas las perjudiquen.²⁶¹

El caso de las leyes reglamentarias de telecomunicaciones presentó un proceso largo y tortuoso. Al tramitarse las iniciativas en las cámaras, las posiciones políticas se dividieron del siguiente modo: por un lado, estuvieron el gobierno, el PRI-PVEM y la corriente calderonista, que defendieron un proyecto favorable a las televisoras y a que el Ejecutivo mantuviera ciertos controles sobre los contenidos en radio y televisión; por el otro, se encontraron las dirigencias del PAN y PRD, así como sus respectivos diputados, que rechazaron las iniciativas porque a su juicio no se correspondían con los principios de la reforma constitucional; a este grupo se sumó como aliado, pero con su agenda propia, el senador panista Javier Corral, quien creó en la coyuntura una suerte de grupo de interés a partir de sus contactos con personalidades de fama pública y organizaciones de la sociedad civil, que se llamó Frente por la Comunicación Democrática; finalmente, estuvo el grupo de senadores perredistas liderados por Miguel Barbosa, el cual, según las circunstancias, jugó con las corrientes lopezobradoristas para rechazar lo planteado por el gobierno o se prestó a negociar con éste, al margen de la línea política establecida por la dirigencia de su partido. Las desavenencias políticas se suscitaron porque el PRI y el gobierno enviaron el mensaje de que podían aprobar las leyes sin necesidad de aliarse con nadie más que con el partido Verde y la corriente calderonista, al cabo sólo necesitaban mayoría relativa.

Al turnarse las iniciativas a las comisiones del Senado, Javier Lozano quiso tener el control del proceso de dictaminación, estableciendo un cronograma de trabajo y una ruta de aprobación que no tenían el consenso de los grupos parlamentarios. Lozano era el presidente de la comisión de Comunicaciones y Transportes y tuvo el respaldo de la senadora panista Graciela Ortiz, que era presidente de la comisión de Estudios Legislativos e integrante de la corriente calderonista. Pero no se ocupó de construir acuerdos con los integrantes de la Comisión de Radio y Televisión (que presidía la perredista Alejandra Barrales y de la que era miembro Javier Corral); tampoco buscó el apoyo de su coordinador parlamentario, Jorge Luis Preciado, y mucho menos de la dirigencia del PAN y de sus compañeros diputados,

²⁶¹ *El Economista*, 17 de abril de 2013; *El Universal Nación*, 14 de marzo de 2013, p. A-19; *Excelsior Dinero*, 23 de marzo de 2013, p. 20.

todos los cuales habían afirmado que las iniciativas del Ejecutivo no respetaban la constitución.²⁶² El senador Corral señaló -con razón- que era imposible procesar técnica y políticamente dos nuevas leyes y la reforma de otras nueve (11 iniciativas en total), además de todas las propuestas vertidas en las audiencias públicas, en tan sólo dos semanas, como preveía el plan de Lozano.²⁶³ Dado el carácter sumamente técnico de los temas de telecomunicaciones, se advirtió en dicho plan un intento de sobrecargar el trabajo de los legisladores para que aprobaran cosas sin conocimiento, y de ese modo favorecer subrepticamente a las televisoras.

Las dirigencias y muchos senadores del PAN y PRD respondieron amenazando con votar en contra del proyecto de ley y presentar una acción de inconstitucionalidad²⁶⁴; por su parte, el senador Corral convocó a movilizaciones en las calles con el Frente por la Comunicación Democrática.²⁶⁵ Hubo reproches, descalificaciones mutuas, estridencia declarativa, amenazas de tomas de tribuna, porque Lozano siempre expresaba burlas hacia sus adversarios políticos²⁶⁶ y porque se presentó un proyecto de dictamen que sólo incluía los cambios al gusto del calderonismo, sin tocar la esencia de la iniciativa del Ejecutivo.²⁶⁷ Los coordinadores parlamentarios del PAN y PRD se desmarcaron del cronograma y del proyecto de dictamen de Lozano²⁶⁸, argumentando que incurrió en faltas al Reglamento del Senado por no tener el aval de todas las juntas directivas de las comisiones.²⁶⁹ El coordinador perredista Miguel Barbosa, además, amagó con reservar en la discusión plenaria los 307

²⁶² *El Universal* Cartera, 28 de marzo de 2014, p. B-2, *Reforma* Nacional, 31 de marzo de 2014, p. 6 y BOLETÍN-450. Lunes, 31 de Marzo de 2014 21:24. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/11740-avalan-comisiones-unidas-ruta-de-trabajo-para-dictaminar-iniciativas-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion.html>.

²⁶³ *Reforma* Nacional, 1 de abril de 2014, p. 6.

²⁶⁴ *Reforma* Nacional, 2 de abril de 2014, p. 3.

²⁶⁵ *El Universal* Nación, 7 de abril de 2014, p. A-4 y *La Jornada* Política, 13 de abril de 2014, p. 7.

²⁶⁶ Lo hizo con Corral y el Frente por la Comunicación Democrática, lo hizo con los invitados de los senadores perredistas durante las audiencias públicas y luego otra vez con Miguel Barbosa por anunciar que su bancada presentaría su propio proyecto de dictamen. Barbosa de plano solicitó que a Lozano se la retirara de la conducción del proceso legislativo porque “revienta negociaciones”. *Reforma* Nacional, 8 de abril de 2014, p. 6, *Reforma* Nacional, 9 de abril de 2014, p. 9; *El Universal* Nación, 22 de abril de 2014, p. A-4; y *Reforma* Nacional, 26 de abril de 2014, p. 5.

²⁶⁷ *Reforma* Nacional, 21 de abril de 2014, p. 3.

²⁶⁸ *Reforma* Nacional, 16 de abril de 2014, p. 3; *El Universal* Nación, 22 de abril de 2014, p. A-4; *Reforma* Nacional, 22 de abril de 2014, p. 3; y *El Universal* Nación, 24 de abril de 2014, p. A-8.

²⁶⁹ El párrafo 2 del artículo 183 del Reglamento del Senado dice que las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras deben acordar la organización y método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen. Ver también *Reforma* Nacional, 23 de abril de 2014, p. 4.

artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones para provocar cansancio y evitar que se aprobara.²⁷⁰ El periodo de sesiones estaba por terminar, el proceso legislativo se entrampó y encima las dirigencias de los partidos opositores se negaron a discutir nada de telecomunicaciones hasta que se aprobaran las leyes reglamentarias de la reforma política.²⁷¹ Fue entonces claro que había que recomponer las negociaciones.

El gobierno y el PRI vieron que no podrían aprobar el proyecto de Lozano sin incurrir en un gran costo político, de modo que empezaron a dar señales de querer negociar con las otras fuerzas políticas. Hubo que convocar a una reunión de las Juntas de Coordinación política de ambas cámaras para acordar cuatro asuntos: 1) esperar a que terminara la elección interna del PAN, 2) aprobar, antes que otra cosa, las leyes reglamentarias en materia político-electoral, como exigía la oposición 3) aprobar las leyes de telecomunicaciones en periodo extraordinario en junio y 4) aprobar las leyes reglamentarias en materia energética en un periodo extraordinario en julio.²⁷² Mientras eso ocurría, el grupo de senadores liderados por Miguel Barbosa empezó a negociar con el gobierno y el PRI, tal como hemos referido en el apartado anterior. Por su parte, la dirigencia y el grupo parlamentario del PAN llamaron al orden a Javier Lozano y lo conminaron a admitir que su proyecto fuera modificado a partir de las observaciones y propuestas hechas por el senador Javier Corral, pues sólo así podrían presentar una posición unificada.²⁷³

Si bien estas negociaciones fueron exitosas en tanto que destrabaron el proceso legislativo en el Senado, hubo un tema fundamental en el que no cedieron el gobierno, el PRI ni el calderonismo, y se convirtió en motivo de mayores disputas internas en los partidos, a saber: el criterio para declarar preponderante a un agente económico en radiodifusión o telecomunicaciones. La posición oficialista sostenía que la preponderancia debía declararse respecto de un sector en su conjunto (radiodifusión o telecomunicaciones), lo cual permitía, por ejemplo, que si Televisa era declarada preponderante en televisión abierta, ya no lo fuera en televisión de paga, porque ambas formas pertenecen al mismo sector de radiodifusión. En

²⁷⁰ *El Universal Nación*, 24 de abril de 2014, p. A-8.

