

Capítulo 3: El modelo de política pivote como marco para entender la cooperación partidaria en México, el caso de la aprobación de los dictámenes que componen la reforma energética

Como se planteó en el capítulo anterior, para estudiar las instituciones políticas es necesario abordarlas desde una perspectiva específica, es decir, por sus particularidades y no por clasificaciones generales. La combinación de los diferentes tipos de instituciones, el llamado diseño institucional, tendrá mecanismos de funcionamiento particulares en cada país. A su vez, en contextos específicos y circunstancias coyunturales, el diseño opera de manera distinta.

Como se estableció en el capítulo anterior, el diseño institucional que determina el sistema político mexicano, corresponde a una forma de gobierno con un sistema presidencial y un sistema multipartidario moderado. A su vez, éste último es en gran medida resultado del sistema electoral mixto implementado para la elección de representantes en las Cámaras del Congreso de la Unión. Dicho en palabras de Mainwaring, México tendría como resultado una combinación institucional difícil: presidencialismo y multipartidismo¹⁸², la cual, limita de cierta manera al partido en el gobierno para llevar a cabo la función gubernamental articulada y según Linz, tiene altas probabilidades de poner en riesgo la estabilidad de la democracia.¹⁸³

En este último capítulo se busca aportar argumentos para contrarrestar la afirmación de Mainwaring¹⁸⁴ y fortalecer la propuesta de Casillas. Éste último menciona que “no existe manera de hacer válida la ecuación “gobierno dividido igual a crisis de la

¹⁸² Scott Mainwaring, “Presidentialism, Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198.

¹⁸³ De acuerdo con Linz, en América Latina la presencia continua de poderes ejecutivos sin mayoría, ha sido el detonante de crisis políticas y el derrumbe de la democracia.

¹⁸⁴ Sobre este punto, Casar señala también que “(l)a percepción generalizada de que los gobiernos divididos o sin mayoría desembocan en parálisis e ingobernabilidad, o cuando menos en ineficiencia legislativa, ha sido desmentida para otros países con sistemas presidenciales”. Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría,” 200.

democracia.”¹⁸⁵ De esta manera, se pretende ampliar la perspectiva sobre los mecanismos que fomentan la cooperación interpartidaria, con la siguiente propuesta: las circunstancias económicas influyen en los incentivos partidarios para formar coaliciones de gobierno. En virtud de esto se adaptará el modelo de política pivotal de Nacif,¹⁸⁶ para analizar dichos mecanismos de cooperación en un contexto de gobierno dividido, como es el caso de la aprobación de los dictámenes de la reforma energética en octubre de 2008.

3.1 Características de las instituciones políticas que fomentan la cooperación partidaria en México

De acuerdo a los planteamientos expuestos en el capítulo segundo, el dilema de la cooperación en un sistema presidencial, se acentúa en un contexto en el que partido del presidente no cuenta con la mayoría en ninguna de las Cámaras. Tal como lo enfatiza Nacif al señalar que “una de las críticas que comúnmente se les hace a los gobiernos divididos, es que son propensos a caer en la ‘parálisis legislativa’. Se dice que los partidos políticos enfrentan fuertes obstáculos para ponerse de acuerdo y formar mayorías”.¹⁸⁷ No obstante, como lo sugieren Casillas¹⁸⁸, Díaz¹⁸⁹; Lujambio¹⁹⁰ y el mismo Nacif,¹⁹¹ las instituciones políticas en México han desarrollado mecanismos para evitar la parálisis gubernamental y cumplir con sus funciones.

En teoría, el diseño institucional del sistema político mexicano no podría funcionar en un contexto de gobiernos divididos pues sus instituciones no están diseñadas para

¹⁸⁵ Casillas, “Gobierno dividido en México,” 91.

¹⁸⁶ La descripción y adaptación del modelo de política pivote se encuentra en el documento “Policy Making Under Divided Government in Mexico”.

¹⁸⁷ Benito Nacif, “Para entender las instituciones políticas del México democrático,” 13.

¹⁸⁸ Casillas, “Gobierno dividido en México,” 80.

¹⁸⁹ Díaz, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México,” 45-64.

¹⁹⁰ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad.”

¹⁹¹ Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico”.

fomentar la cooperación. Sin embargo, al tomar en cuenta las particularidades de las instituciones, en especial la disciplina partidaria que caracteriza a los partidos en México, y los factores económicos coyunturales, la combinación institucional “difícil” se vuelve propensa a la construcción de coaliciones de gobierno.

Relacionado a lo anterior, se destaca la observación de Chasquetti acerca de que la disciplina partidaria fortalece los pronósticos positivos de la cooperación partidaria, ya que “los sistemas políticos donde se han conformado coaliciones muestran partidos con *interesantes niveles de disciplina parlamentaria*, lo cual indicaría que éste es un factor importante para la efectiva formación de coaliciones de gobierno.”¹⁹² Con respecto a la disciplina de los partidos mexicanos, Nacif menciona que son cuatro las instituciones políticas en las que descansa la fortaleza de los partidos políticos en México: en primer lugar, la no reelección consecutiva para el cargo de legislador, segundo, la prohibición de candidaturas independientes, también contempla la representación proporcional de lista cerrada y el régimen de financiamiento a los partidos políticos.¹⁹³

La mencionada propuesta de Chasquetti sugiere que la posibilidad de explicar la cooperación partidaria en México pende de factores políticos. En comparación, la presente investigación propone que cuando las cuestiones políticas no son suficientes para explicar la cooperación, es posible hacer uso de otros factores, como los económicos, para explicar la formación de coaliciones.

Sobre las distinciones específicas de las instituciones políticas mexicanas, Lujambio apunta que “(aunque) un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, (...) a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento

¹⁹² Chasquetti, “Democracia multipartidismo y coaliciones en América Latina,” 347. [Énfasis añadido].

¹⁹³ Nacif, “Para entender las instituciones del México democrático,” 26.

importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.”¹⁹⁴ Esto sugiere que aunque un sistema multipartidario en conjunto con un régimen presidencial podría no ser propenso a funcionar, Lujambio también reconoce que las posibilidades para explicar la cooperación partidaria y la formación de coaliciones en México no radican exclusivamente en el contexto político, sino que también influyen otras circunstancias.

Sobre este entendido Nacif establece que,

[i]f we represent an *economic or political crisis* as the continuous deterioration of the status quo, we can expect increasing *incentives for cooperation* (...) In fact, the more extreme the location of the status quo, the greater the potential benefits of cooperation for the parties involved in the policymaking process. The increased rewards for coalition partners as the situation deteriorates, cast doubt on the so-called trade off between governability and representation in presidential regimes.¹⁹⁵

El planteamiento de Nacif y el de Lujambio resultan altamente valiosos para la presente tesis, ya que abren la posibilidad de incluir factores que van más allá del ámbito político como una alternativa para explicar cuáles son los mecanismos que, para el caso mexicano, inciden en la formación de coaliciones de gobierno.