²⁷¹ *El Universal Nación*, 23 de abril de 2014, p. A-6.

²⁷² COMUNICADO-746. Miércoles, 30 de Abril de 2014 18:41. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/12508-pactan-periodos-extraordinarios-para-reformas-electoral-energetica-y-de-telecomunicaciones.html>.

²⁷³ *Reforma Nacional*, 25 de abril de 2014, p. 6.

cambio, Corral y las dirigencias de la oposición argumentaban que la preponderancia debía declararse por los servicios y mercados específicos que abarquen las empresas.²⁷⁴

Aunque en el PAN se sucedieron muchas reuniones internas para intentar unificar su posición política en el tema de la preponderancia no lograron acuerdos, de modo que aunque Gustavo Madero quiso dictar línea a sus legisladores, el coordinador de la bancada en el Senado se vio obligado a permitir que sus compañeros votaran según su conciencia.²⁷⁵ En el PRD las cosas no fueron más simples, pues aunque el senador Miguel Barbosa no estaba de acuerdo con la definición de preponderancia por sector, se sentía comprometido a garantizarle los votos de su bancada al gobierno y al PRI por los acuerdos que juntos habían alcanzado. No obstante, tales negociaciones se hicieron sin la venia de la dirigencia nacional, por lo cual Jesús Zambrano giró la instrucción a todos sus legisladores de votar en contra. En este partido también se llevaron a cabo numerosas reuniones entre los liderazgos para intentar unificar su posición política, incluso hubo una reunión del Consejo Nacional en la que los senadores de la bancada fueron reconvenidos y se les lanzó la advertencia de que apoyar al Ejecutivo equivalía a perder oportunidades para obtener candidaturas.²⁷⁶ Así, tanto los diputados como los senadores perredistas tuvieron que votar en contra del dictamen en lo general.²⁷⁷

²⁷⁴ Se trataba de un desacuerdo a partir de una diferente interpretación del artículo octavo transitorio, fracción III, de la reforma constitucional de telecomunicaciones, que dice: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá *determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones*, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales [...] *se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones*, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas...”. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, subrayado mío. El debate está bien resumido en Javier Lozano, “Un falso debate”, *El Universal Nación*, 1 de julio de 2014, p. A-4 y Javier Corral, “Otro regalo a Televisa”, *El Universal Nación*, 1 de julio de 2014, p. A-4.

²⁷⁵ *Reforma Nacional*, 25 de junio de 2014, p. 9; *Reforma Nacional*, 27 de junio de 2014, p. 10; *El Universal Nación*, 28 de junio de 2014, p. A-6

²⁷⁶ *Reforma Nacional*, 4 de julio de 2014, p. 4; *Reforma Nacional*, 5 de julio de 2014, p. 4; y *Reforma Nacional*, 8 de julio de 2014, p. 4.

²⁷⁷ El coordinador de los diputados perredistas, Silvano Aureoles, llegó a decir que, a su juicio, “el PRD debió haber votado (en el Senado) a favor en lo general y reservarse aquellos puntos en donde no coincidían”, pero aclaró: “yo acataré lo que haya determinado el Consejo Nacional”. **Nota N°. 7359**. Consultada el 7 de julio de 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>.

El caso de la reforma fiscal no presentó problemas como los anteriores. Ahí las posiciones políticas estuvieron bien claras desde el principio. Todas las corrientes del PAN estuvo terminantemente en contra y la mayoría de las del PRD estuvieron a favor, si bien a condición de introducir cambios a la iniciativa. Lo más notable fue que Gustavo Madero primero dijo que la iniciativa era una buena base para negociar, porque incorporaba los planteamientos de todos los partidos²⁷⁸, y luego negó con vehemencia que la iniciativa fuera parte de los acuerdos del Consejo Rector del Pacto por México e incluso dirigió movilizaciones y campañas de repudió a los nuevos impuestos; al mismo tiempo, permitía que sus diputados negociaran ciertos asuntos fiscales con el PRI y mandaban la señal de que el partido no se convertiría en un obstáculo para aprobar el paquete económico en la fecha marcada por la constitución (20 de octubre). La ambigüedad en la actuación de Madero y del panismo se explica por su difícil posición entre impulsar los compromisos del Pacto en el que participaron y representar el malestar de su base electoral (clases medias, empresarios) con los nuevos impuestos. En cuanto al PRD, la división interna por el rechazo de IDN y los lopezobradoristas a la reforma fiscal, sirvió en el Senado, como ya vimos, para que el grupo de Miguel Barbosa negociara más beneficios a cambio de sus votos.

3.3.3. Dinámica de 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 plenarias de las cámaras. Por ello puede decirse, sin temor a equivocarse, que el modo en que se materializa la autonomía del Poder Legislativo radica en el trabajo de los

²⁷⁸ *Milenio* Política, 9 de septiembre de 2013, p. 8.

grupos parlamentarios en el seno de las comisiones y sus acuerdos en las juntas de coordinación política.²⁷⁹

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. He argumentado que la rutina principal en este sentido 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 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.

Otro asunto fundamental es la relación que existe entre las dirigencias partidistas y los grupos parlamentarios. Hasta ahora he tocado el tema en forma secundaria, pero, por lo expuesto en apartados anteriores, es fácil notar que es muy importante para entender las dinámicas legislativas. Por mucho tiempo el argumento más socorrido ha sido que tal relación se define por la disciplina partidista, la cual se entiende generalmente como la imposición de la voluntad de los dirigentes sobre los legisladores, debido al control que aquéllos tienen de las candidaturas y recursos para campañas electorales, en un contexto donde no existe reelección legislativa.²⁸⁰ Recientemente se ha matizado el argumento, reconociendo que los

²⁷⁹ 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 una gran cantidad de asesores.

²⁸⁰ Véanse los trabajos de Carlos Sirvent y Luisa Béjar en la obra Luisa Béjar y Rosa María Mirón (coords.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones del Senado de la República, AMEP, México, 2003.

gobernadores son otra fuente de influencia en los legisladores y que, en todo caso, la cohesión del grupo parlamentario descansa –nada menos- en la capacidad de su líder de *coordinar*, o sea generar acuerdos internos para trabajar en conjunto.²⁸¹ El examen de los casos aquí tratados muestra que las condiciones de división intrapartidista hicieron difícil la labor de los dirigentes de mantener la unidad de los grupos parlamentarios a la hora de procesar las reformas: intentaron al máximo conciliar los intereses y puntos de vista, a veces incluso trataron de imponerse mediante amenazas, pero en unos casos consiguieron la unidad y en otros las preferencias de los legisladores se dispersaron. De cualquier modo, lo que se prueba es que la negociación política en el Congreso es exitosa a condición de que se lleve a cabo entre grupos parlamentarios cohesionados, porque las actuaciones individuales o de corrientes internas no suelen prosperar.

La figura de los grupos parlamentarios se establece en la Constitución (art. 70), la Ley Orgánica del Congreso General (arts. 26 y 71) y los Reglamentos de la Cámara de Diputados (capítulo V) y del Senado (título tercero) 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 habrán de discutirse por las comisiones y por el pleno. Sobre esto último, el procedimiento legislativo señala que los grupos parlamentarios, a través de la juntas de coordinación política²⁸², deciden los asuntos que deben despacharse en el orden del día que la Mesa Directiva da a conocer en cada sesión (art. 59 del RCD y 70 del RCS); 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 (art. 176 del RCD y 183 del RCS), 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 (y en tal caso, cuál será la lista de los invitados), la redacción del dictamen, etc. En la práctica,

²⁸¹ Luisa Béjar y Sergio Bárcena, “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 24, núm. 48, Flacso México, 2016.

²⁸² 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 (arts. 31, 32, 33, 80, 81 y 82).

todos estos trabajos no pueden hacerse si no existe antes el acuerdo de los grupos parlamentarios.

Veamos los ejemplos. En la Cámara de Diputados, los grupos del PRI, PAN, PRD y PVEM siguieron una estrategia muy clara para aprobar la reforma constitucional de telecomunicaciones. Acordaron tramitar con celeridad la iniciativa en comisiones para eludir a los grupos de interés económico; una vez aprobado el dictamen, negociaron los cambios que habrían de hacerle, introduciéndolos como reservas en la discusión plenaria.²⁸³ 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”.²⁸⁴ El mismo día en que la Mesa Directiva acusó recibo de la iniciativa (12 de marzo de 2013), 315 diputados la firmaron como un símbolo de su voto a favor por adelantado.²⁸⁵ Al día siguiente, el diputado 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 apresuraba a conseguir el apoyo de otros diputados, hasta que logró sumar 340 firmas, con lo cual ya se constituía la mayoría calificada para aprobar la reforma.²⁸⁶

El dictamen se aprobó en comisiones, sin mayores problemas, con 29 votos a favor, 0 en contra y una abstención.²⁸⁷ 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. Los acuerdos más importantes (no los únicos) a los que llegaron fueron los siguientes: se eliminó la facultad del Presidente para emitir “opinión no vinculante”

²⁸³ 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.

²⁸⁴ Esto no fue una violación al Reglamento, pues éste señala en varias partes –en forma indeterminada– que una iniciativa puede turnarse a “comisión o comisiones”, según el criterio de los legisladores. Ver Boletín N° 1070, 12-03-13. Consultado en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/12_12/1070_turnan_a_comision_de_puntos_constitucionales_iniciativa_en_materia_de_telecomunicaciones; y *El Universal* Nación, 13 de marzo de 2013, p. A-10.

²⁸⁵ *La Razón*, 13 de marzo de 2013, p. 3.

²⁸⁶ *La Razón*, 14 de marzo de 2013, p. 4.

²⁸⁷ Boletín N° 1115, 14-03-2013. Consultado 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.

cuando el IFETEL revocara concesiones, dejándose dicha facultad en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; se estableció una cláusula de reciprocidad que indica que podrán invertir empresas extranjeras en la radiodifusión de nuestro país, siempre y cuando sus respectivos países también se lo permitan 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.

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; también –como se indicó antes- turnaron la minuta a cuatro comisiones (saltándose el Reglamento) y organizaron audiencias públicas.²⁸⁸ Ante el riesgo de que el proceso se saliera de control, por tener que dictaminarse la iniciativa con el voto de muchos senadores, las cuatro comisiones 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.²⁸⁹ Todo esto lo tuvieron que aceptar el 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. Los grupos parlamentarios en el Senado negociaron cambios importantes, entre los cuales estuvo distinguir entre “acceso libre a internet” e “internet gratuito” con el fin de evitar posibles intentos de control por parte del gobierno; descentralizar el organismo público de radiodifusión; 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.²⁹⁰

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, y además un foco de disenso. Dado

²⁸⁸ *El Universal Nación*, 15 de marzo de 2013, p. A-9; *El Universal Nacional*, 22 de marzo de 2013, p. A-11; y Versión estenográfica de conferencia de GPPAN en el Senado de la República, 2 de abril de 2013. Consultada en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/6156-conferencia-de-prensa-del-coordinador-del-gppan-en-el-senado-ernesto-cordero-arroyo-y-senadores-panistas.html>.

²⁸⁹ *El Universal Nación*, 3 de abril de 2013, p. A-6.

²⁹⁰ *Milenio Política*, 19 de abril de 2013, p. 6.

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, impuestos a las importaciones temporales de la industria manufacturera, impuestos a las maquiladoras, cobro de derechos a la industria minera, el ISR en el sector agropecuario, etc.). 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.

La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados fue la encargada de organizar los trabajos parlamentarios. A partir del consenso de sus miembros, dicha comisión definió el calendario de actividades; distribuyó la información sobre el Paquete Económico a todas las otras comisiones interesadas según su competencia y luego recogió sus observaciones; formó grupos de trabajo para analizar la iniciativa del Ejecutivo y las propuestas de modificación que presentaran los diputados; realizó audiencias públicas: atendió a los cabilderos; y estuvo presente en las negociaciones que se dieron en la Junta de Coordinación Política.²⁹¹ La información recabada por los grupos de trabajo de la Comisión de Presupuesto fue procesada por los coordinadores parlamentarios para definir con sus respectivas bancadas qué querían cambiar de la iniciativa de reforma fiscal. El PAN rechazó el déficit fiscal y prácticamente todos los nuevos impuestos que a su juicio afectaban a la “clase media”, por lo cual anunció que votaría en contra en lo general y buscaría hacer ciertos cambios en artículos específicos.²⁹² El PRD rechazó discutir el régimen fiscal de PEMEX como parte de la reforma. PRI y PRD coincidieron en que no debía cobrarse IVA a hipotecas y renta de casas y en cobrar menos ISR a los sectores pequeños y medianos dedicados a la actividad

²⁹¹ Nota N°. 4234. 13-09-2013 (Notilegis). Consultado el 15 de septiembre de 2013 en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/09_septiembre/13_13/4234_comision_de_presupuesto_distribuye_entre_integrantes_el_paquete_economico_2014_d_el_ejecutivo_y_acuerda_aprobarlo_para_que_se_discuta_en_el_pleno_el_14_de_noviembre.

²⁹² *Reforma Nacional*, 21 de septiembre de 2013, p. 3.

agropecuaria. Todos convinieron en rechazar el cobro de IVA a las colegiaturas y en aprobar la pensión universal y el seguro de desempleo.

Una vez definidas estas posturas, se iniciaron las negociaciones en la segunda pista, sobre todo entre los coordinadores parlamentarios del PRI, PRD y el gobierno federal; el PAN, convenientemente, participó en la negociación de temas específicos y al mismo tiempo se lanzó a las calles a protestar en contra de la reforma fiscal “tóxica”, muy de la mano con las organizaciones de empresarios nacionales y regionales (esto fue el foco de disenso).²⁹³ 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.²⁹⁴ Los acuerdos sustantivos a los que llegaron fueron los siguientes: para compensar los ingresos se modificó el precio del barril del petróleo, el tipo de cambio, cobrar un impuesto de 1 peso por litro a bebidas azucaradas y gravar 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).²⁹⁵ El PRD obtuvo los beneficios que ya se indicaron en el apartado 3.3.1; y el PAN, con todo y su campaña 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.²⁹⁶

No tiene caso repetir lo sucedido en la dinámica legislativa referente a las leyes reglamentarias de telecomunicaciones. Confío en que el apartado anterior ilustra bien los problemas que se suscitan cuando el presidente de una comisión dictaminadora quiere

²⁹³ Nota N°. 4543. Consultado el 8 de octubre de 2013 en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/10_octubre/08_08/4543_comision_de_hacienda_se_instalara_manana_miercoles_en_sesion_permanente_para_dictaminar_reforma_hacendaria_y_ley_de_ingresos_asegura_anaya_cortes.

²⁹⁴ *Reforma Nacional*, 16 de octubre de 2013, p. 4.

²⁹⁵ *Reforma Nacional*, 17 de octubre de 2013, p. 6.

²⁹⁶ *Excélsior Nacional*, 13 de octubre de 2013, p. 2 y *El Universal Nación*, 14 de octubre de 2013, p. A-4.

legislar sin tener el apoyo de su grupo parlamentario. Permítaseme solamente indicar algunos sucesos ejemplares de la difícil relación que tuvieron las dirigencias del PAN y el PRD con sus grupos parlamentarios a propósito de la discusión de dichas leyes. Esto para observar la complejidad más allá de la idea tradicional de la disciplina partidista. Recordemos que después de los problemas generados por la actuación del senador Javier Lozano, el proceso legislativo pudo destrabarse cuando el coordinador Miguel Barbosa y un puñado de senadores perredistas negociaron por su cuenta con el gobierno federal. Esta negociación se hizo sin la anuencia del dirigente nacional, Jesús Zambrano, sin embargo, actuando en forma muy astuta, éste la respaldó provisionalmente e incluso hizo junto a Barbosa una conferencia de prensa como gesto de unidad.²⁹⁷ Probablemente el respaldo de Zambrano resultó de apreciar los cambios positivos que Barbosa había conseguido en la iniciativa. Pero pronto esta relación cambió. Cuando se discutió entre los senadores si la preponderancia en telecomunicaciones y radiodifusión debía definirse por sector o por servicios, Barbosa apoyó la primera opción como pago al gobierno y al PRI por haber aceptado sus demandas, pero Zambrano dio la orden de que el grupo parlamentario debía empujar la segunda opción o votar en contra del proyecto de ley en lo general. Esto provocó muchas tensiones, las cuales escalaron durante la reunión del Consejo Nacional del PRD (4 de julio de 2014) en que se recriminó al grupo de Barbosa su supuesta obsecuencia con el gobierno y se le amenazó con perjudicarlo en las próximas nominaciones para candidatos a puestos de elección popular.²⁹⁸ La amenaza surtió efecto porque muchos senadores perredistas al final votaron en contra.