Bajo esta línea se propone explotar la crítica que hace Lujambio sobre el modelo de Linz¹⁹⁶ y reforzar la afirmación de Chasqueti sobre la ecuación de gobiernos divididos para explicar los casos en los que ocurre la cooperación partidaria en México.

Acorde con la hipótesis de la presente investigación, se propone incorporar variables coyunturales de tipo económico como una alternativa adicional a los condicionantes de las instituciones políticas.

¹⁹⁴ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad,” 262.

¹⁹⁵ Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico,” 22.

¹⁹⁶ En la última sección del capítulo anterior, se plantea la crítica que hace Lujambio al modelo de Linz. Esencialmente Lujambio menciona que Linz no toma en cuenta otros aspectos más que la estructura política para hacer deducciones sobre las posibilidades e incentivos que tienen los partidos para cooperar.

3.2 El modelo de política pivote de Nacif como marco para explicar la cooperación partidaria en el contexto de gobiernos divididos en México

El presente segmento de la investigación está sustentado en el modelo de política pivote de Benito Nacif, que explica teóricamente cuando es posible que ocurra la cooperación partidaria para producir cambios legislativos, aún en presencia de gobiernos divididos.¹⁹⁷

A grandes rasgos, el atractivo de este modelo que propone Nacif, radica en que “(p)uede ayudar a comprender los efectos de gobiernos divididos en América Latina y corregir el pesimismo que existe sobre la parálisis entre los críticos del presidencialismo.”¹⁹⁸ Dicho modelo es una herramienta para corroborar la hipótesis de este trabajo ya que comparte uno de los objetivos de esta investigación.

A grandes rasgos, el esquema de política pivote adaptado a las características específicas de los partidos en México,¹⁹⁹ predice cambios en la legislación dependiendo de la ubicación del status quo. De acuerdo a Nacif, lo importante es que mientras más alejado de la postura partidaria media se encuentre el status quo, mayores serán las probabilidades de que ocurra el cambio.²⁰⁰ La contribución de esta investigación en la inclusión de variables económicas para explicar cómo ocurre el desplazamiento del status quo. De esta manera, la posibilidad de cooperación partidaria se incrementa a medida que el alejamiento o desplazamiento ocurre. La aportación específica para complementar el modelo de Nacif

¹⁹⁷ Este modelo está basado en la teoría de “Pivotal Politics” de Keith Krehbiel, quien desarrolló un modelo para explicar por qué son posibles los cambios legislativos importantes, aun en presencia de gobiernos divididos en Estados Unidos. Los elementos que toma son preferencias de los legisladores y del presidente, las instituciones que regulan el proceso legislativo, la localización del *statu quo* y los pivotes supramayoritarios, éste último elemento se refiere a los legisladores cuyos votos son necesarios para superar el veto presidencial y callar al filibustero. Benito Nacif “Reseña ‘Pivotal Politics; a Theory of U.S Lawmaking’ de Keith Krehbiel,” *Política y Gobierno IX*, no.001 (enero-junio, 2002) CIDE: 271- 273.

¹⁹⁸ Nacif, “Reseña ‘Pivotal Politics’,” 273.

¹⁹⁹ El distintivo característica de los partidos en México, es que diferencia del modelo general de Kiebel aplicado a Estados Unidos, en México los partidos se asumen como actores coherentes y *unificados*. Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico,” 5. [Énfasis añadido].

²⁰⁰ Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico,” 13.

surge al mostrar cómo las variables de tipo económico se relacionan directamente a los incentivos que tiene el partido pivote para formar coaliciones.

En el siguiente apartado se explicarán dos conceptos básicos para comprender la dinámica de política pivote en el contexto de gobiernos divididos en México: el partido de veto y el partido pivote.

3.2.1 Partido de veto y partidos pivote: LX Legislatura del Senado en México

Hay dos actores clave para comprender la dinámica de la política pivote: el partido de veto y el partido pivote. El partido de veto es aquel que *debe* ser parte de cualquier coalición mínima ganadora. Por su parte, el partido pivote es un actor cuyo apoyo es *suficiente* para la formación de coaliciones mínimas ganadoras.²⁰¹ En otras palabras, no hay fórmula ganadora que no contenga como base al partido de veto porque si éste queda fuera, puede bloquear la legislación. Sin embargo, en el caso de que el partido de veto esté interesado en aprobar la legislación, necesariamente tendrá que complementarse con el o los partidos pivote, para formar una coalición ganadora.²⁰²

El partido de veto puede ser determinado en función a dos criterios. El primero se desprende de las reglas prevalcientes para la aprobación de leyes, mientras que el segundo depende en gran medida de la composición partidaria de la legislatura.

En cuanto al criterio de las reglas prevalcientes para aprobar leyes en México, existen también dos categorías que se basan en criterios numéricos generales. La primera “requiere la votación a favor de una mayoría absoluta (50% más 1 de los legisladores presentes en la sesión, siempre y cuando haya quórum)” y la segunda categoría corresponde

²⁰¹ Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico,” 10. [Énfasis añadido].

²⁰² Se infiere que una coalición ganadora es la que consigue ser exitosa en términos numéricos y logra la aprobación de la iniciativa que sustenta su formación.

a la “mayoría calificada (dos terceras partes de los legisladores presentes), por ejemplo, reformas a la Constitución; nombramientos de Presidente Interino, de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, de Secretario General y de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.”²⁰³ Para las votaciones de los dictámenes de la reforma energética en el Senado se utilizó el criterio de mayoría calificada. Es con base a este criterio que se desarrollará el ejemplo de la fórmula para identificar el partido de veto.

Respecto al criterio de la composición se subraya que, por los resultados de las elecciones, la distribución de curules varía en cada Legislatura. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores para el periodo 2006-2009, correspondiente a la LX Legislatura, los escaños se repartieron de la siguiente manera:

Tabla 1: Composición partidaria numérica y porcentual de la Cámara de Senadores en México, LX Legislatura (2006-2009)

TOTAL	PAN	PRI	PRD	PVEM	CONV	PT	S/Gpo
128	52	32	26	6	5	5	2
100,00%	40,63%	25,00%	20,31%	4,69%	3,91%	1,56%	3,91%

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de la Cámara de Senadores, LX legislatura

Con los datos de la Tabla 1 y las condiciones de mayoría relativa (dos tercios), es posible determinar, en términos numéricos, al partido de veto para el periodo 2006-2009 en el Senado.