Muy distinto fue lo ocurrido con la relación de la dirigencia del PAN con los senadores de la corriente calderonista. Entre ambos hubo muchas diferencias sobre el contenido que debían tener las leyes reglamentarias de telecomunicaciones y sobre cómo debían negociarse políticamente. El criterio de la dirigencia era elaborar un dictamen que estuviera de acuerdo con el espíritu antimonopólico de la reforma constitucional y que maximizara los derechos de los ciudadanos; políticamente, debía condicionarse la aprobación de estas leyes a que primero se aprobaran las leyes reglamentarias de la reforma político-electoral.²⁹⁹ El criterio de Lozano y el calderonismo era producir un dictamen lo más

²⁹⁷ *El Universal* Nación, 6 de junio de 2014, p. A-6.

²⁹⁸ *Reforma* Nacional, 5 de julio de 2014, p. 4.

²⁹⁹ *Excelsior* Nacional, 5 de junio de 2014, p. 6.

favorable posible a las empresas privadas (excepto a Telmex y Dish) y aprobarlo sólo con el PRI y con los que quisieran sumarse para alcanzar la mayoría simple. Se sucedieron una serie de reuniones entre las corrientes panistas para intentar llegar a acuerdos, pues había 18 temas del dictamen en que se mantenían diferencias. Lograron desahogar 15 pero no pudieron con 3, entre los cuales estaba, otra vez, la definición de preponderancia. Gustavo Madero, Santiago Creel y Juan Molinar les hicieron saber a los todos los legisladores panistas que lo mejor era que la preponderancia se definiera por servicios, pero no lograron imponer una línea política. El coordinador de los senadores, Jorge Luis Preciado, se las arregló para que los miembros de su grupo parlamentario se pronunciaran a favor de dejar a cada legislador un voto libre o “de conciencia”.³⁰⁰ Madero reconoció que esto era una derrota suya.³⁰¹ Por cierto que el resto de los grupos parlamentarios tampoco pudo ponerse de acuerdo entre sí para definir la preponderancia, de modo que llegaron a una solución salomónica: calcaron el texto de la fracción III del octavo transitorio de la reforma constitucional -con toda su carga de ambigüedad- en el proyecto de Ley Federal de Telecomunicaciones, y sólo así fue posible avanzar en las discusiones.

3.3.4. El debate de las reformas legislativas en el pleno de las Cámaras. Procedimiento y coaliciones legislativas

El debate de los dictámenes legislativos, que se lleva a cabo en el pleno de las Cámaras, constituye la oportunidad para refrendar y justificar ante la Nación 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. Normalmente, los legisladores procuran tener listos los acuerdos y los votos necesarios para garantizar la aprobación de una ley o reforma, antes de que el respectivo dictamen se presente ante el pleno. Cuando esto no es posible, sobre todo tratándose de asuntos muy polémicos, lo normal es que las negociaciones continúen tras bambalinas mientras se desarrolla la sesión plenaria. Las coaliciones

³⁰⁰ *Reforma Nacional*, 2 de julio de 2014, p. 5.

³⁰¹ “Después de cuatro horas [de reunión] me pasaron un mensaje diciendo que ya habían decidido que no se podían poner de acuerdo los unos y los otros y que iban a votar de una manera libre. Esto nunca fue la propuesta mía, yo siempre pensé que después de un debate interno en la bancada se sometiera a votación y lo que decidiera la mayoría obligará a todo el grupo, la que fuera, pero preocupantemente no sucedió así [...] Para mí es una falla, es una derrota y lo lamento profundamente.” *Reforma Nacional*, 3 de julio de 2014, p. 3.

legislativas³⁰² que hacen posible la aprobación de un dictamen, son el resultado de arduos esfuerzos de negociación como los que hemos analizado en apartados anteriores, por ello es normal que durante las discusiones plenarias no se admitan ya otras propuestas de modificación. Hacer lo contrario supondría romper los acuerdos y arriesgarse a que las piezas legislativas no prosperen. Estos hechos refutan la falacia de Eduardo Bohorquez y Javier Berain que dice que el Poder Legislativo, con el Pacto por México, se sometió a las dirigencias partidistas porque votó y aprobó dictámenes sin razonarlos ni discutirlos, invocando como prueba el que muy pocas reservas para modificación se admitieron a debate.³⁰³ A cualquiera que observe un poco no le pasaría por alto que admitir a discusión todas las reservas significaría hacer interminables las sesiones y no se aprobaría nunca nada; esa 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, extenuantes en muchos casos. 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 (art. 104 del RCD y art. 198 RCS). En el primer tipo de discusión, algún miembro de la comisión o de las comisiones que estudiaron una iniciativa hace una justificación 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. A menudo sucede que la propia comisión presenta al pleno algunas propuestas de adición o modificación al dictamen (como ocurrió con la reforma constitucional de telecomunicaciones), las cuales por lo general se aceptan en votación nominal³⁰⁴ debido a que hubo acuerdos previos entre los grupos parlamentarios.

³⁰² Hasta ahora he usado el término “coaliciones legislativas” con bastante liberalidad. Lo entiendo simplemente como una alianza de dos o más partidos para apoyar una pieza legislativa en particular. Desde luego, el asunto no puede despacharse así de fácil, porque queda la duda de si el Pacto por México propició o no una coalición legislativa estable y si puede llamarsele, al menos, un “intento de gobierno de coalición”. Volveré sobre este punto en las conclusiones, cuando haga el balance de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Para una revisión amplia de las teorías de las coaliciones políticas véase Josep Ma Reniu Villamala, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2001.

³⁰³ Eduardo Bohórquez y Javier Berain, “Debates que concluyen antes de iniciarse. El proceso legislativo reciente y sus números”, *Este País*, 1 de septiembre de 2014.

³⁰⁴ 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 usarse 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, dicen si están a favor o en contra.

Otras veces pasa que algún miembro de la comisión o comisiones, a pesar de haber votado a favor del dictamen, no estuvo conforme con la redacción de artículos específicos, de modo que presenta a 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 muy seguido 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).

Luego viene la discusión en lo particular, que es la más larga, la que hace que a veces las sesiones duren entre 12 y 15 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.³⁰⁵ Esto llega a repetirse cientos de veces en una sesión y -como se dijo arriba- 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. La asamblea suele votar a favor de todos los artículos tal como fueron presentados en el dictamen por parte de las comisiones, de modo que la votación en lo particular suele ser muy parecida a la votación en lo general.

Las coaliciones legislativas que se formaron para aprobar las reformas fiscal y de telecomunicaciones aparecen en el cuadro 3. Puede notarse que la información refleja fielmente lo sucedido con las negociaciones, los obstáculos y los acuerdos presentados durante los procesos legislativos. Hubo amplio consenso de los partidos políticos más importantes en la reforma constitucional de telecomunicaciones; con la reforma fiscal, el

³⁰⁵ 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.

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.

Cuadro 5. Coaliciones que aprobaron diversas leyes y reformas constitucionales en la LXII Legislatura		
Law or constitutional reform	Coalition in the Chamber of Deputies	Coalition in the Senate
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.		