Si el criterio para aprobar cambios en la legislación obedece al principio de mayoría relativa -por ejemplo, las modificaciones constitucionales- se requiere del voto a favor de

²⁰³ Cámara de Diputados - LX Legislatura, “Votación,” *Glosario de términos legislativos* ([citado el 10 de agosto de 2009]): disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_t_erminos/k_votacion

2/3 de los presentes en la asamblea. Por lo tanto, el partido de veto debe contar con al menos el tercio más uno restantes.

Las operaciones aritméticas para determinar al partido de veto se representan en la siguiente fórmula: $T-M+1=V$.²⁰⁴ Asumiendo que se encuentran todos los legisladores presentes en la Cámara de Senadores: 128 (T), el mínimo aprobatorio para una ley o reforma sería de 85 votos (M). De manera tal, para que un partido adquiriera la capacidad de veto, debe controlar al menos, un tercio más uno de su bancada, es decir contar con 44 escaños (V). De acuerdo con los datos presentados en la Tabla 1, controlando 52 escaños, el partido de veto en la Cámara de Senadores es el PAN, que en este caso resulta ser el partido en el gobierno.

Cabe enfatizar que con la ecuación anterior sólo se determina al partido que numéricamente tendría la capacidad de veto. Sin embargo, ejercer esa capacidad depende del interés del partido y de que sus representantes, (o que al menos 44 de ellos), voten en el mismo sentido. Como se ha hecho énfasis previamente, por lo general en México disciplina partidaria es alta, y se observa un apego de los legisladores a la línea del partido. Por esta razón, se asume que en general la tendencia de los legisladores se inclinará a votar de acuerdo a la línea que les dicte el partido. En este sentido, el modelo de política pivote no toma en cuenta al legislador en lo particular, considera al partido como actor unitario.

Con relación al partido pivote, los criterios para ubicarlo son más subjetivos, su identificación no sólo depende de requisitos numéricos sino de un acercamiento para la

²⁰⁴ Donde T es el total de legisladores presentes, M es numéricamente el porcentaje de mayoría requerido para aprobar la legislación de acuerdo a su tipo y V, el resultado es el número mínimo de espacios que debe controlar el partido de veto.

cooperación con el partido de veto que en este caso es el partido en la presidencia.²⁰⁵ Así mismo, por criterios numéricos, muchas veces serán necesarios dos o más partidos que funjan como pivotes para completar la coalición ganadora, y en este sentido, el tamaño de la coalición ganadora sería también variable.²⁰⁶

Continuando con el ejemplo previo, un procedimiento que implique la modificación constitucional, como lo fue el caso de los dictámenes que componen la reforma energética, requiere para la Cámara de Senadores 85 votos a favor. De esta manera, por criterios numéricos, el partido pivote debería ser capaz de proveer al PAN por lo menos 34 votos en el mismo sentido.

Acorde con los datos presentados en la Tabla 1, numéricamente, el PRI sería el partido más cercano para cubrir los requisitos de un partido pivote y ser compañero de coalición para el PAN, dado que haría falta solamente un voto para completar la fórmula ganadora. Si el PRI está en disposición de cooperar con el PAN, cualquier partido, o hasta una facción de algún partido, podría complementar la coalición. No obstante que no se cumple estrictamente el criterio de partido pivote, cualquier formación que incluya al PAN y al PRI sería la más viable para asegurar que la legislación, o las reformas, se aprueben.

Adicionalmente cabe señalar que de acuerdo con el criterio de mayoría relativa es posible que numéricamente existan hasta dos partidos de veto, cada uno de los cuales ocuparía 44 escaños. No obstante, esta configuración no es apta para el análisis y rompería con el modelo de partido pivote. La existencia de dos partidos de veto favorecería las conductas obstruccionistas de los partidos, pues en caso de que uno de los partidos de veto no estuviera de acuerdo, votaría en contra y no habría manera de pasar la ley o reforma. En

²⁰⁵ De acuerdo con la propuesta de Nacif, los partidos pivote se definen con relación al partido que controla la presidencia, que en este caso resulta ser el mismo que el partido con capacidad de veto.

²⁰⁶ Entiéndase complementar el requisito de mayoría establecido por el procedimiento.

este caso se considera que la figura del partido pivote quedaría opacada por la del partido de veto porque el apoyo de este último ya no sería el *suficiente* para aprobar ninguna iniciativa. La coalición ganadora necesitaría de los dos partidos de veto.

Como menciona Nacif, “to identify the pivot party for a specific policy issue is not sufficient to know which parties can provide the missing votes to form minimal winning coalitions.”²⁰⁷ Tal como se mostrará en la siguiente sección, determinar los partidos que componen la fórmula ganadora depende también de otros factores como la postura ideológica del partido pivote respecto al el partido de veto y la ubicación del status quo con respecto a una cuestión particular.

3.2.2 Espectro ideológico y la identificación del partido pivote en el caso de la aprobación de los dictámenes del la reforma energética en el Senado

En el contexto de gobierno dividido que enmarca a la política en México en octubre de 2008, resalta la observación de Casar, quien menciona que “el poder de negociación que ha adquirido la oposición ha forzado al Ejecutivo a mover sus preferencias de política, tanto las iniciales (cuando el presidente envía un proyecto de ley) como las que se derivan del proceso de reunir apoyos y consumir acuerdos.”²⁰⁸ De esta forma, se sugiere que como el partido en el gobierno no cuenta con mayoría en las Cámaras, las propuestas y preferencias del partido del presidente se han hecho menos rígidas para hacerlas también más proclives a la formación de coaliciones.

²⁰⁷ Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico,” 11.

²⁰⁸ Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría,” 203.

La observación de Casar es básica, puesto que se relaciona con la nueva institucionalidad de la legislatura²⁰⁹ y el equilibrio de poder,²¹⁰ dos aspectos determinantes del diseño institucional del sistema político mexicano sobre los cuales se hizo referencia en el capítulo anterior. El punto a resaltar es que el hecho de que el Ejecutivo no concentre todo el poder, como en la época de hegemonía priísta, modifica las relaciones entre partidos. Su posición ideológica deja de ser dominante y pasa a ser relativa con relación a los partidos de oposición en términos de cooperación.

En la sección previa se explicó cómo, a partir de un criterio numérico, es posible identificar a los partidos que potencialmente pueden proveer los votos necesarios para formar una alianza con el partido de veto y aprobar una legislación o cambios en la misma. Las coaliciones que incluyen a éstos partidos pueden ser definidas, para efectos de esta tesis, como *probables* puesto que cumplen los requisitos numéricos de mayoría para formar coaliciones ganadoras como las denomina Nacif.²¹¹

No obstante, no todas las combinaciones partidarias que reúnan los requisitos numéricos para ser *probables*, serán *efectivas*. Esto quiere decir que las coaliciones se concretan para introducir cambios en la legislación debido a que las preferencias partidarias pueden ubicar a los partidos en una posición donde cooperar no es tan factible.

Vinculado a lo anterior, una de las premisas básicas del modelo de *pivotal politics* supone que es necesario “localizar las políticas ideales de los legisladores y del presidente ordenadas en un mismo eje que va de las más liberales, en un extremo, a las más

²⁰⁹ Respecto a este punto, se destaca que con la institucionalización una legislatura adquiere autonomía política. Puente, “El Senado en gobiernos divididos,” 310.

²¹⁰ El punto de equilibrio en la relación ejecutivo-legislativo se refleja en la composición de la Cámara Baja como resultado de las elecciones intermedias de 1997.

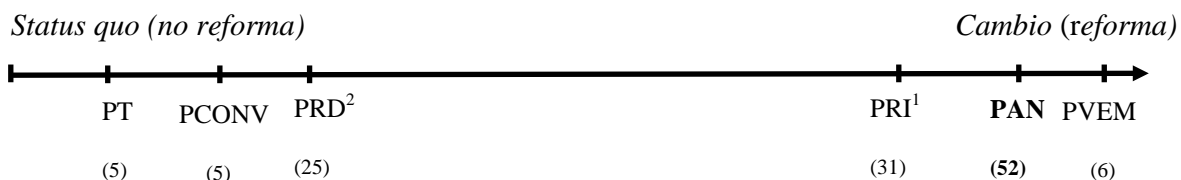
²¹¹ Nacif, Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico” <http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/305.pdf> .

conservadoras en el otro”.²¹² Este eje es una especie de espectro ideológico, cuya función es doble: por una lado sirve para ubicar el status quo, así como para identificar a los partidos que integran la coalición *posible* al señalar el posicionamiento ideológico de los partidos pivote con respecto a la del partido de veto y la de éstos con respecto al status quo.

En el caso de análisis en la presente investigación, se ha propuesto graficar el espectro ideológico de los partidos representados en la Cámara Alta de la LX legislatura, al momento de la aprobación de los siete dictámenes que componen la reforma energética. (Véase anexos, Cuadro 6: Dictámenes que componen la Reforma Energética: Origen y alcances).

En el siguiente diagrama están ordenados de izquierda a derecha desde el partido menos al más propenso a votar a favor de los dictámenes de Reforma.

Figura 1: Espectro ideológico de los partidos respecto a la aprobación de la reforma energética Cámara de Senadores, LX Legislatura (2006-2009)



*Los números entre paréntesis significan la cantidad de representantes con los que contaba cada partido al momento de la votación de los dictámenes en el Pleno.

Para elaborar el espectro ideológico se empleó un método y una fuente alternativa. Esto se debe a que los organismos difusión del Senado en México²¹³ no contienen datos sobre las votaciones desagregadas de los dictámenes (votos por partido a favor, en contra, abstención, quórum y ausencia), lo cual dificulta la elaboración del espectro ideológico.

Asumiendo que la tendencia de los resultados de las votaciones fue la misma en ambas Cámaras, se emplearon los resultados de las votaciones desagregadas en la Cámara

²¹² Nacif “Reseña ‘Pivotal Politics’,” 270.

²¹³ Los medios de difusión son la Gaceta del Senado, El Diario de los Debates y la Estenografía, ambas disponibles en la página <http://www.senado.gob.mx>

de Diputados, para calcular la posición ideológica por partido en la Cámara de Senadores. Dada la dificultad para medir la profundidad ideológica de los partidos y establecer una diferenciación entre las posturas, el parámetro que se contempló para la elaboración del esquema en una escala del 1 al 8 fue la forma de votar de los partidos en la Cámara de Diputados con relación a los siete dictámenes que componen la reforma. Proporcionalmente el mayor número de votos a favor se consideró como más proclive a la reforma y se otorgó el valor de 1. En contraposición el partido que proporcionalmente tuvo menos votos a favor, se colocó más cercano al status quo con un valor de 8. [Véase anexos, Cuadro 4: Votos a favor (totales y en porcentaje) de los dictámenes que componen la reforma energética en México, Cámara de Diputados, LX Legislatura (Octubre, 2008)] La similitud de la ubicación ideológica de los partidos en ambas cámaras, se reafirmó con la información contenida en una nota periodística²¹⁴ y con los datos de la Gaceta del Senado.²¹⁵

A diferencia de la composición original de la Cámara de Senadores (véase Tabla 1), para la votación de los dictámenes en octubre de 2008, se observa que la base total no es de 128, sino de 125 debido a la ausencia de 3 representantes de distintos partidos.²¹⁶ Esta circunstancia también modifica los criterios para la aprobación de la legislación por mayoría absoluta, siendo la cuota mínima aprobatoria de 83 votos a favor. Justo el resultado

²¹⁴ Jorge Ramos y Ricardo Gómez, “El voto de impuso,” *El Universal*, octubre 24, 2008, México, edición online ([citado el 29 de julio de 2009]): disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/163175.html>

²¹⁵ Gaceta del Senado no. 279 (octubre 23, 2008), Cámara de Senadores LX Legislatura

²¹⁶ El día de la votación de los dictámenes (23/10/2008), el suplente de Alfonso Díaz Serrano del grupo parlamentario del PRI no se había integrado, también se reportó la ausencia de María Rojo del PRD y de Alfonso Sánchez Anaya de la misma bancada.

de la suma de los votos a favor de los representantes del PAN y el PRI (52+31), el partido de veto y el partido pivote.

Los representantes del PRI y los del PAN en su mayoría expresaron su voto a favor de acuerdo con su línea partidaria y por la disciplina que caracteriza los partidos en México. Además, al incluir a la suma los votos del PVEM -partido que en el espectro ideológico se ubica a la derecha del PAN debido a que proporcionalmente tuvo más votos a favor- la coalición ganadora PRI-PAN-PVEM, asegura los votos necesarios para cubrir los requisitos de mayoría para la aprobación de los dictámenes.

Hasta este punto se quiere dejar en claro que tanto el requisito numérico como la posición ideológica de los partidos son criterios que sirven para identificar a las coaliciones *posibles*. No obstante, los dos criterios mencionados no explican, por sí solos, el hecho de que las coaliciones sean llevadas a la práctica, es decir que las coaliciones sean *efectivas*. En este sentido, que exista la posibilidad de formar coaliciones no es novedad en el marco de gobiernos divididos; la innovación radica en dilucidar los mecanismos que hacen posible la cooperación, en este caso, se propone a los económicos.