Para finalizar, los cuadros 4 y 5 presentan una comparación entre las iniciativas originales del Ejecutivo y las leyes y reformas aprobadas por el Congreso. La comparación es solamente de los temas que causaron mayor controversia en los procesos legislativos. La información presentada es una pequeña prueba de los efectos que tiene la autonomía del Poder Legislativo en un escenario de pluralidad partidista. Lo normal en los gobiernos sin mayoría es que las iniciativas del Presidente se modifiquen conforme a las demandas de los partidos opositores, pues de otro modo no pueden aprobarse.

Cuadro 6. Negociación política de la reforma fiscal. Comparación entre iniciativas del Ejecutivo y decretos aprobados por el Congreso.			
<i>Leyes que fueron objeto de negociación</i>	<i>Propuestas de las iniciativas del Ejecutivo</i>	<i>Propuestas de los grupos parlamentarios</i>	<i>Decreto aprobado por el Congreso</i>
Código Fiscal de la Federación	“Cláusula antielusión”: Si la autoridad fiscal (SAT) detecta prácticas u operaciones del contribuyente que carecen de racionalidad de negocios podrá ordenar el retiro de un crédito fiscal (art. 5°).	Grupo parlamentario del PAN en Cámara de Diputados alerta sobre la arbitrariedad de la cláusula y pide eliminarla de la iniciativa.	Se elimina la cláusula y se vuelve a la redacción del año 2012.
Ley del Impuesto al Valor Agregado	Eliminar exención de IVA a colegiaturas en escuelas privadas (se deroga fracción IV del art. 15).	Los grupos parlamentarios de todos los partidos en ambas Cámaras coinciden en lo inconveniente de la propuesta del Ejecutivo por perjudicar a las clases medias.	Se restituye párrafo IV del artículo 15 para mantener la exención.
	Eliminar exención de IVA en compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación (se deroga art. 9o y 15 primer párrafo de la Ley del IVA).	Grupos parlamentarios del PRI y PRD en ambas Cámaras acuerdan la inconveniencia del impuesto por su afectación a la clase media.	Se restituye art. 9° y 15 primer párrafo para mantener la exención del pago del IVA en compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación.
Ley Federal de Derechos	Los ingresos obtenidos por derechos a la actividad minera serán asignados en un 50% a los estados y municipios donde se realiza dicha actividad (art. 275 de la Ley Federal de Derechos).	Grupo parlamentario del PRD en el Senado propone aumentar a 80% los ingresos que son canalizados a estados y municipios por actividad minera.	Los ingresos obtenidos por derechos a la actividad minera serán asignados en un 80% a los estados y municipios donde se realiza dicha actividad (art. 275 de la Ley Federal de Derechos).
Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR)	Eliminación del régimen de consolidación fiscal que permitía diferir pago de ISR hasta 10 años a las empresas y se propone un régimen de diferimiento de máximo 3 años.	Grupo parlamentario del PRD en Cámara de Diputados propone eliminar todo plazo para diferir pago de impuestos.	Se establece un régimen de diferimiento de pago de impuestos y pago fraccionado de 5 años.
	Se elimina el régimen simplificado que permitía deducir impuestos a las empresas dedicadas a las actividades agropecuarias. Pagarían ISR como el resto de las empresas.	Los legisladores del PRI y PRD alertan sobre la afectación que la propuesta del Ejecutivo provocaría al sector agropecuario y piden mantener las deducciones.	Se crea el Capítulo VIII del Título II de la Ley para establecer el régimen de pago y deducción de impuestos para las actividades agrícolas, además de facilidades administrativas.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Impuesto de 1 peso por litro a las bebidas con alto contenido de azúcar (art. 2º, inciso G, Ley del IEPS).	Senadores del PRD proponen impuesto de 2 pesos por litro a bebidas azucaradas y subir de 5% a 8% el impuesto a comida de alto contenido calórico.	Se mantiene impuesto de 1 peso por litro y además se cobra impuesto de 8% a la comida de alto contenido calórico.
Elaboración propia con base en iniciativas de reforma al Código Fiscal de la Federación, Leyes Federal de Derechos, IVA, ISR y IEPS presentadas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2013, informaciones de prensa y decretos publicados en D.O.F. el 11 de diciembre de 2013.			

Cuadro 7. Negociación política de la reforma constitucional y leyes reglamentarias de telecomunicaciones. Comparación entre iniciativas del Ejecutivo y decretos aprobados por el Congreso.			
<i>Leyes o reformas que fueron objeto de negociación</i>	<i>Propuestas de las iniciativas del Ejecutivo</i>	<i>Propuestas de los grupos parlamentarios</i>	<i>Decreto aprobado por el Congreso</i>
Reforma constitucional	Must carry y must offer: Los concesionarios de telecomunicaciones o de radiodifusión que hayan sido declarados con poder sustancial o como agentes económicos preponderantes, no se beneficiarán de la regla de gratuidad (Octavo transitorio).	Senadores del PRI y PAN (calderonistas) piden que las empresas preponderantes o con poder sustancial pierdan su concesión si se benefician indebidamente de la regla de gratuidad del must offer.	Se aprueba en sus términos la iniciativa del Ejecutivo y se añade que el IFETEL sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de terceros (Octavo transitorio).
	El IFETEL tiene autoridad para otorgar y revocar concesiones previa opinión no vinculante del titular del Ejecutivo Federal (art. 28).	Grupos parlamentarios de PAN y PRD piden que Presidente no pueda intervenir en el otorgamiento y revocación de concesiones.	El IFETEL tiene autoridad para otorgar y revocar concesiones. Se notificará de estas decisiones a la SCT para que pueda emitir una opinión técnica (art. 28).
	Se permite la inversión extranjera directa de 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta 49 por ciento en radiodifusión (quinto transitorio).	Senadores del PRI y del PAN piden proteger a la radiodifusión nacional con una cláusula de reciprocidad.	Se permite la inversión de 49 por ciento en radiodifusión a condición de que haya reciprocidad en el país de origen del inversionista (quinto transitorio).
	El servicio público de radiodifusión sin fines de lucro será prestado por un organismo con autonomía técnica y de gestión (fracc. V, art. 6)	Los senadores del PAN pugnan porque el organismo sea descentralizado, para evitar que la SEGOB influya en su actuación.	El organismo público de radiodifusión también estará descentralizado.

	<p>La Secretaría de Gobernación tiene la facultad de vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites señalados por la Ley ni provoquen delito alguno o alteren el orden público (fracc. VIII, art. 128).</p>	<p>Grupo parlamentario del PRD en el Senado pide que la vigilancia de contenidos en radio y tv sea facultad exclusiva del IFETEL.</p>	<p>Se elimina la propuesta del Ejecutivo y todas las disposiciones sobre monitoreo de contenidos pasan a ser facultad del IFETEL.</p>
<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</p>	<p>El IFETEL determinará la existencia de agentes económicos preponderantes por sector de radiodifusión y de telecomunicaciones (no por servicios o mercados). Art. 260 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</p>	<p>La dirigencia del PAN, sus diputados y los grupos parlamentarios del PRD pugnan porque declaratoria se haga por servicios o mercados.</p> <p>Legisladores del PRI en ambas Cámaras y senadores del PAN (calderonistas) pugnan porque declaratoria de preponderancia se haga por sector.</p>	<p>Se agrega un segundo párrafo donde se calca el concepto ambiguo de preponderancia presente en el octavo transitorio de la reforma constitucional.</p>
<p>Elaboración propia con base en iniciativa de reforma constitucional e iniciativas de leyes reglamentarias en telecomunicaciones presentadas por el Ejecutivo al Congreso el 11 de marzo de 2013 y el 24 de marzo de 2014, respectivamente; informaciones de prensa; y decretos publicados en D.O.F. el 11 de junio de 2013 y el 14 de julio de 2014.</p>			

CONCLUSIONES

En esta investigación he intentado mostrar los diferentes aspectos que conforman la dinámica institucional de los procesos legislativos llevados a cabo en el Congreso mexicano, en la situación de gobiernos sin mayoría. Si por momentos me he detenido a reconstruir con excesivo detalle dicha dinámica, es porque me ha interesado resaltar y hacer inteligible la complejidad del tipo de política que implica la función legislativa en lo que ha sido 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, los funcionarios gubernamentales, los órganos constitucionales autónomos, los empresarios, las asociaciones civiles, etc. No es exagerado decir que una tarea 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. Estoy en la idea de que tales relaciones siguen pautas de sentido reconocibles, regularidades que pueden descubrirse a partir del análisis científico.