3.3 Desplazamiento del status quo y la formación de una coalición efectiva PAN-PRI para lograr la aprobación de los dictámenes de la reforma energética en el Senado mexicano

La propuesta de Nacif referida en la cual se indica que cuando una crisis económica o política se representa como el deterioro del status quo, sugiere que el desplazamiento de éste puede significar la motivación de los partidos a cooperar y buscar la formación de coaliciones efectivas para introducir cambios que busquen modificar la situación a la cual se ha llegado.

Cuando el deterioro del status quo implica cuestiones económicas y se llega a una situación con perspectiva de crisis, se da cabida a la hipótesis general de la presente investigación. Cuando la preservación del status quo se traduce en una situación de crisis, variables del contexto económico pueden explicar la transformación de una coalición *probable* a una *efectiva*. Se refiere a que las variables coyunturales de tipo económico son un recurso para superar limitantes político-institucionales en el tema de la cooperación partidaria en México.

3.3.1 La importancia del sector energético para los recursos presupuestales del gobierno federal

Como se ha venido mencionando, el caso de estudio para corroborar las hipótesis de esta tesis es, la aprobación de los dictámenes de la reforma energética en el Senado mexicano en octubre de 2008. Este caso se considera factible para la integración de variables económicas como recurso para explicar la cooperación partidaria en México, por la importancia capital que tiene el sector petrolero para la captación de recursos del gobierno federal y por ende, para el cumplimiento de la función estatal.

Dicha importancia se remarca al considerar que, de acuerdo a las cifras que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP en adelante), entre 2004 y 2008, poco más de la tercera parte del total de los ingresos del sector público (petroleros y no petroleros), es decir en promedio un 8% del PIB, corresponden a ingresos petroleros; de los cuales, 5.3% en proporción del PIB, se destinaron al Gobierno Federal.²¹⁷ (Véase anexos: Tabla 3: Ingresos presupuestarios del Sector Público Totales, Petroleros y del Gobierno Federal, 2004-2008 -Porcentajes del PIB).

²¹⁷ Datos de la SHCP: Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas.

Con estos datos se observa que gran parte de la capacidad del gobierno, en términos económicos, dependerá del sector petrolero. Para reafirmar la observación anterior se señala que “de cada 3 pesos que gastan el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, alrededor de uno proviene de los ingresos derivados del petróleo.”²¹⁸ Esto significa que un tercio del gasto gubernamental está financiado por Pemex y sus subsidiarias.

Una vez que se ha mostrado la importancia que tiene el sector petrolero para la economía nacional, se puede comprender que el desplazamiento del status quo del sector energético hacia una situación de crisis, puede incidir en la disposición de los partidos de la coalición probable (PAN-PRI), a cooperar para aprobar una reforma con la que se pueda cambiar el status quo.

Los indicadores que se contemplan para medir el desplazamiento del status quo en el periodo que va del año 2000 al 2008, son la evolución del volumen de producción de crudo expresado en miles de barriles diarios (en adelante mbd); volumen de exportación de petróleo crudo en mbd y el volumen de importación de productos petrolíferos en mdb. La selección de estos indicadores se hizo en primer lugar porque representan variables de coyuntura que de forma comparativa, permiten diagnosticar si existe una situación de crisis en el sector petrolero nacional y se relacionan con la capacidad de ejecución que tiene el gobierno pues influyen en la captación de recursos para el presupuesto y la forma en que dichos recursos serán erogados.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar cada año, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), la estimación de las plataformas máximas de extracción y

²¹⁸ PEMEX, “Presupuesto y deuda,” *Todo sobre la Reforma Energética* (2008 [citado el 20 de agosto de 2008]): disponible en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=137&catID=12143>

exportación de hidrocarburos,²¹⁹ la finalidad es establecer bases para los montos de recaudación por conceptos petroleros. De esta forma la producción y la exportación de crudo, son indicadores que están directamente relacionados con la captación de recursos y con la restricción presupuestaria del Gobierno Federal. En cuanto a la importación de productos petrolíferos, esta variable se refleja en la recaudación por concepto de Impuesto Especial a Productos y Servicios de Gasolinas y Diesel (IEPS-GD en adelante), cuya dinámica con relación a los ingresos será abordada más adelante.

En segundo lugar se justifica la selección las variables concernientes a la situación del sector petrolero porque fueron las que la SHCP presentó en su informe Semanal del 26 al 30 de mayo de 2008, Mitos y Realidades sobre los excedentes petroleros, como justificación para explicar la falta de excedentes por éste concepto en el primer trimestre de 2008.²²⁰

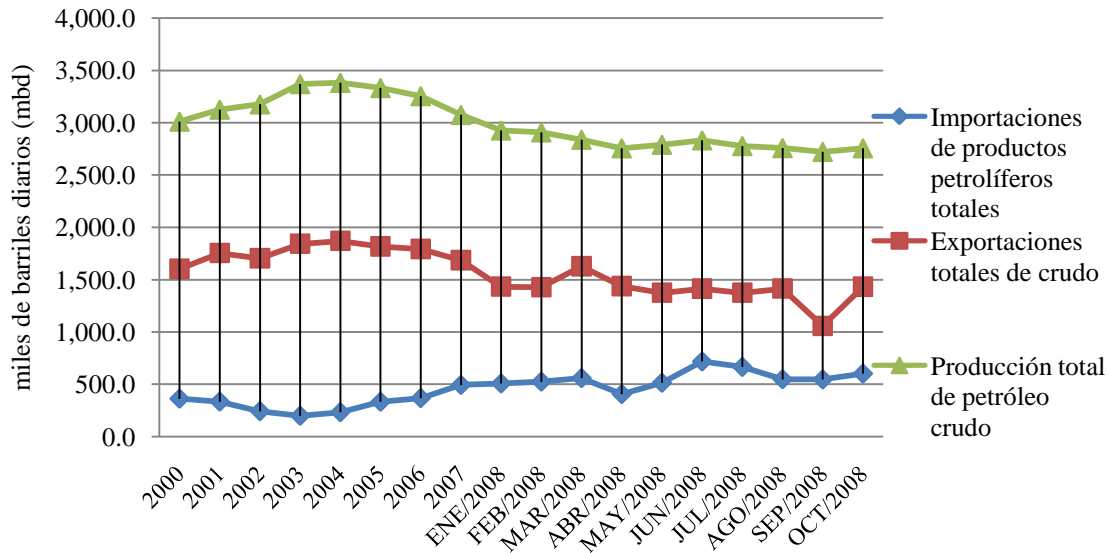
En el Gráfico 1, se observa la evolución de los indicadores seleccionados de acuerdo a las cifras que se presentan en el Prontuario Estadístico del Sector Energético, junio 2009.²²¹

²¹⁹ “Artículo 257,” *Ley Federal de Derechos* ([citado el 25 de agosto de 2009]): disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>

²²⁰ SHCP, “Mitos y realidades sobre los excedentes petroleros,” *Informe Semanal* (26 al 30 de mayo de 2008 [citado el 20 de agosto de 2009]): disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sala_de_prensa/vocero/documentos/2008/vocero_22_2008.pdf

²²¹ SENER, “Prontuario Estadístico del Sector Energético,” (junio 2009 [citado el 17 de agosto de 2009]): disponible en <http://www.energia.gob.mx/webSener/portal/index.jsp?id=380>

Gráfico 1: Volumen total de producción de petróleo crudo, exportaciones de petróleo crudo e importaciones de productos petrolíferos 2000- octubre 2008 (mbd)



Fuente: Elaboración propia con datos de Prontuario estadístico PEMEX, junio 2009

De acuerdo con el comportamiento de los indicadores señalados, se destaca que a partir del año 2000 y hasta el 2004 la producción total de crudo presentó un incremento. Esta tendencia cambió a partir de 2005 cuando la curva muestra una continua reducción de la plataforma productiva hasta febrero de 2008; es a partir de esta fecha cuando se observan pequeñas fluctuaciones pero siguen sin presentarse incrementos considerables. En cuanto a las exportaciones totales de crudo su comportamiento es más variable, si bien en 2004 alcanzaron el nivel máximo del periodo analizado, 1870 mbd en promedio, para enero de 2008 la producción diaria se redujo en 250 mbd. Las importaciones de petrolíferos mostraron que su valor más favorable se presentó en 2003 con una media de 200 mbd, cifra que para enero de 2008 fue 2.5 veces mayor ya que en promedio se registraron importaciones por 509 mbd. (Para consultar la serie completa de los datos presentados, véase anexos, Tabla 4: Volumen total de producción de petróleo crudo, exportaciones de petróleo crudo e importaciones de productos petrolíferos 2000- octubre 2008, mbd).

Con las cifras anteriores se observa que, en general la tendencia de las variables referidas al sector energético con relación a los excedentes petroleros, presenta un mejor panorama para las finanzas públicas y el gobierno federal entre 2002 y 2004, pero esta tendencia se revierte a partir de 2005 y se acentúa de manera negativa en 2008. Agudiza la perspectiva de crisis y representa el contraste de la situación para mostrar el desplazamiento del status quo.

3.3.2 La coalición PRI-PAN en el Senado, LIX legislatura: *probable* pero no *efectiva* en torno a la cuestión energética

Para comenzar esta sección, es importante tomar en cuenta la observación que hace Castañeda con respecto a la relación PAN-PRI, durante la gestión presidencial de Vicente Fox. Este autor menciona que a lo largo del periodo prevaleció una etapa de no cooperación entre los dos partidos mencionados, la cual comenzó a finales del sexenio de Zedillo.²²² Con relación al tema energético, esta observación permitirá hacer una comparación en la evolución de una coalición *probable* a una *efectiva* en el Senado mexicano, con el objetivo de corroborar la hipótesis particular de la presente investigación

De acuerdo a la composición partidaria de la Cámara Alta durante el periodo de ejercicio de la LIX Legislatura (Véase Tabla: 2), y al aplicar la fórmula que en la presente tesis se diseñó para determinar el partido de veto ($T-M+1=V$), el PRI fue el partido que cumplió con el requisito numérico, 44 escaños, para fungir como tal. En cuanto al partido pivote, -el necesario para formar una coalición ganadora con el partido de veto en el Senado-, éste fue el PAN. La suma de los votos de ambos partidos, emitidos en el mismo sentido, daba como resultado 91. Este número nos indica que la coalición PRI-PAN, es una coalición probable.

²²² Castañeda, "Reforma Eléctrica en México," 18.

Tabla: 2: Composición partidaria numérica y porcentual de la Cámara de Senadores en México, LIX Legislatura (2003-2006)

TOTAL	PAN	PRI	PRD	PVEM	CONV	S/GPO
128	41	60	16	5	1	5
100.00%	32.03%	46.88%	12.50%	3.91%	0.78%	12.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de José Adolfo Jiménez Aldana, “La Composición Partidaria del Congreso de la Unión como resultado de la elección 2003,” Elecciones y partidos políticos en México, 2003, Manuel Larrosa Haro, Pablo Javier Becerra Chávez, coord. (México D.F.: UAM, 2005), 37.

A pesar de que numéricamente el PAN y el PRI formaban una coalición *probable*, en términos numéricos ésta no se consolidó como *efectiva* respecto al tema de la reforma al sector energético sino todo lo contrario. El PRI ejerció su poder de veto al negarle el apoyo al PAN desde que el presidente Vicente Fox presentó en septiembre de 2005 ante los senadores de la LIX Legislatura, una iniciativa que incluía reformas al sector energético.²²³

Con relación al recibimiento que tuvieron en el Senado las propuestas de Fox se destaca la declaración que Oscar Cantón Zetina, representante del grupo parlamentario del PRI. El representante dijo que “su paquete energético (el de Fox) genera muchas dudas en cuanto a su propósito y viabilidad. Por ejemplo, no hay explicación sobre el sustento económico o financiero que apoye las medidas.”²²⁴ En este sentido, la declaración de Cantón evidencia que los partidos políticos son capaces de tomar en consideración variables económicas al momento de instrumentar decisiones políticas. Esta es una cuestión importante que fortalece el argumento de la presente investigación. Asimismo se hace evidente que en el 2005 no había entre los legisladores una perspectiva de crisis en las

²²³ John Authers, “Busca Fox reforma energetica,” *El Universal*, septiembre 22, 2005, México, edición online ([citado el 20 de agosto de 2009]): disponible desde http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=47584&tabla=Finanzas

²²⁴ Cámara de Senadores-LX Legislatura, “Punto de Acuerdo de Urgente y Obvia Resolución por el que solicita la Comparecencia del titular de Energía, Lic. Fernando Elizondo Barragán, a fin de que informe los Alcances de las 10 Medidas Gubernamentales en Materia Energética, anunciadas por el presidente Vicente Fox Quesada,” *Gaceta del Senado* no. 119 (septiembre 13, 2005 [citado el 20 de agosto 20 de 2009]): disponible desde <http://www.senado.gob.mx/gace2.php?sesion=2005/09/13/1&documento=30>

finanzas públicas que fuera determinante para modificar la legislación en torno al sector petrolero.

3.3.3 La coalición PAN-PRI en el Senado, LX legislatura: efectiva en torno a la cuestión energética

Tal y como se mostró en la sección 3.1.3 de este capítulo, en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) por la composición partidaria de la LX legislatura (véase Tabla: 1), el PAN es el partido de veto y el PRI juega como partido pivote. En contraste con el periodo foxista, desde el inicio del periodo presidencial de Calderón, el PRI se mostró más proclive a cooperar en torno a la cuestión de la reforma energética. Así lo muestra la declaración del presidente de la Comisión de Energía el Senado,

[i]ndependientemente de que estamos en partidos diferentes, tenemos el interés de buscar soluciones a los problemas que tenemos, construir un clima que le sirva al país, a los mexicanos. Evitar la caída en la producción petrolera, tener la forma de impulsar fuentes alternas de energía, hacer de Pemex una empresa más eficiente.²²⁵

Resalta que en el cambio de la postura del PRI, de una actitud de rechazo a una más proclive a cooperar basa su argumento en la situación del sector petrolero y su relación con los ingresos disponibles para el gasto público. Había ya una perspectiva de crisis.

El cambio de una tendencia con posición de rechazo a una proclive a la reforma se reafirmó el 23 de julio de 2008, cuando el coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, presentó a nombre de su partido, una iniciativa de reforma con diversas disposiciones y legales en materia energética.²²⁶

²²⁵ Ernesto Nuñez, “Preven Felipe y PRI Reforma energética,” *Reforma*, octubre 12, 2006, Nacional, edición online ([citado el 24 de agosto de 2009]): disponible desde <http://www.reforma.com/nacional/articulo/696782/default.asp?PlazaConsulta=reforma&DirCobertura>. [Énfasis añadido].

²²⁶ El texto completo que contiene la iniciativa del Senador Beltrones se encuentra disponible en http://www.pri.senado.gob.mx/index.php?ido=2&idi=2&id_doc=1218&opc=1

El 23 de octubre de 2008, ya se habían aprobado los siete dictámenes que componen la reforma energética con un promedio de 112 votos a favor.²²⁷ Mismos que por la composición numérica del Senado, necesariamente incluyeron los votos a favor del PAN y del PRI. Lo que a su vez significó el paso de una coalición *probable* a una *efectiva* en torno a la reforma energética. Con ello se corrobora la hipótesis general de la presente tesis y aportar elementos para la demostración de la hipótesis particular.

3.3.4 El mecanismo específico que explica la cooperación PRI-PAN: IEPS-GD

La contribución que este trabajo propone es ampliar la perspectiva de los mecanismos que tienen los partidos para cooperar en un marco de gobiernos divididos en México. En este sentido se estipula que los partidos políticos son capaces de tomar en cuenta variables coyunturales de naturaleza económica para tomar decisiones políticas que cambien el status quo cuando se ha alcanzado un punto de crisis.

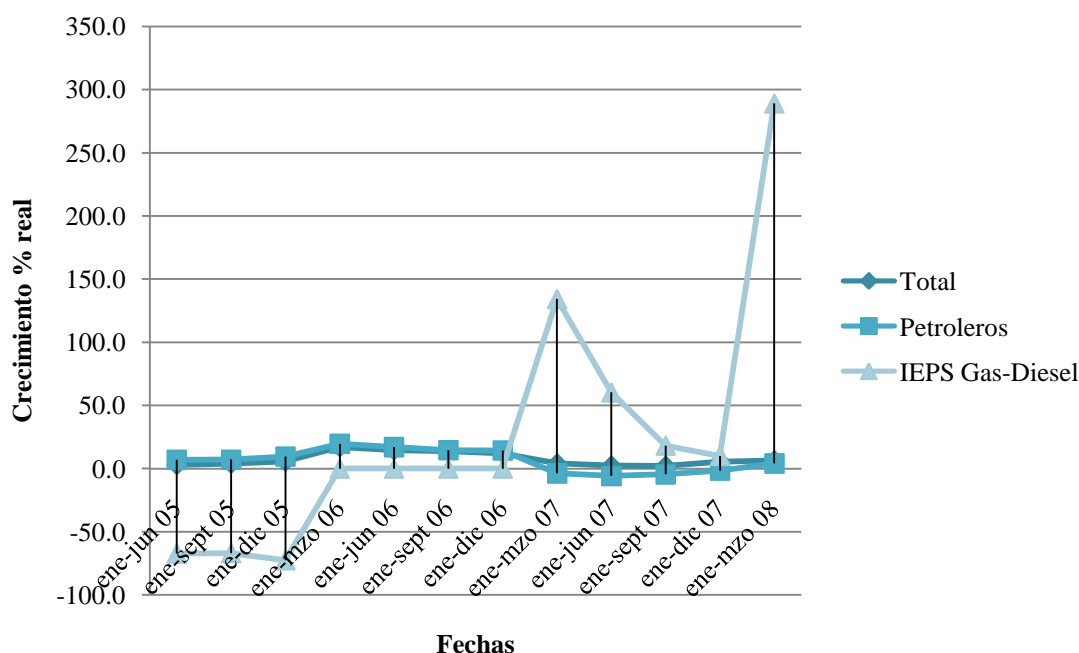
Para el caso de la aprobación de los dictámenes de la reforma energética en el Senado y como parte del argumento central de la presente investigación, se considera que los partidos de la coalición *probable* (PAN-PRI) decidieron hacerla *efectiva* por la situación del sector petrolero (presentada de manera general en el Gráfico 1), que repercutió en las finanzas del sector público y en los ingresos del gobierno federal vía IEPS-GD y por tanto, en el interés de los partidos para aprobarla.

En términos fiscales el IEPS-GD es el monto que paga el consumidor final resultado de la diferencia entre el precio al público y el precio al productor de gasolinas y diesel

²²⁷ Véase anexos, Tabla: 5: Resultados de las votaciones, en lo general, de los dictámenes que componen la reforma energética, Cámara de Senadores, octubre 23, 2008.

(principalmente).²²⁸ Sin embargo, a partir de 2007 el IEPS-GD ha pasado de ser un rubro de ingreso a “[un] subsidio a las gasolinas y el diesel [que] tiene como objetivo mantener estable en nivel general de precios.”²²⁹ Esto que significa que el Gobierno Federal absorbe el monto que debería pagar el consumidor, contribuyendo a la merma de las finanzas del sector público y del gobierno federal.

Gráfico 2: Ingresos del sector público, totales, petroleros y por concepto de IEPS-GD 2005-2008 (crecimiento porcentual real con respecto al mismo periodo del año anterior)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Estadísticas de las Finanzas públicas

De acuerdo al análisis de los datos que presenta la SHCP para el segundo trimestre de 2005,²³⁰ y la información representada en el Gráfico 2, los ingresos petroleros del sector

²²⁸ PEMEX, “Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS),” *Preguntas Frecuentes* ([citado el 22 de agosto de 2009]): disponible en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=111&catID=11182>

²²⁹ E. Reyes Tépac M, “Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diesel en México, 2007-2009,” *Centro de Información Documentación y Análisis* (enero 2009 [citado el 27 de julio de 2009]): 12 disponible desde <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-01-09.pdf>

²³⁰ SHCP, “Ingresos Presupuestarios,” *Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* (Segundo Trimestre de 2005 [citado el 20 de agosto de 2009]): disponible desde http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx

público presupuestario en el primer semestre del año 2005 presentaron un incremento real del 7% en comparación con el mismo periodo del año anterior. Los montos estimados de recaudación eran de 308,448.4 millones de pesos (mdp), mientras que los observados fueron 334,501.7 mdp, generando ingresos excedentes por la cantidad de 26,053.3 mdp. Los ingresos por concepto de recaudación de IEPS-GD constituyeron 1.3% del total de los ingresos del sector público y el monto observado fue de 12,201.6 mdp, con una variación real de -67.3% con respecto al mismo periodo de 2004. (Véase serie completa de datos en anexos Tablas: 7a y 7b).

Si comparamos la coyuntura de las finanzas públicas en el primer semestre de 2005 al del primer trimestre de 2008,²³¹ los montos correspondientes por la recaudación de ingresos petroleros presentaron una variación real del 13.9% en respecto al mismo periodo del 2007. Se estimó que para marzo de 2008, la recaudación por concepto de ingresos petroleros sería de 221,438.7 mdp por concepto de los ingresos petroleros y el monto observado fue de 212,944.4 mdp, generando un saldo negativo de -8,294.4mdp. Los ingresos por concepto de recaudación de IEPS-GD representaron -8.1% de los ingresos totales del sector público. El monto de recaudación observado tuvo también un saldo negativo de -54,827.4 mdp, con una variación real de 289.2%²³² con respecto al mismo periodo del año anterior. (Véase serie completa en anexos Tablas: 7a y 7b).

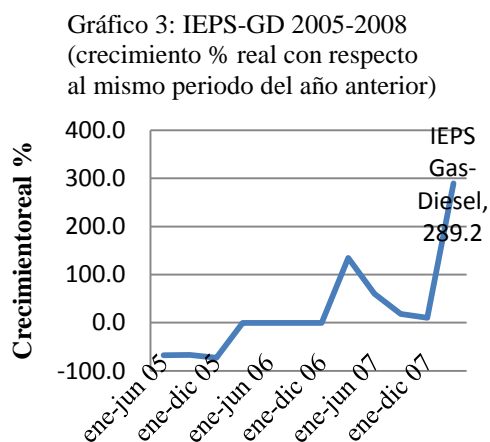
Las cifras anteriores resaltan que dejar de percibir ingresos por 54,827.4 mdp en un periodo de tres meses un monto considerable para el sector público y para el gobierno federal. En especial si se contempla que “[l]a cifra [fue] equivale[n]te al presupuesto entero

²³¹SHCP, “Ingresos Presupuestarios,” *Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* (Primer Trimestre de 2008 [citado el 20 de agosto de 2009]): disponible desde http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx

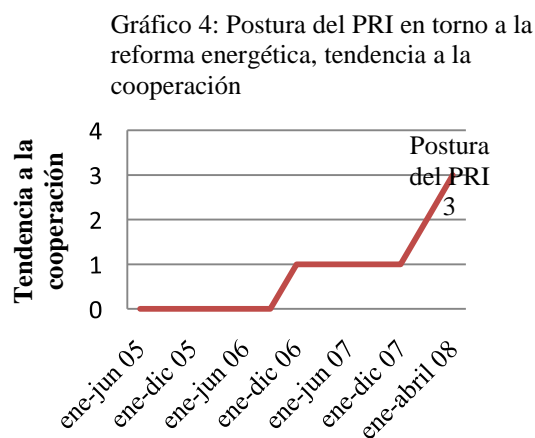
²³² La variación del IEPS -GD aparece como positiva, debido a que a partir del 2006 se autorizó la existencia de tasas negativas por este concepto.

de la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante SEDESOL) en 2008.”²³³ El gasto social y la SEDESOL, son rubros prioritarios en los cuales el PRI ha mostrado mucho interés. Constituye un mecanismo de intercambio para reunir los votos necesarios para la aprobación de la reforma.

El desplazamiento o alejamiento del status quo, representado como los altos niveles de déficit por concepto de IEPS-GD y la tendencia a la cooperación del partido pivote, PRI, (calculada a través de declaraciones de representantes oficiales de los partidos –véase anexos Tabla 6: Indicadores de cooperación y posturas del PRI entorno a la reforma energética); muestra una evolución similar en comparación entre el primer semestre de 2005 y el primer trimestre de 2008, la cual se representa en los Gráficos 3.y 4.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP, Estadísticas oportunas de las finanzas públicas



Donde 0 representa una postura no cooperativa y 4 es la tendencia más cooperativa
Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes (véase anexos, Tabla 6: Indicadores de cooperación y posturas del PRI en torno a la reforma energética)

De esta manera se muestra que tal como se propone en la hipótesis, cuando conservar la situación del status quo se traduce en una situación de crisis económica,

²³³Leo Zuckerman, “Cuando los políticos juegan con la economía,” Juegos de Poder, *La Voz de Michoacán* (2008 [citado el 22 de julio de 2009]): disponible en <http://www.vozdemichoacan.com.mx/columnas/leo000128.html>

variables de tipo económico pueden explicar la transformación de una coalición *probable* a una coalición *efectiva*.

Para concluir este capítulo se remarca que los gobiernos divididos en México no están condenados a la parálisis legislativa²³⁴ en otras palabras, que la incapacidad de los partidos a cooperar no es crónica. Los partidos son capaces de desarrollar mecanismos de cooperación para formar coaliciones, las cuales les permitan tomar decisiones, cambiar o revertir una situación en la que el *status quo* ha sufrido un deterioro considerable,²³⁵ deterioro que afecta su capacidad para llevar a cabo la función gubernamental.

²³⁴ Díaz, “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México,” 47.