Los argumentos principales asentados en mi trabajo derivan de una lectura de las transformaciones políticas que trajo consigo la transición a la democracia en México. El paso de un régimen autoritario (con sus elecciones no competitivas, partido hegemónico, gobiernos unificados, presidencialismo autoritario) a uno democrático (con elecciones competidas, pluralismo moderado, gobiernos sin mayoría, presidencialismo acotado) implicó que la preeminencia en la función legislativa pasara de la Presidencia de la República al Congreso. En la medida en que la pluralidad política se fue asentando en las instituciones públicas, el Presidente dejó de contar con la mayoría aplastante de su partido en la Cámara de Diputados y el Senado, por lo tanto el Poder Legislativo fue adquiriendo plena autonomía para tomar sus decisiones y empezó a ejercer de verdadero contrapeso al Ejecutivo. Este cambio también implicó que las organizaciones sociales que siempre buscan influir en la legislación, pasaran de acudir exclusivamente con el Presidente para plantear sus demandas a concentrar sus esfuerzos de persuasión con los propios legisladores. Tenemos entonces que la autonomía del Congreso para decidir las leyes y reformas constitucionales, fundada en la negociación entre grupos parlamentarios, tiene como correlato la creciente labor de cabildeo

de las organizaciones sociales con los representantes populares. A mi juicio, el cabildeo de los grupos de interés y la negociación política entre parlamentarios son los dos pilares que definen la institucionalidad del Congreso en los gobiernos sin mayoría en los últimos 20 años y es lo que justifica tratarlos como parte de un solo trabajo de investigación.

El estudio de los procesos legislativos sobre las reformas del Pacto por México fue especialmente útil para mostrar la institucionalidad del quehacer legislativo. El Pacto planteó una agenda legislativa muy ambiciosa que tocó muchos intereses particulares y que se procesó políticamente mediante una larga serie de negociaciones puntuales. El análisis sobre el cabildeo de los grupos de interés en las reformas fiscal y de telecomunicaciones (que derivaron de dicha agenda) descarta la idea, muy presente en el sentido común, de que el Poder Legislativo está por completo sometido a los poderes económicos, pues he demostrado que la influencia de éstos suele contrapesarse con la influencia de las organizaciones de la sociedad civil y que, en todo caso, para que una demanda de actores privados prospere, se necesita persuadir con buenas razones -compatibles con el interés público- a los grupos parlamentarios que con su alianza forman las mayorías legislativas, lo cual no es una tarea sencilla de lograr.

Debe remarcarse que la importancia del Pacto por México radicó en que, por primera vez en la historia de nuestra democracia, los partidos políticos representados en el Congreso aceptaron impulsar con el gobierno federal una sola agenda de reformas para atender los problemas nacionales. Para lograrlo, echaron mano de su experiencia de negociación sobre piezas legislativas específicas, la cual fue adquirida a partir de éxitos y numerosos fracasos ocurridos en los periodos de gobierno anteriores en que también hubo pluralidad política en los recintos parlamentarios. Es difícil decir que el Pacto se trató de un intento de gobierno de coalición, porque hasta donde se sabe los partidos políticos nunca discutieron la posibilidad de aliarse para integrar el gabinete; sin embargo, sí se trató de una experiencia política que allana el camino en ese sentido. Lo que puede decirse con seguridad es que el Pacto conformó un acuerdo programático que tuvo alcances en el mediano plazo, pues permitió formar las coaliciones legislativas que aprobaron las políticas públicas más relevantes del sexenio de Enrique Peña Nieto, independientemente de que a nivel declarativo los partidos políticos presumieran haber roto con dicho acuerdo político. Es de suma importancia constatar que por

lo menos en el periodo 2012-2015 se sacaron adelante las reformas estructurales que tanto habían desvelado a los actores políticos en la década pasada. Este fenómeno me lleva a hacer una reflexión más detenida sobre el desempeño del sistema presidencial mexicano con sistema multipartidista y gobiernos sin mayoría, pues no puede decirse tajantemente que sea ineficiente e inestable, como muchos autores han repetido.

Los resultados de mi investigación me permiten afirmar que cuando la negociación política se institucionaliza, es decir, cuando se vuelve una práctica normalizada de los actores políticos que tienen cargos de representación, el régimen político se vuelve estable, produce resultados legislativos y permite realizar razonablemente bien el programa de gobierno del partido que ocupa el poder Ejecutivo. No hay parálisis ni conflicto insoluble entre los poderes del Estado que lleve a pensar que el sistema presidencial es inherentemente deficiente para procesar la pluralidad de fuerzas políticas. Ahora bien, esto no significa negar que en nuestro régimen político no haya problemas que resolver para hacer mucho más racional y productiva la dinámica de negociación. El principal de dichos problemas, a mi juicio, es la incapacidad del gobierno y de la oposición para distribuir equitativamente la responsabilidad y el crédito por las políticas surgidas de sus acuerdos.

Para ilustrar lo anterior, considérese cuáles fueron los motivos de los partidos de oposición para litigar y hacer complicada la tramitación de las reformas fiscal y de telecomunicaciones en las cámaras del Congreso, a pesar de que participaron con sus propuestas en esas materias tanto en la formación de los compromisos del Pacto cuanto en la hechura de las iniciativas en el Consejo Rector. Cualquiera pensaría que no debía haber ningún problema en la aprobación de las reformas dado que éstas fueron resultado de robustos consensos previos. Un motivo fue, sin duda, el querer realizar mayores modificaciones a las iniciativas; otro fue la actuación de las corrientes internas de los partidos que se opusieron al mecanismo de negociación política en que se involucraron sus dirigencias. Pero el problema de fondo se encuentra en la incapacidad de los partidos políticos de establecer de forma racional y legítima la relación gobierno-oposición, es decir, de una forma que resulte útil al fortalecimiento del Estado mexicano y tenga el apoyo de los ciudadanos. Los intereses personales y partidistas, la necesidad de ganar elecciones y de diferenciarse lo más posible de los adversarios proporcionan incentivos muy fuertes para que

la relación gobierno-oposición sea de obstrucción. Se puede llegar al absurdo de que los dirigentes partidistas no quieran tomarse la foto junto al titular del Ejecutivo, para no sentir que traicionan a sus militantes y a su electorado. Y cuando, con muchas dificultades, se logra que haya algo de cooperación, los partidos no logran comunicar que ello no significa claudicar ante el adversario, renunciar a los principios para mimetizarse. En el sentido común de nuestra clase política está muy arraigada la creencia de que ser oposición al gobierno no puede significar otra cosa que obstruirlo y repudiar todo lo que de él provenga.

Es interesante y muy revelador observar que el problema anterior lo padecen también los países que tienen sistemas parlamentarios. Véase el caso de Alemania, en el cual los partidos políticos se tardaron poco más de cuatro meses en formar gobierno después de las elecciones federales de 2017, debido a las pugnas entre la UCD y el SPD por la distribución inequitativa de los créditos y las responsabilidades por las políticas implementadas en los años anteriores. También está como ejemplo el caso de España, donde ha habido en los últimos años una enorme reticencia de los partidos a cooperar hasta el grado en que se ha tenido que disolver en dos ocasiones el gobierno en menos de cuatro años, por falta de acuerdos parlamentarios en la aprobación de los presupuestos. El caso de Inglaterra, donde existe el sistema parlamentario más antiguo y consolidado, es quizá el más elocuente, con todos los dolores de cabeza que trajo consigo el proceso del Brexit. No puede decirse, entonces, que la pluralidad política haga más o menos inestable a un tipo de sistema de gobierno que a otro.

En el caso del régimen político mexicano, hay que agregar que la voluntad para formular acuerdos suele ser consistente sólo durante los tres primeros años del periodo gubernamental, hasta antes de que se realicen las elecciones para renovar la Cámara de Diputados y los gobiernos de distintos estados de la república. Con las elecciones, los partidos de oposición se ven fuertemente motivados a diferenciarse del gobierno y del partido en el poder, y por eso suelen fustigar lo que éstos hagan o dejan de hacer, o peor aún, a obstruir la toma de decisiones políticas. Por ello es que se ha vuelto un patrón de comportamiento el que se incrementen los conflictos entre gobierno y oposición en la segunda mitad del sexenio y que se agudicen en la medida en que se acerca la elección presidencial. El conflicto entre el líder panista Ricardo Anaya (sucesor de Gustavo Madero)

y el gobierno de Peña Nieto empezó justamente a partir de las elecciones legislativas de 2015 y llegó al extremo de convertirse en un factor que influyó en los resultados de la elección presidencial de 2018.

Para finalizar, vale la pena preguntarse por qué en las elecciones de 2018 los ciudadanos decidieron castigar en las urnas a los partidos políticos que componían el sistema pluralista y optaron por otorgarle la mayoría parlamentaria a una sola fuerza política. La respuesta incluye los problemas de nuestro régimen político que ya mencioné líneas arriba, pero también otros. Uno de ellos es que el impacto de las medidas legislativas, que son resultado de los acuerdos políticos, es muy lento, casi imperceptible para la mayoría de las personas. Esto se debe a que las leyes y reformas constitucionales están llenas de controles, mecanismos de vigilancia, arreglos de compromiso, equilibrios, matices que atemperan su poder transformador, porque es obvio que contienen la visión, las preferencias y las reservas de todos los partidos que conformaron la coalición legislativa que permitió su aprobación. También sucede que hay muchos problemas de implementación de tales medidas legislativas, no sólo por la corrupción o ineptitud de los funcionarios gubernamentales (que hay bastante de ambas cosas), también porque su modo de aterrizaje suele ser más complejo de lo que imaginan los diseñadores de las leyes, pues hay que tomar en cuenta una serie de intermediarios, trabas administrativas, arreglos informales en las burocracias y hasta la resistencia de los sujetos obligados. Estos problemas son síntomas de la debilidad que aún aqueja al Estado mexicano, debilidad que se entiende como menguada capacidad para imponer sus decisiones a la sociedad.

Otra razón es que el régimen democrático pluralista enfrentó en México una innegable crisis de legitimidad. Se trata de un desajuste mayor entre el orden institucional y las expectativas de la gente. Es claro que los saldos del modelo económico neoliberal, imperante en los últimos 30 años, fueron un crecimiento mediocre, disminución del poder adquisitivo del salario, caída dramática del salario mínimo, aumento de la desigualdad, crecimiento de la economía informal (que sigue siendo la mitad del Producto Interno Bruto) y un intenso movimiento migratorio por falta de oportunidades. A esto se agregó la expansión de la violencia criminal que hasta 2018 arrojó un promedio de 20 mil homicidios al año. Algunos de estos problemas fueron resultado de decisiones políticas deliberadas y otros estuvieron

fuera de las manos de los gobiernos. El caso es que la clase política, en unos casos, no ha atinado a resolver estos problemas, y en otros, pudieron construir la solución pero no supieron cómo comunicarla. Esto último lo vimos perfectamente con las reformas del Pacto por México. Aunque unas reformas son cuestionables, otras representaron un verdadero avance, como la fiscal y la de telecomunicaciones que aquí estudiamos, porque combatieron frontalmente a los monopolios y la concentración de la riqueza; no obstante, nunca alcanzaron este reconocimiento por parte de la ciudadanía. Y es que la narrativa que construyó el gobierno para defender sus reformas fue pueril: no hubo razones, discusión pública robusta, defensores inteligentes de los cambios; lo que hubo fue mucha propaganda televisiva que utilizaba un lenguaje abstracto (con términos tales como transparencia, competitividad, Estado de Derecho) que poco le decía al ciudadano común. Los partidos de oposición tampoco defendieron su participación en los acuerdos legislativos, no salieron a la arena pública a esgrimir sus razones; muchas veces se contentaron con decir que sus demandas históricas habían sido atendidas, pero eso no fue suficiente. El resultado está a la vista: hay una nueva mayoría parlamentaria con firme vocación hegemónica que tiene capacidad de imponer sus decisiones sin necesidad de negociar.

FUENTES CONSULTADAS

Academia Mexicana de la Lengua. Consulta el 22 de febrero de 2018 en: <http://www.academia.org.mx/consultas-aml>.

Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores. Consultado el 2 de agosto de 2018 en: http://www.senado.gob.mx/cabilderos/pdfs/ACUERDO_CRITERIOS_PADRON_CABILDEROS.pdf.

Acuerdos del Pacto por México. Consultados el 14 de noviembre de 2016 en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>.

Adéndum al Pacto por México”, 7 de mayo de 2013. Consultado el 8 de marzo de 2018 en: <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>.

ADORNO, Theodor y Max Horkheimer, *La sociedad. Lecciones de sociología*, Proteo, Buenos Aires, 1969.

AGUILAR CAMÍN, Héctor y Jorge Castañeda, *Una Agenda para México, 2012*. Punto de lectura, México, 2011.

ALFREDSON, Tanya & Azeta Cungu, *Negotiation theory and practice. A review of the literature*, FAO Policy Learning Programme, January 2008.

Alianza por la Salud Alimentaria, información consultada el 21 de marzo de 2018 en: <http://alianzasalud.org.mx>.

ALMOND, Gabriel y Bingham Powell, *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

ALMOND, Gabriel, “A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process”, *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 1, march 1958.

-----, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C., FCE, México, 2001.

AMEDI, “21 puntos más para ver”, consultado el 21 de marzo de 2018 en: <http://www.amedi.org.mx/21-puntos-mas-para-ver/>.

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, “Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral”, en Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, FCPyS-UNAM, México, 2008.

-----, “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, 2006-2008”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.

-----, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, en *Estudios Políticos*, núm. 20, Nueva Época, mayo-agosto de 2010.

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo y Edgar R. González Castillo, “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*, UAM, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo y Diego Ramírez Arriaga, “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013.

-----, “La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 39, septiembre-diciembre de 2016.

ASTIÉ-BURGOS, Walter, *Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, Siglo XXI, México, 2011.

BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Oxford University Press, UK, 2001.

BÁRCENA, Sergio y Julio Téllez del Río, “Dos presiones desde el lobby: el cabildeo legislativo en la aprobación del impuesto al refresco en México en 2013”, en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, UNAM, La Biblioteca, México, 2017.

BÉJAR ALGAZI, Luisa, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, núm. 3, julio-septiembre 2001.

-----, “Cuando el Ejecutivo es débil, ¿Quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XXI, núm. 2, julio-diciembre de 2014.

-----, “Proceso legislativo y sociedad civil organizada: El Pacto por México”, en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016.

-----, “Cómo se establece la agenda legislativa del Congreso en México”, en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, UNAM, La Biblioteca, México, 2017.

BÉJAR, Luisa y Rosa María Mirón (coords.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones del Senado de la República, AMEP, México, 2003.

BÉJAR, Luisa y Sergio Bárcena, “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 24, núm. 48, Flacso México, 2016.

BENTLEY, Arthur Fisher, *The process of government. A study of social pressures*, The University of Chicago Press, U.S., 1908.

BINDER, Sarah A. & Frances E. Lee, “Making Deals in Congress”, en Jane Mansbridge and Cathie Jo Marton (eds.), *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, Washington, 2013.

BINDERKRANTZ, Anne, “Legislatures, lobbying and interest groups”, en Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, United Kingdom, 2014.

BLONDEL, Jean, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.

BOBBIO, Norberto, *et. al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2012.

BOHÓRQUEZ, Eduardo y Javier Berain, “Debates que concluyen antes de iniciarse. El proceso legislativo reciente y sus números”, *Este País*, 1 de septiembre de 2014.

CARPIZO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 1, julio-diciembre de 1999.

-----, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 131, Año XLIV, mayo-agosto de 2011.

CASAR, María Amparo, “Poderes fácticos”, *Nexos*, abril de 2009, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13073>.

-----, “El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso”, en Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, CIDE, México, 2010.

CASAR, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014.

CHASQUETTI, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

CHEIBUB, José Antonio, *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press, NY, 2007.

CHINOY, Ely, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, FCE, México, 2006.

COLOMER, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2007.

¿Cómo se logró el Pacto?, consultado el 7 de marzo de 2018 en: <http://pactopormexico.org/como/>

Comunicación Social de la Cámara de Diputados. Notas y Boletines de los años 2012, 2013 y 2014.

Comunicación Social del Senado de la República. Notas y Boletines de los años 2012, 2013 y 2014.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, ERA, México, 1979.

CORONA ARMENTA, Gabriel y Carlos Guadarrama Cruz, “Las implicaciones del Pacto por México en la vida interna del PAN, el PRI y el PRD”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016.

COTTA, Maurizio, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

COX, Gary W. y Scott Morgenstern, “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 163, octubre-diciembre de 2001.

DAHL, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1987.

-----, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, 2009.

DEL TRONCO, José, Mara Hernández Estrada y Ana Solórzano, “Contexto y marco conceptual”, en Mara Hernández Estrada, José del Tronco y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, Flacso México, Centro de Colaboración Cívica, México, 2009.

Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013, 11 de diciembre de 2013 y 14 de julio de 2014.

DÍEZ, Francisco, “El arte de negociar”, en Javier Meléndez, *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington D.C., 2002.

DONALDSON, Elisabeth, *Incidencia en el impuesto a las bebidas azucaradas. Un estudio de caso de México*, Bloomberg School of Public Health, John Hopkins University, 2015.

DRESSER, Denise, Intervención en el Foro “México ante la crisis. ¿Qué hacer para crecer?”, 29 de enero de 2009, consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/573207.html>.

DUVERGER, Maurice, *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1982.

DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003.

-----, *Cabildeo*, Cuadernos de trabajo de la Dirección de Estudios Legislativos, Número 1, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2011.

EASTON, David, *Política moderna. Un estudio sobre la situación de la ciencia política*, Editorial Letras, México, 1968.

ESCAMILLA Alberto y Ramiro Sánchez, “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión del poder”, en *Estudios Políticos*, novena época, no. 37, enero-abril de 2016.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, “Sobre el significado político de la corrupción”, en *Política y Gobierno*, Vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1994.

-----, “Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 210, julio-agosto de 2007.

-----, *El Principito, o sea oficio de políticos*, Ediciones Cal y Arena, México, 2011.

-----, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana. Tratado de moral pública*, El Colegio de México, México, 2011.

ESPINOZA, Ricardo, “El Congreso en el Pacto por México”, en Laura del Alizal Arriaga (coord.), *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, Anthropos, UAM-I, México, 2015.

-----, “El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016.

Foro “Análisis sobre leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, 2 y 3 de abril de 2014, Versiones estenográficas.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República.

GANDHI, Jennifer & Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats”, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, November 2007.

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, Costa-Amic, México, 1968.

HALL, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Discussion Paper 96/6*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, June 1996, p. 6, [consultado el 12 de marzo de 2013 en: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/>].

HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Luis Rubén, *La institucionalidad del Congreso de la Unión en el régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2015.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 21, Issue 1, invierno de 2005.

-----, “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, El Colegio de México, México, 2010.

Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, 11 de marzo de 2013.

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, Ley Federal de Derechos y Código Fiscal de la Federación, 8 de septiembre de 2013.

Iniciativa por la que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión, 24 de marzo de 2014.

IPPOLITO, Dennis S., & Thomas G. Walker, *Political parties, interest groups and public policy: group influence in American Politics*, Englewood Cliffs, USA, 1980.

JEREZ, Miguel, “Los grupos de presión”, en Rafael del Águila, *Manual de ciencia política*, Editorial Trotta, Madrid, 2008.

KRASNER, Stephen “Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, Jan., 1984.

LANZARO, Jorge, “Presidencialismo y democracia en América Latina. Alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno”, [consultado el 12 de enero de 2018 en: uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036_presidencialismoydemocraciaenal.pdf].

LE CHEVALLIER, Gerardo, “Recomendaciones para una negociación partidaria eficaz y eficiente”, en Javier Meléndez Q. (coord.), *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002.

LERDO DE TEJADA, Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera, *El lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

LINZ, Juan “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.

LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando, “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”, en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 35, mayo-agosto de 2015.

LOSADA MAESTRE, Roberto, “La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas”, en Gema Pastor (ed.), *Teoría y prácticas de las políticas públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

LUJAMBIO, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994.

MAERKER, Denise “La historia del Pacto por México” [consultado el 25 de mayo de 2018 en: https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ].

-----, “2013: El año del Pacto”, *Nexos*, 1 de diciembre de 2013 [consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15584>].

MARCH, James G. y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism. Organizational Factors of Political Life”, en *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, Sep. 1984.

-----, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, México, 1997.

MAINWARING, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Estudios Políticos*, No. 88, abril-junio de 1995.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1997.

MAYHEW, David R., *Congress. The electoral connection*, Yale University Press, USA, 1974.

MEYER, Lorenzo, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1973.

MEYNAUD, Jean, *Los grupos de presión*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972.

MIGDAL, Joel S., *Estados débiles, Estados fuertes*, FCE, Colección Umbrales, México, 2016.

MORENO COLLADO, Jorge, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985.

MURAT, José, *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

OSTROM, Elinor, “An agenda for the study of institutions”, en *Public Choice*, Vol. 48, núm. 1, 1986.

PANTOJA MORÁN, David, “Breves reflexiones sobre el Pacto por México”, *Este País*, 1 de septiembre de 2013.

PETERS, Guy, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, España, 2003.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento del Senado de la República.

RENIU VILLAMALA, Josep Ma, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2001.

Reunión de trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de septiembre de 2013. Versión estenográfica consultada en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/13_cabildeo.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

-----, “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?”, en *Política y Gobierno*, núm. 2, Vol. 11, segundo semestre de 2004.

-----, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2005.

-----, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 2005.

-----, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México, 2006.

SHEPSLE, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus, CIDE, México, 2005.

SOBERG SHUGART, Matthew & John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, USA, 1992.

SOMUANO, Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, El Colegio de México, México, 2011.

SOSA HERNÁNDEZ, Guadalupe Georgina, *En los límites de la democracia: la (re)acción de las televisoras frente a su regulación*, Colección Posgrado, UNAM, México, 2016.

-----, “Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma en telecomunicaciones (2013-2015)”, en *Estudios Políticos*, novena época, no. 39, septiembre-diciembre de 2016.

TORRES ESPINOSA, Eduardo, “El Nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?”, en *Estudios Políticos*, núm. 34, novena época, enero-abril de 2015.

TREJO DELARBRE, Raúl, “Sociedad presente y discusión ausente en la reforma constitucional para telecomunicaciones y radiodifusión (2012-2013)”, en Luisa Béjar (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, UNAM, La Biblioteca, México, 2017.

TRUMAN, David B., *The governmental process: political interest and public opinion*, Alfred A. Knopf, New York, 1951.

UGALDE, Luis Carlos, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero de 2015 [consultado el 16 de febrero de 2018 en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>].

VALDÉS-UGALDE, Francisco, “Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013.

VALDÉS VEGA, María Eugenia, “Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información”, en *Revista Tla-Melaua*, nueva época, Año 9, núm. 39, octubre de 2015.

WOLDENBERG, José “Parlamentarismo y/o ajustes al régimen de gobierno”, *Nexos*, 2 de octubre de 2017 [consultado en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=379>].

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, “Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México, 2016.

Diarios consultados de los años 2012, 2013 y 2014

24 Horas

Animal Político

Aristegui Noticias

El Economista

El Financiero

El Sol de México

El Universal

Excélsior

La Jornada

La Razón

Milenio

Reforma

Rumbo de México



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00206

Matrícula: 2163803336

LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO EN GOBIERNOS SIN MAYORÍA. GRUPOS DE INTERÉS Y NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA LXII LEGISLATURA.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 4 del mes de julio del año 2019 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: LUIS RUBEN HERNANDEZ GUTIERREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



LUIS RUBEN HERNANDEZ GUTIERREZ
ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS

VOCAL

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

SECRETARIO

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO