



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL EN EL CONTEXTO DE
LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO.**

**LOS CASOS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA FISCAL DE VICENTE FOX Y DE
REFORMA ENERGÉTICA DE FELIPE CALDERÓN**

TESIS

Que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política

PRESENTA

Diego Huerta Illescas

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Francisco Gil Villegas

México D.F.

Noviembre de 2011

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1. El Liderazgo Presidencial en el Procedimiento Legislativo.	6
El Sistema de Gobierno Presidencial.....	6
La División de Poderes.	6
Elementos Constitucionales.....	8
El Sistema de Gobierno Presidencial en México.....	10
Facultades del Poder Legislativo para hacer frente al Ejecutivo.	12
Facultades del Poder Ejecutivo para hacer frente al Legislativo.	20
El gobierno dividido en México.	26
Pregunta de Investigación e Hipótesis.....	33
El Liderazgo Presidencial.	35
La reputación profesional del presidente.	39
El prestigio público del presidente.....	41
La necesidad de información para tomar decisiones de forma “prospectiva”.	43
Limitaciones del estudio del liderazgo presidencial de Neustadt.	44

Capítulo 2. La Iniciativa de Reforma Fiscal de Vicente Fox.....	46
Vicente Fox, presidente de la alternancia.	46
Necesidad de una reforma fiscal.	50
Primeros desencuentros.	52
El EZLN.....	56
La iniciativa de reforma fiscal del Ejecutivo.	59
Labores de cabildeo presidencial.	61
Presión mediática del presidente Fox y la suspensión de las negociaciones.	69
Insistencia presidencial e “impasse” legislativo.	74
El periodo extraordinario de sesiones y la aprobación de una Miscelánea Fiscal. ...	82
A manera de conclusión: el liderazgo de Vicente Fox en torno a la reforma fiscal.	86
Capítulo 3. La Iniciativa Presidencial de Reforma Energética de Felipe Calderón.....	90
Tensión.....	90
Los problemas de Petróleos Mexicanos.....	90
La rivalidad política entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador y la reforma energética.	95
Los términos del debate de la reforma energética ante la opinión pública.	100

La iniciativa de reforma energética del Ejecutivo.	108
La toma de la tribuna por parte de los legisladores del FAP.....	111
Distensión.	114
Los Foros de Debate de la reforma energética en el Senado de la República.	114
La consulta ciudadana promovida por Marcelo Ebrard.....	116
El concurso del PRD al proceso legislativo.	120
La propuesta de reforma energética del PRI.	124
El rumbo para la aprobación de la reforma energética.	128
A manera de conclusión: el liderazgo presidencial de Felipe Calderón sobre la reforma energética.	132
Epílogo.....	142
Bibliografía.....	146
Lista de cuadros y gráficas.....	150

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis de investigación se realizó con el auspicio del programa de Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y del programa de Becas de Posgrado Nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Extiendo mi más alto reconocimiento a estas instituciones por apoyar la elaboración de este trabajo.

De una manera muy especial, quiero también reconocer la labor como director de mi tesis al doctor Francisco Gil Villegas. Durante el desarrollo de este proyecto, siempre mantuvo una excelente disposición y profesionalismo para aconsejarme acerca de la perspectiva de análisis académico que debía adoptar en la tesis. Sus valiosos consejos me alentaron a complementar mi análisis de los fenómenos políticos con la perspectiva conductista. Esta tesis recoge este debate con mi asesor de tesis; sin embargo, conservo la responsabilidad total de lo asentado en este texto.

Quiero dar las gracias a los dictaminadores de la tesis, los doctores José L. Méndez y Rogelio Hernández por revisar minuciosamente el contenido de la misma. Al profesor Méndez le agradezco sus pertinentes comentarios acerca de la metodología del estudio. Al profesor Hernández le doy las gracias por sus agudas críticas acerca del análisis de algunos fenómenos que abarca la investigación. El valor de sus comentarios radicó en el hecho de que pude mejorar y perfeccionar sustancialmente el manuscrito.

Extiendo mi reconocimiento a los profesores del mapa curricular de la Maestría en Ciencia Política generación 2009-2011, los doctores Reynaldo Ortega, Francisco Gil

Villegas, Guillermo Zermeño, Laura Flamand, David Recondo, Soledad Loeza, Marta Tawil, Isabelle Rousseau, José L. Méndez, Fernanda Somuano e Ilán Bizberg, por proporcionarme una excelente formación, apoyo académico, amistad y paciencia. Mención especial merece mi tutora, la doctora Laura Flamand. Sus valiosos consejos me ayudaron a comprender el mundo académico de El Colegio de México y las responsabilidades y destrezas que los estudiantes deben poseer para una óptima preparación.

Quiero reconocer el alto nivel académico y la camaradería de mis compañeros de la Maestría en Ciencia Política Laura Zenteno, Erick Limas, Rubén Chávez, Carlos Cruz, Iván Martínez, Verónica Villarreal, Marco Cuevas, Lizbeth Mendoza, Antonio Brambila, Alejandra Romo, Daniela Stevens, Francisco Cravioto, Kristobal Meléndez y Jonathan Álvarez. Sus elevadas cualidades favorecieron el punto de vista multidisciplinario y la discusión crítica al interior de la clase, mismas que enriquecieron sustancialmente el debate. En particular quiero agradecer a Kristobal Meléndez por haber revisado el manuscrito de la presente investigación.

Dedico esta tesis a mis papás Juan José Huerta y Ofelia Illescas por su incondicional apoyo, consejo y paciencia durante los dos años de duración de la Maestría en Ciencia Política. Asimismo, agradezco a mis hermanos Juan Antonio, Isabel y Pedro por su ayuda durante mis estudios e investigación.

INTRODUCCIÓN

El sistema político mexicano experimentó una profunda transformación en 1997. Las sucesivas reformas electorales del último cuarto del siglo XX ampliaron la representación de la diversidad social en el Congreso mediante la implementación de un sistema electoral mixto, de mayoría relativa y de representación proporcional, y consolidaron un sistema de partidos competitivo¹. Este hecho fue de enorme trascendencia para el funcionamiento del sistema político mexicano, ya que a través del multipartidismo se modificó el ejercicio del poder de la presidencia de la República, institución emblemática del régimen de la Revolución Mexicana desde los años treinta del siglo XX². La pluralización de las cámaras inhabilitó el tradicional dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo que hasta ese momento funcionaba a través de la facultad metaconstitucional del presidente de control sobre el PRI, y por esa vía sobre sus líderes y bancadas en el Congreso³.

La pérdida del dominio del Congreso por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), proceso que inició en la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura (1988-1991) cuando perdió la mayoría calificada y concluyó en la LVII Legislatura (1997-2000) al perder la mayoría relativa, restableció el equilibrio original entre los poderes que contempla la Constitución de 1917 y moderó el ejercicio del poder presidencial. De esta manera, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) tuvo que gobernar durante la segunda

¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

² Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.

³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 190-199.

mitad de su mandato bajo una fórmula de gobierno dividido, expresión que se refiere a la situación en que la mayoría de la representación de alguna de las cámaras pertenece a uno o varios partidos y el presidente a otro. La situación de gobierno dividido continuó durante los periodos presidenciales de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-presente), que comprenden la LVIII, LIX, LX y LXI Legislaturas. Es muy probable que esta situación de gobierno dividido continúe a futuro debido al sistema de representación mixto que contempla la legislación electoral.

Las nuevas reglas que rigen el sistema político mexicano, un Congreso plural y un sistema de partidos competitivo en el marco de un régimen presidencial han provocado una nueva serie de problemas relativos a la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, mismos que han levantado serias dudas acerca de la capacidad del régimen presidencial para producir los bienes públicos que demanda la ciudadanía y garantizar la gobernabilidad democrática. Estas inquietudes deben ser analizadas de manera cuidadosa, pues si bien los poderes se han enfrentado periódicamente sobre asuntos polémicos que ha inhibido la cooperación y la legislación sobre temas importantes de la agenda nacional, la vía institucional, la cooperación y la negociación ha sido la norma en la relación entre los dos poderes. Así, en ningún momento desde que se presentó el gobierno dividido en México los poderes se han enfrentado a tal punto de generar una severa crisis política que interrumpa la institucionalidad.

Es posible que un examen exagerado de los problemas que provoca el gobierno dividido en México, el entusiasmo que genera la creciente importancia del Congreso y el desconocimiento y antipatía hacia el régimen de gobierno presidencial como un diseño

constitucional de pesos y contrapesos⁴, ha llevado a importantes personalidades políticas a plantear un cambio de régimen hacia formas más próximas al parlamentarismo⁵. En particular, se propone crear la figura del Jefe de Gabinete ratificado por el Congreso, que tendría la tarea de coordinar las acciones del gobierno e impulsar la construcción de coaliciones parlamentarias con la finalidad de crear gobiernos estables. Es importante notar que esta propuesta no está exenta de dificultades. El buen desempeño del gobierno de gabinete así como su ratificación depende del sentido de cooperación de los partidos políticos representados en el Congreso. En el caso de un conflicto serio entre ellos, se podría entorpecer la formación y el funcionamiento del gobierno; en este caso, el conflicto se daría al interior del Congreso o el gobierno y no entre el Poder Ejecutivo y Legislativo que contempla la constitución presidencial⁶.

Otra serie de propuestas de reforma buscan crear incentivos institucionales para una mayor cooperación entre los poderes, pero sin trascender el marco de la constitución presidencial⁷. La iniciativa de reforma política del presidente Felipe Calderón del 2009

⁴ Los regímenes presidenciales funcionan mediante tensiones contradictorias. Si bien se sanciona el enfrentamiento de los poderes para evitar el gobierno tiránico y proteger la libertad, los poderes deben cooperar para producir los bienes públicos que demanda la ciudadanía en el contexto de un sistema democrático.

⁵ Porfirio Muñoz Ledo, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, en Carreón Trujillo, Celia e Isidro Saucedo, eds., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. Desde el ámbito académico Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. Para las principales críticas al presidencialismo ver Juan J. Linz, “Presidential or parliamentary democracy. Does it make a difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994.

⁶ Dieter Nohlen, “Presidencialismo versus parlamentarismo. Mitos y realidades”, Seminario Internacional de Ciencia Política dedicado al tema de *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo: el dilema entre la eficacia y la legitimidad*, México D.F., 11-13 de noviembre de 2009.

⁷ Iniciativa de Reforma Política del Poder Ejecutivo Federal 2009.

http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_pan.htm

Ver también las propuestas de reforma política del PRI y PRD en:

http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm

contempló, entre otras cosas, mecanismos como la iniciativa presidencial preferente, la segunda vuelta presidencial y el empate entre ésta y las elecciones del Legislativo con la finalidad de generar mayorías parlamentarias y la reelección de legisladores para fortalecer la rendición de cuentas al interior del Congreso, como medidas para estrechar la cooperación entre los poderes. Sin embargo, diversos analistas han señalado las insuficiencias de las propuestas de reforma política del Ejecutivo resaltando el hecho de que por sí mismas no garantizan corregir los problemas de cooperación entre los poderes, si bien pueden facilitar dicha labor⁸. De igual manera, han prevenido de la tentación de formar de manera artificial mayorías parlamentarias que apoyen el presidente, a costa del sistema de pesos y contrapesos el cual modera el poder presidencial.

Si las propuestas de cambio constitucional para corregir el problema de la cooperación entre los poderes, ya sea mediante el tránsito hacia formas parlamentarias o mediante mecanismos que la promuevan no resuelven *por sí mismas* el problema de la gobernabilidad democrática, otra variable que es necesario analizar es la manera en cómo la política es practicada por parte de los actores. En este sentido, es necesario ampliar el debate integrando la ingeniería constitucional con la conducta y el conjunto de prácticas políticas. Me parece que lo anterior tiene particular relevancia en los regímenes presidenciales, debido a que para salvar el sistema de pesos y contrapesos, y construir coaliciones parlamentarias que apoyen las políticas del Ejecutivo es fundamental analizar

⁸ Carlos Elizondo Mayer-Serra, Sexta mesa de trabajo Cooperación entre poderes en gobiernos divididos, Seminario de análisis de la reforma política, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 26 de enero de 2010.

la voluntad para el diálogo y la negociación y el compromiso con la vía de las instituciones deliberativas por parte de los actores políticos⁹.

La presente tesis se detiene en este tema y busca desarrollar una de las variables de la conducta política de los actores: el liderazgo político, entendido como la capacidad para establecer relaciones de negociación y persuasión con el interlocutor con la finalidad de crear consensos. Basaré mi análisis en la figura del presidente de la República debido al importante papel que juego como titular del Poder Ejecutivo y actor central del proceso político (los otros serían los partidos políticos representados en el Congreso). En el capítulo 1. estudiaré los fundamentos del sistema de gobierno presidencial y analizaré el régimen presidencial mexicano. También abordaré el difícil problema de la cooperación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en México desde que el gobierno dividido se presentó en la LVII Legislatura y desarrollaré el marco teórico del pionero en los estudios de liderazgo, Richard E. Neustadt y su libro *Presidential Power and The Modern Presidents* de 1960. Los capítulos 2 y 3 constituyen los estudios de caso: en el capítulo 2, analizaré el liderazgo político presidencial de Vicente Fox en relación con la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados a propósito de la reforma fiscal del 2001. En el capítulo 3 abordaré el liderazgo presidencial de Felipe Calderón en relación a la iniciativa de reforma energética que presentó ante la LX Legislatura en el Senado de la República. Conforme el lector vaya avanzando en la lectura de la tesis, se ampliarán todos los temas hasta aquí descritos en esta breve introducción.

⁹ Francisco Gil-Villegas, "Sistemas políticos de Alemania y Gran Bretaña. Posibles lecciones para México", *Foro Internacional*, vol. 37 (147), ene.-mar., 1997, pp. 59-72 y Francisco Gil-Villegas, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1-2 (143-144), ene.-jun., 1996, pp. 158-187.

CAPÍTULO 1. EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

*“Aquellos que admiran el gobierno eficiente
pueden verse inclinados hacia la forma parlamentaria de gobierno de gabinete.*

*Los que prefieren un gobierno más restringido
pueden ser partidarios del presidencialismo”*

Douglas V. Verney

EL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL.

La División de Poderes.

El sistema de gobierno presidencial establece la división del poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en donde un presidente electo popularmente preside el Ejecutivo. La idea detrás de la división del poder es que el poder detenga el poder en aras de preservar la libertad. Constitucionalmente, se otorga la facultad de formular leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de interpretar las leyes a órganos independientes entre sí. La división de los poderes constituye una salvaguarda constitucional que protege la libertad al evitar la excesiva concentración del poder en una sola persona o corporación.

Es importante señalar que la división de los poderes no es estricta. La intención no es crear jurisdicciones totalmente independientes, sino más bien competencias compartidas para lo cual los poderes deben coordinarse y trabajar de manera conjunta hacia un fin común. Para ilustrar lo anterior, podemos citar las facultades legislativas del Ejecutivo; éste tiene la capacidad de iniciar la discusión de proyectos de ley en el Congreso. Asimismo, también puede bloquear la legislación aprobada en las cámaras mediante su

poder de veto. Por su parte, el Poder Legislativo participa en la autoridad ejecutiva cuando, por ejemplo, aprueba anualmente el presupuesto gubernamental, o al ratificar ciertos nombramientos importantes que propone el Ejecutivo. La teoría de la división de los poderes no busca aislarlos, sino crear poderes entrelazados y jurisdicciones superpuestas. En opinión del politólogo Douglas V. Verney, la división no es de poderes estrictamente, sino de instituciones y personas¹⁰. La separación de instituciones y personas es distintivo del sistema de gobierno presidencial; en el parlamentarismo el poder de ejecutar y de legislar (así como las personas que lo dirigen) surgen de la misma institución: el Parlamento.

En el sistema de gobierno presidencial, el Ejecutivo es unitario, es decir, se deposita su poder en una sola persona denominado presidente, el cual es elegido por el sufragio de todos los ciudadanos. Los miembros del Congreso también se eligen por votación popular, pero de cada una de las circunscripciones electorales o estatales. El distinto origen de legitimación de los poderes Ejecutivo y Legislativo garantiza su independencia y capacidad para hacerse frente uno a otro y resistir cualquier intento de expansión e invasión de sus respectivas jurisdicciones. En base a la teoría de la división de los poderes, podemos concluir que el diseño de las atribuciones particulares de cada poder está en función del otro, y cada uno controla a su contraparte para asegurar el equilibrio de los poderes.

¹⁰ Douglas V. Verney, *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961, pp. 48.

Elementos Constitucionales.

El sistema de gobierno presidencial se distingue por los siguientes elementos constitucionales, mismos que se originan de la teoría de la división de los poderes:

1. El Ejecutivo presidencialista es elegido por todos los ciudadanos y se deposita en un solo individuo, denominado presidente. El presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. Existe un principio de control a la magistratura presidencial expresada en términos temporales: el periodo fijo de la duración de su encargo. En el mismo tenor, en ciertos regímenes presidenciales se limita la posibilidad de reelección de los presidentes. El origen democrático de su designación le confiere legitimidad popular e independencia frente al poder Legislativo; éste no puede forzar su dimisión, salvo mediante un proceso político de remoción y sólo bajo graves cargos de corrupción, desacato constitucional o traición. La independencia del presidente debe ser interpretada con cautela pues aún debe apoyarse en la buena voluntad del Congreso para llevar a cabo con éxito sus políticas. Por su parte, y de acuerdo con la división de los poderes, el presidente tampoco tiene la facultad de disolver el Congreso cuando un conflicto político los enfrente irremediabilmente.
3. El presidente nombra a los integrantes del gabinete y éstos no son sujetos al voto de confianza del Congreso, por lo que no son políticamente responsables ante él. Sólo en ciertos casos, la designación de algunos funcionarios tiene que ser avalado por el Congreso. Este requisito limita la selección a aquellas personas que gozan de la

confianza del Poder Legislativo, pero el presidente aún conserva suficiente influencia en dos sentidos: en primer lugar, en él recae la decisión de proponer dichos funcionarios al Congreso; en segundo, conserva la facultad exclusiva de destituir a los mismos cuando juzgue conveniente su relevo. Por último, los funcionarios del Poder Ejecutivo no pueden pertenecer simultáneamente al Legislativo o al Judicial y viceversa.

4. Un último elemento constitucional de los regímenes presidenciales son las facultades legislativas de los presidentes. Este elemento no se origina del principio de la división de los poderes pero como señalan Matthew S. Shugart y John M. Carey, si los presidentes carecieran de facultades legislativas, serían sólo “Ejecutivos de papel”, pues no tendrían ninguna injerencia en la creación de las leyes, restándoles sólo la autoridad de ejecutar la legislación que el Congreso aprobara¹¹.

Estos elementos constitucionales del sistema de gobierno presidencial corresponden a su forma más pura, sin la cual no se puede considerar que un sistema de gobierno sea efectivamente presidencial. Esto no significa que el presidencialismo, como sistema de gobierno, sea homogéneo; en el examen comparado de este tipo de constituciones, encontramos una gran variedad de fórmulas que distribuyen el poder entre las ramas de gobierno. Las diferentes variedades del sistema de gobierno presidencial responden a diferentes arreglos constitucionales, a particulares tradiciones políticas así como a los contextos sociales específicos de cada país. Recientes estudios de política comparada han

¹¹ John M. Carey y Matthew S. Shugart, eds., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University, 1992, pp. 22.

identificado las variables constitucionales-legales de los sistemas de gobierno presidencial y los comparan con criterios de eficiencia política.¹² En todo caso, el punto a resaltar en este apartado son los elementos constitucionales indispensables de los sistemas de gobierno presidencial, mismos que se originan de la teoría de la división de los poderes, que asegura el distinto origen y supervivencia de los mismos y establecen jurisdicciones superpuestas para el desarrollo de las políticas y los mecanismos de control al poder político.

EL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN MÉXICO.

En México existe un sistema de gobierno presidencial, pues el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial¹³. El origen popular de los poderes Ejecutivo y Legislativo los hace independientes entre sí, y en todos los aspectos, el sistema de gobierno en México concuerda con el modelo presidencial puro que esbozamos en el apartado anterior.

Entre el Ejecutivo y el Legislativo existen controles políticos mutuos. El Ejecutivo mexicano, está provisto con las siguientes salvaguardias para su defensa frente al Legislativo: 1) es unitario pues constituye un poder unipersonal, ya que el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo¹⁴. Su poder es

¹² Buenos estudios de política comparada de regímenes presidenciales son: John M. Carey y Matthew Shugart, *op. cit.*, y Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49.

¹⁴ *Ibid*, artículo 80.

doble pues es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; 2) es elegido de manera directa por los ciudadanos, lo que le confiere independencia frente al Legislativo¹⁵. En este sentido, el Poder Ejecutivo no está sujeto al voto de confianza del Legislativo ni del Judicial para permanecer en el cargo. Asimismo, el presidente no puede disolver el Congreso, y éste no puede darle un voto de censura al Ejecutivo; 3) el Ejecutivo está acotado por el periodo fijo de la duración de su encargo, seis años sin posibilidad de reelección¹⁶; 4) el presidente de México tiene la facultad constitucional para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado¹⁷, con algunas excepciones¹⁸. Así, los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el presidente y no ante el Congreso. Además, puede nombrar y remover de manera libre a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución.

En relación a las facultades del Legislativo para hacer frente al Ejecutivo, estas se encuentran principalmente estipuladas en los artículos 73, 74 y 76 constitucionales, acerca de las facultades del Congreso, de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, respectivamente. Las atribuciones constitucionales del Legislativo son variadas. Algunas de ellas, se pueden traducir en una injerencia directa en el ejercicio gubernamental y otras

¹⁵ *Ibid*, artículo 81.

¹⁶ *Ibid*, artículo 83.

¹⁷ *Ibid*, artículo 89, fracción II.

¹⁸ El procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales deben ser ratificados por el Senado de la República. Artículo 76, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También debe ser ratificado por el Senado de la República el gobernador del Banco de México. *Ibid*, artículo 28.

son estrictamente de control al Ejecutivo.¹⁹ En relación a las primeras, se pueden clasificar como 1) de asuntos hacendarios y de política económica, 2) de política educativa y cultural, y 3) de organización gubernamental. En cuanto a las atribuciones del Legislativo de control al Ejecutivo se pueden agrupar en función a 1) de nombramiento, 2) de política exterior, 3) de juicio político, 4) de suspensión de garantías, declaración de guerra y envío de tropas al extranjero, y 5) del procedimiento para convocar al Congreso a sesión de periodo extraordinario. A continuación estudiaremos con más detalle estas facultades del Legislativo para hacer frente al Ejecutivo.

Facultades del Poder Legislativo para hacer frente al Ejecutivo.

El poder Legislativo tiene facultades hacendarias que equilibran las del Poder Ejecutivo (pues es el encargado de elaborar las iniciativas de gestión hacendaria). El Congreso tiene la autoridad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto²⁰ y es la Cámara de Diputados quien debe aprobar cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo²¹. La Cámara de Diputados también está facultada para revisar la Cuenta Pública del año anterior para comprobar si el Ejecutivo se ajustó a los criterios del presupuesto aprobado. En caso de encontrar inconsistencias, puede fincar

¹⁹ Rogelio Hernández, “Relaciones del poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial”, en Gil-Villegas, Francisco, coord., *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, pp. 194-202.

²⁰ Constitución... *op. cit.*, artículo 73, fracción VII.

²¹ *Ibid*, artículo 74, fracción IV.

responsabilidades conforme a la ley²². Como complemento a las disposiciones anteriores, recae en el Congreso la facultad constitucional de establecer los lineamientos por medio de los cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, aprobarlos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional²³. Con todo, podemos observar que el Legislativo detenta amplios poderes en cuanto a los asuntos hacendarios, puede determinar tanto el origen de los ingresos como su destino, situación que le da una considerable influencia sobre el ejercicio gubernamental.

En asuntos de política económica, el poder Legislativo también tiene amplias atribuciones. En primer lugar, puede legislar sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico y social²⁴, es decir, tiene la capacidad expresa de participar en el diseño y ejecución de la política económica (y por añadidura de la política social). El Congreso también puede legislar sobre importantes industrias nacionales como la de hidrocarburos, minería, turismo, cinematografía, juegos de apuestas y sorteos, y energía eléctrica²⁵, por mencionar algunas. Asimismo, puede promulgar leyes que regulen el comercio²⁶.

En materia financiera, el Congreso tiene la facultad constitucional de legislar sobre la intermediación y servicios financieros²⁷, fijar las reglas para la operación de casas de

²² *Ibid*, artículo 74, fracción VI.

²³ *Ibid*, artículo 73, fracción VIII.

²⁴ *Ibid*, artículo 73, fracción XXIX-D y XXIX-E.

²⁵ *Ibid*, artículo 73, fracción X. Sobre el turismo, artículo 73, fracción XXIX-K.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ *Ibid*.

moneda, instituciones de crédito y sociedades de seguros²⁸, así como establecer las bases para fijar el valor relativo de la moneda extranjera²⁹.

Como complemento de las anteriores previsiones, el Congreso puede expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, relativo al factor del trabajo³⁰, para la promoción de la inversión nacional y la regulación de la inversión extranjera³¹. Como podemos ver, la Constitución prevé un poder Legislativo vigoroso y activo en el diseño y ejecución de la política económica.

La Constitución también faculta al Congreso legislar en torno a otras áreas del ejercicio gubernamental, como la política educativa y la cultural. Puede promulgar leyes “en todo lo que se refiere” al establecimiento, organización y sostenimiento de escuelas de todo tipo y nivel así como de institutos de investigación científica, tecnológica, artística y cultural³² y distribuir entre la Federación el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas que se canalizan a este servicio público.

Un último elemento que dispone el Poder Legislativo para influir en el ejercicio gubernamental lo constituye su derecho de crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como establecer sus dotaciones³³.

Hasta aquí hemos enumerado las facultades constitucionales que tiene el Legislativo en torno a la política hacendaria, económica, educativa, cultural y en relación a la estructura

²⁸ *Ibid*, artículo 73, fracción XXIX-3°.

²⁹ *Ibid*, artículo 73, fracción XVIII.

³⁰ *Ibid*, artículo 73, fracción X.

³¹ *Ibid*, artículo 73, fracción XXIX-E.

³² *Ibid*, artículo 73, fracción XXV.

³³ *Ibid*, artículo 73, fracción XI.

de la Administración Pública Federal, atribuciones que se pueden traducir en una injerencia directa del Legislativo en el ejercicio gubernamental. A continuación examinaremos los instrumentos de control directo que posee el Legislativo sobre el Ejecutivo.

La Constitución exige que el Congreso, a través de la Cámara de Senadores, ratifique el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de justicia, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales³⁴. Como señala el investigador Rogelio Hernández, esta es una importante atribución de control del Legislativo sobre el Ejecutivo pues el Senado puede influir en los perfiles de los cuadros profesionales que se encargan de la conducción de la política exterior, la procuración de la justicia, la política de seguridad y en torno al Poder Judicial³⁵.

El Senado de la República también debe aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo suscriba, así como analizar la política exterior del gobierno³⁶. Los miembros de la Cámara de Senadores no pueden participar directamente en las negociaciones de los tratados internacionales con otros países, pero al tener la facultad para ratificarlos constituye un veto formal sobre el Ejecutivo y sus directrices de política exterior. De cualquier manera, la Constitución exige al presidente conducir la política exterior bajo los principios de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica

³⁴ En relación a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación artículo 76, fracción VIII. Para los demás nombramientos artículo 76, fracción II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Hernández, *op. cit.*, p. 197.

³⁶ Constitución... *op. cit.*, artículo 76, fracción I.

de controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional³⁷. La influencia del Senado en la política exterior se completa con la facultad que tiene el Senado de autorizar la salida del territorio nacional del presidente por periodo mayores a siete días³⁸. De esta manera, tanto la Constitución como el Senado tienen injerencia en la política exterior, al establecer sus directrices generales, al ratificar los tratados internacionales, al incidir en los perfiles profesionales de los diplomáticos y al autorizar extendidas visitas de Estado del presidente a uno o varios países.

Otro mecanismo de control al Ejecutivo que dispone el Congreso lo constituye el juicio político. Debemos notar que el presidente de la República está mayormente blindado ante esta posibilidad, pues sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común³⁹. Sin embargo, esta previsión no deja de ser un mecanismo de control a la magistratura presidencial si éste se empeña en romper el orden constitucional y enfrente gravemente al Ejecutivo con el Legislativo⁴⁰. De más utilidad práctica lo constituye el juicio político a los servidores públicos, entre los cuales destacan los secretarios de Estado⁴¹ que incurran en responsabilidad. A esta disposición, debemos agregar la obligación de los secretarios de Estado de informar anualmente ante el Congreso el estado que guarda sus respectivos ramos, así como la posibilidad de ser convocados por

³⁷ *Ibid*, artículo 89, fracción X.

³⁸ *Ibid*, artículo 88.

³⁹ *Ibid*, artículo 108.

⁴⁰ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 212-213.

⁴¹ En torno al juicio político de los servidores públicos, artículo 109. Acerca de los secretarios de Estado, artículo 110, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cualquiera de las cámaras del Congreso para informar sobre sus actividades cuando el Congreso discuta una ley, estudie un tema relacionado a sus carteras o para que respondan a interpelaciones o preguntas de los legisladores⁴².

Otros mecanismos de control al Ejecutivo que dispone el Congreso son las importantes salvaguardias en relación al estado de emergencia, la guerra y el procedimiento para convocar al Congreso a periodos extraordinarios. En situaciones de emergencia nacional, es facultad del Congreso suspender las garantías individuales por periodos determinados y mediante prevenciones generales, así como conceder las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación⁴³. Algunos estudiosos han señalado que la concesión de autorizaciones se refiere a la delegación por parte del Legislativo de facultades extraordinarias para legislar⁴⁴. Sin embargo, el Congreso conserva en todo momento la decisión de delegar las facultades legislativas, y sólo lo puede hacer acerca de asuntos relacionados con la emergencia en cuestión.

Si bien el presidente es quien declara la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, debe hacerlo previa ley del Congreso para tal efecto⁴⁵ y en vista de los datos que le presenta el Ejecutivo⁴⁶. Asimismo, el Senado debe autorizar el envío de tropas mexicanas al extranjero⁴⁷. Es interesante notar que esta última facultad le proporciona al Legislativo un importante control sobre la política exterior del Ejecutivo y ha cobrado una inédita importancia debido a la nueva dinámica de las relaciones internacionales y el

⁴² *Ibid*, artículo 93.

⁴³ Artículo 29, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Carpizo, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁵ Artículo 89, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ Artículo 73, fracción XII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ Artículo 76, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

énfasis en la cooperación militar multilateral para solucionar conflictos armados en países extranjeros.

El procedimiento para convocar al Congreso a un periodo extraordinario también puede ser considerado como una herramienta de control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Lo anterior debido a que la Comisión Permanente puede convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones si juzga necesario debatir un asunto importante⁴⁸, a pesar de la oposición del Ejecutivo. Por su parte, éste sólo puede convocar un periodo extraordinario, previo beneplácito de la Comisión Permanente; por sí solo, no puede convocar al Congreso.

Hemos analizado las atribuciones constitucionales del Legislativo, que garantizan su capacidad de influir en los asuntos gubernamentales y controlar de manera efectiva al Ejecutivo. Como corolario de este control de poderes, la última fracción del artículo 73 constitucional estipula la facultad del Congreso para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”⁴⁹. El espíritu de esta ley no le da facultades nuevas al Legislativo, sino los medios para hacer efectivas las atribuciones del Congreso así como las que estipula la Constitución⁵⁰. De esta manera, en teoría, si el Congreso juzga necesario restringir facultades al Ejecutivo para hacer efectivas facultades constitucionales, podría legislar en este sentido. A continuación, se

⁴⁸ Artículo 67, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹ Artículo 73, fracción XXX, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Carpizo, *op. cit.*, p. 216.

presenta un cuadro en donde sistematizo las atribuciones constitucionales del Legislativo para hacer frente al Ejecutivo.

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER LEGISLATIVO PARA HACER FRENTE AL PODER EJECUTIVO.
<p>1. DE INJERENCIA EN EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL</p>
<p><i>a. Asuntos hacendarios.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (73-VII). > Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (Cámara de Diputados) (74-IV). > Revisar la Cuenta Pública del año anterior (Cámara de Diputados) (74-VI). > Establecer los lineamientos por medio de los cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos (73-VIII). <p><i>b. Política económica.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Programar, promocionar, concertar y ejecutar acciones de orden económico y social (73-XXIX-D y XXIX-E). > Legislar sobre importantes industrias nacionales (73-X, XVIII, XXIX-K y XXIX-3°). > Expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, relativo al factor trabajo (73-X). > Promoción de la inversión nacional y la regulación de la inversión extranjera (73-XXIX-E). <p><i>c. Política educativa y cultural.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Promulgar leyes para establecer, organizar y sostener escuelas de todo tipo y nivel, institutos científicos, tecnológicos, artísticos y culturales (73-XXV). > Distribuir entre la Federación el ejercicio de la función educativa y sus aportaciones económicas (73-XXV). <p><i>d. Estructura de la Administración Pública Federal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y establecer sus dotaciones (73-XI)
<p>2. DE CONTROL AL EJECUTIVO</p>
<p><i>1. De nombramiento.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Ratificar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de justicia, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (Cámara de Senadores) (76-II y VIII). <p><i>2. De política exterior.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Aprobar los tratados internacionales que suscribe el Ejecutivo (76-I). > Autorizar la salida del territorio nacional al presidente por periodos mayores a siete días (88).

3. *De juicio político*
 - > Juicio político al presidente por traición a la patria y delitos graves del orden común (108).
 - > Juicio político a los servidores públicos, entre los cuales destacan los secretarios de Estado (109 y 110).
 - > Obligación de los secretarios de Estado de informar de manera anual el estado de sus respectivas carteras y acudir al Congreso cuando se les solicite (93).
4. *Suspensión de garantías, declaración de guerra y envío de tropas al extranjero.*
 - > Aprobar la suspensión de garantías por periodos determinados y mediante prevenciones generales y conceder las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación (29).
 - > Expedir la ley para declarar la guerra, en base a los datos que le presente el Ejecutivo (73-XII y 89-VIII).
 - > Autorizar el envío de tropas mexicanas al extranjero (76-III).
 - > Procedimiento para convocar al Congreso a un periodo extraordinario (67).
5. *Artículo 73, fracción XXX. “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”*

Cuadro 1. Facultades constitucionales del Poder Legislativo para hacer frente al Poder Ejecutivo. Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Rogelio Hernández, “Relaciones del poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial”, en Gil-Villegas, Francisco, coord., *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994; y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

Facultades del Poder Ejecutivo para hacer frente al Legislativo.

Como se ha visto, el Poder Legislativo tiene importantes facultades en torno al ejercicio gubernamental y de control sobre Ejecutivo. Sin embargo, como se ha señalado, el Ejecutivo conserva su autonomía en el marco de la división de los poderes, al ser elegido de manera popular e independiente del poder Legislativo y al poder nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y demás empleados de la Unión, salvo algunas excepciones. Además de las anteriores salvaguardias, diseñadas como mecanismos de defensa ante el Congreso, el Ejecutivo también posee importantes atribuciones en el procedimiento legislativo, mismos que estructuran y dan forma a las relaciones entre los

dos poderes. Éstos descansan en dos facultades constitucionales: 1) el poder de introducir iniciativas de ley para su discusión en el Congreso⁵¹ y 2) la facultad de realizar observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso⁵².

El presidente de la República tiene el derecho de iniciar el proceso legislativo para la discusión de proyectos de ley⁵³. Esta facultad le otorga al Ejecutivo un importante poder para centrar la discusión en el Legislativo sobre temas importantes de su agenda y, a la inversa, también excluye de la agenda asuntos que no le interesan, aunque los legisladores del Congreso y las legislaturas estatales también tienen la facultad de iniciar proyectos de ley⁵⁴. En relación a los asuntos hacendarios, el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación⁵⁵ aunque, como hemos visto, el verdadero “poder de bolsa” recae en el Legislativo, quien puede realizar todas las modificaciones que juzgue pertinente. Se debe interpretar estas facultades con reserva, pues la debilidad del Ejecutivo en esta materia se compensa con otras disposiciones constitucionales y leyes secundarias que fortalecen su posición en el campo presupuestario. Tal es el caso de la habilitación anual al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a su

⁵¹ El Congreso puede delegar al Ejecutivo la autoridad para legislar por decreto, sólo en el caso de tres situaciones: 1) estado de emergencia; 2) sobre asuntos de salubridad en caso de epidemias; y 3) facultades relativas a tarifas derivadas del comercio con el exterior. Carpizo, *op. cit.*, pp. 82-98 y 99-109.

⁵² El 17 de agosto de 2011 el presidente Calderón publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que eliminó el denominado “veto de bolsillo”, después de concluir el proceso legislativo de aprobación de dicha reforma. Este poder informal del Ejecutivo consistía en su capacidad de retrasar deliberadamente la publicación de una ley aprobada por el Congreso, frustrando su objetivo original. Según la nueva disposición, si el Ejecutivo no publica la ley pasado 30 días hábiles de su aprobación en el Congreso, cualquiera de las cámaras o la Comisión Permanente puede ordenar su publicación al Diario Oficial de la Federación.

⁵³ Artículo 71, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁴ Artículo 71, fracción II y III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ Artículo 74, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

juicio, se presenten situaciones presupuestarias extraordinarias que así lo ameriten⁵⁶. Otro mecanismo que tiene el Ejecutivo en el campo presupuestal, mismo que no ha recibido mucha atención, es el subejercicio presupuestal en aquellas áreas que el presidente juzgue conveniente. Cuando es una decisión deliberada, constituye un poder importante pues limita los fondos de los programas que no se adhieren a sus directrices políticas generales.

Una de las defensas más eficaces que dispone el Ejecutivo para conservar su autonomía es el derecho de rechazar la totalidad o ciertas partes de los proyectos de ley aprobados por el Congreso⁵⁷. A este mecanismo de contención se le llama informalmente veto, pues este término no se usa en la Constitución. Un proyecto de ley vetado deberá regresarse a la cámara de origen, donde se dictaminó y votó, con las observaciones del Ejecutivo. Deberá ser discutido y si es confirmado por una mayoría calificada de los legisladores presentes en ambas cámaras, se devuelve al Ejecutivo para su promulgación. El Ejecutivo no puede vetar proyectos de ley cuando el Congreso ejerza funciones de colegio electoral, de jurado, de juicio político, cuando la resolución sea exclusiva de cada una de las cámaras o cuando convoque a periodos extraordinarios⁵⁸. Esta última disposición es una defensa del Congreso hacia el Ejecutivo. Si bien el veto del Ejecutivo puede ser superado con una votación de mayoría calificada en ambas cámaras, considero que esta facultad no le resta eficacia. En las actuales condiciones de dispersión política del Congreso, conseguir el elevado número de votos necesario para superar el veto presidencial es una

⁵⁶ María A. Casar, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.

⁵⁷ Artículo 72, fracción C, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁸ Artículo 72, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tarea muy difícil y por lo tanto improbable. Este escenario sólo sería plausible en aquellas situaciones extremas, en donde el Ejecutivo se encuentre aislado y políticamente enfrentado al Congreso. A continuación, sistematizamos las facultades constitucionales del Ejecutivo que inciden en el procedimiento Legislativo.

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO PARA HACER FRENTE AL LEGISLATIVO.
1. EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.
<p><i>Poder de introducir iniciativas de ley para su discusión en el Congreso (71-I)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Poder para centrar la discusión en el Legislativo sobre proyectos de ley importantes de la agenda del Ejecutivo > Facultad exclusiva de presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque el “poder de bolsa” recae en el Legislativo (74-IV). > Otras disposiciones constitucionales y leyes secundarias fortalecen la posición del Ejecutivo en el campo presupuestario. > Subejercicio presupuestal en aquellas áreas que el Ejecutivo juzgue conveniente.
2. DE CONTROL AL LEGISLATIVO
<p><i>Facultad de rechazar (vetar) en su totalidad o ciertas partes de las leyes aprobadas por el Congreso (72-C)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> > Facultad más importante que dispone el Ejecutivo para hacer frente al Legislativo pues es muy difícil movilizar el voto de una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso para superar el veto.

Cuadro 2. Facultades constitucionales del Ejecutivo para hacer frente al Legislativo. Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

De la descripción jurídica detallada del sistema de gobierno presidencial en México se puede concluir con algunas precisiones importantes. La división de los poderes tiende al equilibrio y a la limitación del poder. El sistema presidencial mexicano no supone que el

Ejecutivo y el Legislativo sean independientes, sino que se coordinen tanto para la ejecución de los programas gubernamentales y la elaboración de las leyes⁵⁹. La Constitución crea jurisdicciones superpuestas que equilibra los poderes y hace necesario su colaboración. Tal es el sentido de algunas de las disposiciones hacendarias en donde el Ejecutivo debe elaborar las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; en política económica, las atribuciones del Legislativo se complementan con la facultad del Ejecutivo de formular, implementar y coordinar el Plan Nacional de Desarrollo⁶⁰. En materia de educación, el artículo 73, fracción XXV, se complementa con el artículo 3 constitucional que faculta a la Federación impartir la educación primaria, secundaria y normal así como determinar los planes y programas de estudio en todo el país. Como podemos apreciar, los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen competencias constitucionales superpuestas y para actuar deben de cooperar entre sí. En el cuadro 3 completamos las atribuciones constitucionales y de las leyes secundarias del Ejecutivo en relación a las funciones que realiza⁶¹.

⁵⁹ Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, pp. 345-367.

⁶⁰ Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶¹ El Ejecutivo en México tiene amplias atribuciones en torno a casi todos los asuntos de orden público (cuadro 3). La coincidencia de estos poderes en una sola persona (Ejecutivo unitario), le permite una flexibilidad importante en la ejecución de sus políticas (diferencia notoria con el Legislativo, compuesto por dos cámaras, integradas por cientos de legisladores, divididas por intereses regionales y partidistas). Además, el Ejecutivo preside la Administración Pública Federal, compuesta por millones de burócratas especializados, encargados de ejercer el amplio presupuesto del gobierno federal y de llevar a cabo los programas gubernamentales.

ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO	
<i>Para expedir nombramientos</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (89-II). - Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules, con la aprobación del Senado (89-III). - Nombrar a otros empleados de la administración (89-II). - Designar a uno de los siete miembros de la Judicatura Federal (100).
<i>Legislativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciar leyes o decretos (71-I). - Rechazar total o parcialmente proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso (72-C). - Expedir reglamentos y decretos administrativos (89-I). - Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (89-XI). - Poner término a los periodos ordinarios de sesiones cuando las dos cámaras no se pusieran de acuerdo (66). - Definir el lugar al que habrán de trasladarse las cámaras cuando éstas así lo hayan decidido, pero difieran en cuanto a tiempo, modo y lugar (68).
<i>Judiciales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Conceder indultos (89-XIV). - Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente (21). - Remover libremente al procurador general de la República. - Resolver en primera instancia sobre las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (98). - Pedir a la Suprema Corte que investigue un hecho o hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual. - Designar a uno de los siete miembros de la Judicatura Federal (100). - Tramitar los requerimientos de extradición que hagan otros Estados extranjeros (119).
<i>Militares</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército con la aprobación del Senado (89-IV). - Nombrar, de acuerdo con las leyes, a los demás empleados del Ejército (89-V). - Disponer de las fuerzas armadas de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior (89-VI). - Tener el mando de la fuerza pública donde resida habitualmente o transitoriamente. - Declarar la guerra, previo decreto del Congreso General (89-VIII).
<i>Económicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (74-IV). - Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los criterios para su formulación, aplicación, control y evaluación, así como los programas de desarrollo (26-A). - Designar a las personas que tendrán a su cargo la conducción del Banco de México, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (28).
<i>En relación a las entidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (122-B-II).

<i>federativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer al Senado una terna para la elección de gobernador cuando aquél haya declarado desaparecidos los poderes en alguna entidad (76-V). - Emitir opiniones respecto a la decisión del Congreso de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes (73-III-4°).
<i>Sanitarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Presidir el Consejo de Salubridad General (73-XVI-1ª). - Sancionar las medidas preventivas indispensables que acuerde el Departamento de Salubridad en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país (73-XVI-2ª).
<i>Compartidas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar, con la aprobación del Senado, a los ministros de la Suprema Corte de la Nación (96). - Designar, con la aprobación del Senado, al procurador general de la República (89-IX). - Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (122-B-II). - Nombrar a agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente (89-III, IV y V). - Declarar, con aprobación del Congreso, la suspensión de las garantías individuales (29).
<i>Educativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal de todo el país (3-III).

Cuadro 3. Atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo en México. Fuente: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 138-181.

EL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO.

El régimen presidencial mexicano experimentó una transformación importante en 1997.

El presidente Ernesto Zedillo tuvo que gobernar con un gobierno dividido⁶², pues en la LVII Legislatura el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde su fundación⁶³. Tres años después, al ocurrir

⁶² El gobierno dividido es aquel en que la mayoría de alguna de las cámaras pertenece a uno o varios partidos y el presidente a otro. Al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, se habla de gobierno unificado.

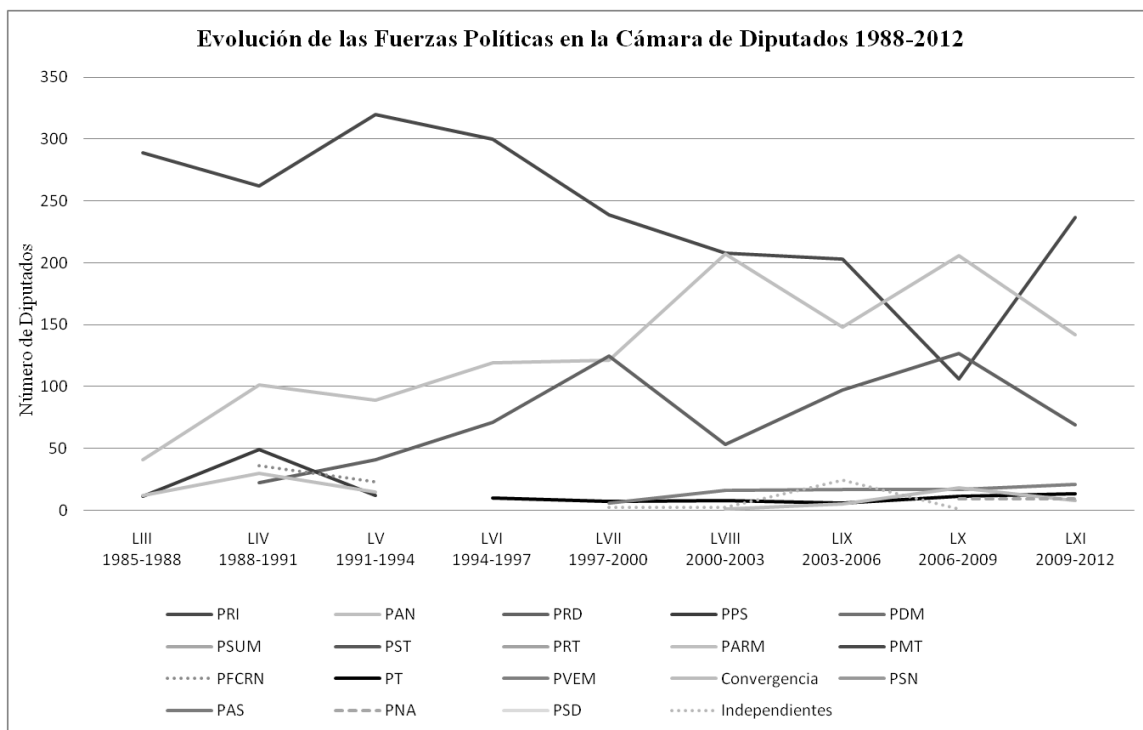
⁶³ Si bien el proceso de pluralización de la representación en el Congreso se puede remontar a la década de los sesenta, con los diputados de partido, fue hasta la LIV Legislatura (1988-1991) cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada (tres cuartas partes de los diputados) y se amplió de manera considerable la pluralidad política en la Cámara de Diputados.

la alternancia de partidos en la presidencia, se reforzó la dispersión política partidista en la LVIII Legislatura (2000-2003) y el nuevo presidente, Vicente Fox, tuvo que comenzar su gobierno sin que su partido, el Partido Acción Nacional (PAN), gozara de una mayoría legislativa en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Esta situación de gobierno dividido continuó en la LIX Legislatura (2003-2006), y en el sexenio de Felipe Calderón, en la LX Legislatura (2006-2009) y en la LXI Legislatura (2009-presente).

El fenómeno de los gobiernos divididos, particularmente en los sistemas de gobierno presidencial, es considerado como muy riesgoso. Puede generar conflictos políticos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, entorpecer la labor gubernamental, frenar la legislación de leyes e incluso entorpecer los regímenes democráticos⁶⁴. Si bien estos obstáculos pueden responder a divergencias ideológicas insuperables entre el partido en el gobierno y la oposición, también se pueden dar por cálculos políticos cuyo objetivo es capitalizar ventajas electorales por parte de los partidos de oposición.

Actualmente en México, la representación partidista en el Congreso está fragmentada, pues tres partidos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dominan la representación con 237, 142 y 69 diputados respectivamente (gráfica 1). Además, existen cuatro partidos políticos considerados pequeños, por su poca y focalizada representación, que normalmente se adhieren en las votaciones, estratégicamente o por afinidades ideológicas, con alguno los tres partidos grandes.

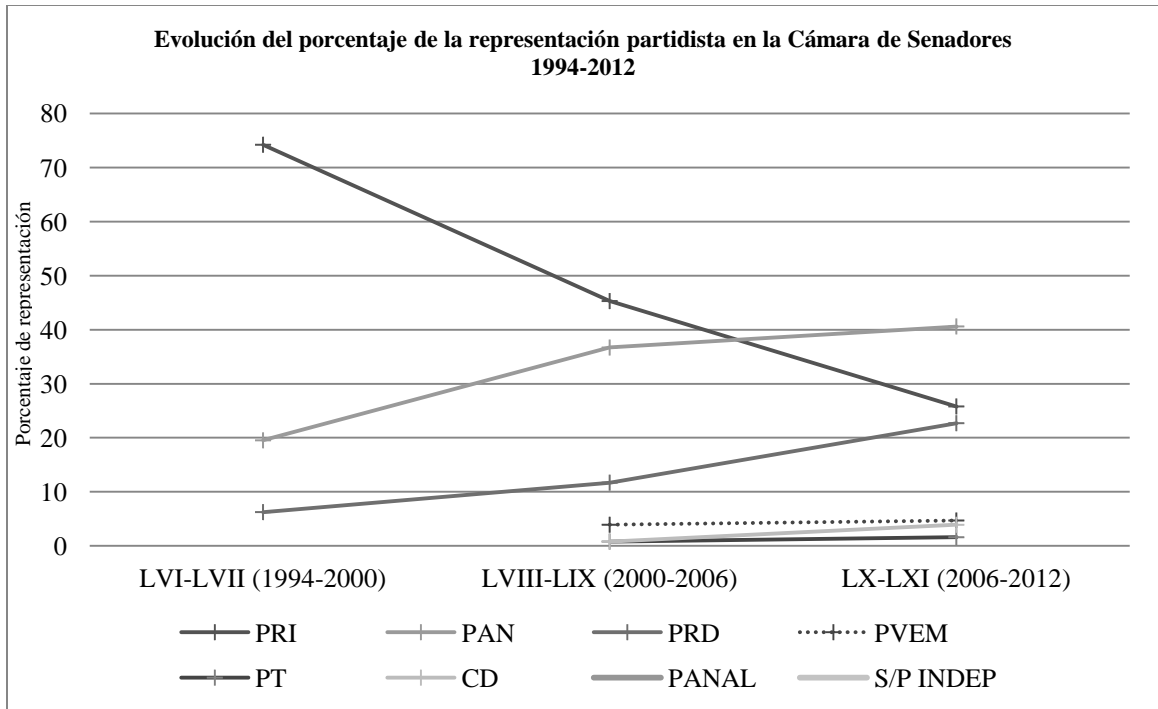
⁶⁴ Juan J. Linz, "Presidential or parliamentary democracy. Does it make a difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994.



Gráfica 1. Evolución de la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, 1988-2012. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx>

En la LVI Legislatura (2009-2012), estos partidos “pequeños”, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia y el Partido Nueva Alianza (PANAL) sumaron poca más de la décima parte de la representación en la Cámara de Diputados, es decir, 51 diputados.

Algo similar ocurre en la Cámara de Senadores. En la LVI Legislatura (2006-2012) la representación está dominada por el PAN, el PRI y el PRD, con el 40.6, 25.8 y 22.7 por ciento de la representación, respectivamente, sin que ninguno alcance la mayoría (gráfica 2.). La presencia de los partidos “pequeños” alcanza casi el 11 por ciento de la representación.



Gráfica 2. Evolución del porcentaje de la representación partidista en la Cámara de Senadores, 1994-2012.
Fuente: <http://www.senado.gob.mx>

Como se observa, la dispersión partidista en ambas cámaras del Congreso se ha afianzado a lo largo de las últimas dos décadas. Algunos autores han señalado que debido al sistema electoral mixto, de escrutinio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el cual se integran las cámaras, es probable que el gobierno dividido sea la norma que prevalezca a futuro⁶⁵, situación que levanta serias interrogantes acerca de la capacidad del Congreso de ser un legislador eficaz, colaborar con el Ejecutivo en la conducción del Estado y atemperar los intereses partidistas.

⁶⁵ Al respecto consultar Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y gobierno*, vol. XI, Núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-41 y Rogelio Hernández, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Estudios mexicanos*, vol. 21, núm. 1, invierno de 2005, pp. 183-211.

En un estudio preliminar, debido al periodo de tiempo relativamente corto desde que se presentó el gobierno dividido en México, Rogelio Hernández⁶⁶ encontró que si bien los partidos políticos han hecho uso de estrategias legislativas para presionar al Ejecutivo y derivar ganancias electorales⁶⁷, esto no ha sido la norma en la relación entre los dos poderes. Tampoco se ha observado una parálisis legislativa aguda que vuelva inviable el ejercicio gubernamental. En base a la muestra del estudio citado, que comprende iniciativas presidenciales de la LVII y LVIII Legislaturas, ha imperado un principio de negociación entre los partidos en el Congreso y el Ejecutivo, que ha dado lugar a coaliciones parlamentarias temporales guiadas por intereses inmediatos. Sin embargo, el estudio señala que sí se ha presentado el problema del enfrentamiento entre los poderes y del estancamiento legislativo, pero sólo en relación a las leyes emblemáticas, las llamadas reformas estructurales, y las que buscan modificar el funcionamiento de las instituciones políticas y el acceso al poder, mismas que tienden a profundizar las diferencias ideológicas entre los partidos políticos y entre éstos y el Ejecutivo. Como casos ilustrativos se citan las iniciativas presidenciales de la LVIII Legislatura de ley indígena, reforma fiscal, la reforma laboral (Ley Abascal) y reforma eléctrica que fueron rechazadas por los legisladores en sus puntos importantes pese al apoyo firme del Ejecutivo.

⁶⁶ Hernández, Rogelio, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Estudios mexicanos*, vol. 21, núm. 1, invierno de 2005, p. 185.

⁶⁷ Durante la LVII Legislatura (1997-2000) la oposición partidista en el Congreso utilizó el presupuesto federal anual para presionar al presidente Ernesto Zedillo del PRI y obtener ventajas electorales en vista de la posibilidad de la alternancia en la presidencia en el año 2000.

Una revisión de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo durante la LIX, LX y LXI Legislaturas parece confirmar estas tendencias. Durante la LIX Legislatura, el Congreso rechazó un total de nueve iniciativas presidenciales en materia fiscal y hacendaria⁶⁸, electoral, de seguridad nacional, energética, en educación preescolar, y del sistema de justicia penal, no obstante que aprobó 77 iniciativas del Ejecutivo⁶⁹.

En la LX Legislatura (2006-2009), el presidente Felipe Calderón fue más eficaz en sus relaciones con el Congreso, producto de una política deliberada para corregir algunos excesos en que había incurrido su predecesor, Vicente Fox. Mediante una eficaz gestión, que cuidó el número y la presentación de iniciativas en esa Legislatura y una alianza legislativa con el PRI, Calderón obtuvo importantes éxitos de reforma estructural como la reforma fiscal de 2007, la reforma constitucional al sistema de justicia penal y la reforma al régimen de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). De esta manera, tanto la reforma fiscal como la del régimen de pensiones del ISSSTE fueron aprobadas por una mayoría legislativa de legisladores de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional. En el caso de la reforma al sistema de justicia penal, el Ejecutivo encontró a un Congreso dispuesto a aprobarla por ser un tema sensible política y socialmente.

Durante la LVI Legislatura (2009-2012), y después del fuerte repunte electoral del PRI en las elecciones federales intermedias del 2009, la alianza parlamentaria del Ejecutivo con

⁶⁸ El fracaso de la reforma fiscal del 2003 fue precedido por una fuerte división al interior del PRI entre quienes apoyaban la iniciativa presidencial y quienes se oponían a ella, misma que acabó con el relevo de la coordinadora parlamentaria en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo.

⁶⁹ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, Iniciativas presidenciales presentadas en la LIX Legislatura. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

ese instituto político se rompió. Bajo estas nuevas circunstancias, el presidente Calderón ha tenido mayor dificultad para promover iniciativas de reforma estructural; tal es el caso de su iniciativa de reforma política del 2009 y la creación del mando único policial a cargo de los gobernadores, mismas que aún se encuentran en proceso de dictamen. Llama la atención que esta Legislatura sólo ha desechado una iniciativa presidencial, la que tenía como objeto eliminar de la estructura de la Administración Pública Federal la Secretaría de Turismo, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Reforma Agraria. Con todo, se puede inferir que el presidente Calderón ha decidido no enarbolar proyectos de reforma polémica en la LXI Legislatura para no desgastar a su gobierno, sobre todo por la complicada gestión de su política de seguridad. Este hecho puede completar nuestro diagnóstico: las pocas atribuciones constitucionales del Ejecutivo en el procedimiento legislativo que hace difícil construir coaliciones parlamentarias para aprobar reformas estructurales ha enfrentado a los dos poderes (en la LVIII y LIX Legislaturas), ha forzado al Ejecutivo a buscar alianzas parlamentarias para aprobar sus propuestas de reformas estructurales (LX Legislatura) o ha inhibido al Ejecutivo de presentar proyectos de ley polémicos y respaldarlos decididamente debido a que considera que los beneficios de respaldar decididamente iniciativas de reformas estructural son menores a las concesiones que debe dar a los partidos políticos de oposición en el Congreso para establecer alianzas legislativas (LXI Legislaturas).

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.

Considerando la división de los poderes que establece el sistema presidencial mexicano, el equilibrio de los mismos que hace necesario que el Ejecutivo y el Legislativo cooperen entre sí para la eficaz práctica gubernamental y la elaboración de leyes sobre temas polémicos que buscan modificar el funcionamiento de instituciones importantes o de acceso al poder y la existencia de una gran pluralidad en el Congreso que dificulta construir consensos parlamentarios, *¿cómo puede el Ejecutivo mexicano salvar estos problemas y formar coaliciones en el Congreso que aprueben sus propuestas de reforma estructural?*

Considero que la respuesta a esta pregunta se puede encontrar en el ejercicio de un liderazgo político efectivo por parte del titular del Ejecutivo mexicano, entendido como su capacidad de establecer y mantener relaciones de negociación permanentes con todos los partidos políticos representados en el Congreso y cuyo objetivo es formar coaliciones parlamentarias que aprueben las propuestas de reforma estructural que el presidente proponga.

Entendido de esta manera, el liderazgo político establece una relación directa entre la negociación y el éxito de la aprobación de las reformas estructurales, o de manera más específica, entre la diligencia y voluntad en la negociación por parte del titular del Ejecutivo y la formación de coaliciones parlamentarias que aprueben las reformas que propone. Para desarrollar esta hipótesis, en la presente tesis analizaré dos estudios de caso correspondientes a propuestas presidenciales de reforma estructural. El primero de ellos es el relativo a la propuesta de reforma fiscal que el presidente Vicente Fox sometió a la

consideración de la LVIII Legislatura en el 2001 (capítulo 2). El segundo estudio de caso es el referente a la iniciativa de reforma energética que el presidente Felipe Calderón propuso ante la LV Legislatura en el 2008 (capítulo 3). Mi intención es ilustrar mediante estos estudios de caso que existe una relación directa positiva entre la capacidad de establecer y mantener relaciones de negociación por parte del titular del Ejecutivo y el éxito de las iniciativas presidenciales en el proceso legislativo en el Congreso de la Unión.

La selección de los casos de estudio obedeció a tres criterios: 1) las iniciativas de reformas fueron consideradas por el Ejecutivo como muy importantes y fueron respaldadas de manera decidida por el presidente (la reforma fiscal para darle viabilidad financiera al nuevo gobierno de la alternancia y la reforma energética para elevar la producción de Petróleos Mexicanos), 2) provocaron un intensa actividad política, no exenta de dificultades, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y 3) el contenido de las reformas polarizaron las posiciones tanto de la clase política como de la opinión pública.

Una vez que he presentado la hipótesis de investigación del liderazgo presidencial basado en la relación que existe entre la negociación política y la aprobación de las propuestas del Ejecutivo de reforma, en el siguiente apartado ahondaré en los mecanismos causales en que opera dicho liderazgo y su relación con el proceso de negociación.

El Liderazgo Presidencial.

Para el análisis del liderazgo presidencial, utilizaré el marco teórico que Richard E. Neustadt desarrolló en su libro *Presidential Power and the Modern Presidents*. Considero que el modelo de liderazgo de Neustadt es idóneo para el caso mexicano debido a que es similar al gobierno presidencial de Estados Unidos⁷⁰. En este sentido, es interesante notar las semejanzas de los dos sistemas en cuanto a la división de los poderes, la debilidad del Ejecutivo en el procedimiento legislativo y la necesidad de que el presidente ejerza un importante liderazgo para que el Congreso apruebe sus políticas. Además, el libro de Neustadt ha sido la referencia obligada para los estudiosos del liderazgo presidencial desde que se publicó en 1960 y estableció los principales términos del debate.

En su libro, Neustadt observa que el Ejecutivo norteamericano tiene injerencia en el proceso legislativo y el Congreso también posee responsabilidades ejecutivas, por lo que existe una interdependencia mutua entre los dos poderes. Así, Neustadt parte del análisis de que la división de los poderes que contempla la constitución presidencial no busca separar de manera tajante el poder, sino separar las instituciones y las personas a cargo de ellas, con la finalidad de que se coordinen y compartan el poder⁷¹. Los términos constitucionales que prescriben la separación de los poderes y el imperativo para que

⁷⁰ Si bien el estudio del liderazgo presidencial ha tenido un desarrollo importante en la ciencia política de Estados Unidos, en América Latina este debate no se ha dado de manera importante, situación que no deja de sorprender pues muchos países de América Latina tienen sistemas de gobierno presidencial. Para un estudio que analiza el debate acerca del liderazgo presidencial en Estados Unidos y que sistematiza una propuesta metodológica, centrada en los conceptos de “influencia contextual” y “presidencia estratégica”, para América Latina ver: José L. Méndez, “Cincuenta años de estudios sobre el liderazgo presidencial: aportaciones para la consolidación democrática a través de una presidencia estratégica en América Latina”, *Buen Gobierno*, núm. 10, enero-junio de 2011.

⁷¹ Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, The Free Press, 1990, p. 29.

colaboren hacen necesario que el presidente ejerza un fuerte liderazgo político, basado en su capacidad para negociar con el Congreso⁷².

La marca del liderazgo presidencial será el grado de influencia que tiene sobre los legisladores y se basará en su capacidad para negociar con ellos. Neustadt entiende la negociación como un proceso de dar y recibir; es recíproca pues se basa en el intercambio de recursos políticos (apoyo político, acceso a círculos políticos, “expertise”, autoridad moral, energía, etcétera). La transferencia de los recursos políticos multiplica la influencia presidencial al configurar las coaliciones parlamentarias en apoyo a sus políticas y compensan su debilidad legislativa. Es importante recalcar que el conjunto de las relaciones de influencia no son uniformes (así como el liderazgo presidencial tampoco lo es), sino que varían dependiendo del presidente, de los legisladores, del tema particular que se trate, del tiempo político, entre otros.

La principal herramienta de negociación que dispone el presidente es la persuasión⁷³. Ésta se da en los casos en que dos autoridades independientes deben ponerse de acuerdo acerca de un tema. Según Neustadt, la labor de persuasión del presidente es el acto de atraer el apoyo de los legisladores (o incluso miembros de su gabinete), en vista de su propio bien pero respetando su libre decisión⁷⁴. La locución “por su propio bien” distingue claramente entre persuadir y convencer. Este último término presupone el

⁷² Como se puede ver, mi definición de liderazgo político para el caso mexicano (capacidad del presidente para establecer y mantener relaciones de negociación de forma permanente con los partidos representados en el Congreso, cuyo objetivo es influir en los legisladores para formar coaliciones parlamentarias que aprueben las propuestas de reforma estructural que propone) se desprende de la definición de Neustadt.

⁷³ Neustadt, *op. cit.*, p. 29-49.

⁷⁴ “The essence of a President’s persuasive task is to convince such men that what the White House wants of them is what they ought to do for their sake and on their authority”, Neustadt, *op. cit.* p. 30.

argumento razonado, mientras que persuadir las consecuencias positivas o negativas que puede traer la adhesión o la oposición a las políticas presidenciales. Respetar la libre decisión de los legisladores, también distingue la persuasión y la imposición, por lo que el liderazgo presidencial de Neustadt no prescribe presidencias autoritarias que se aparten de la constitución presidencial y el régimen democrático.

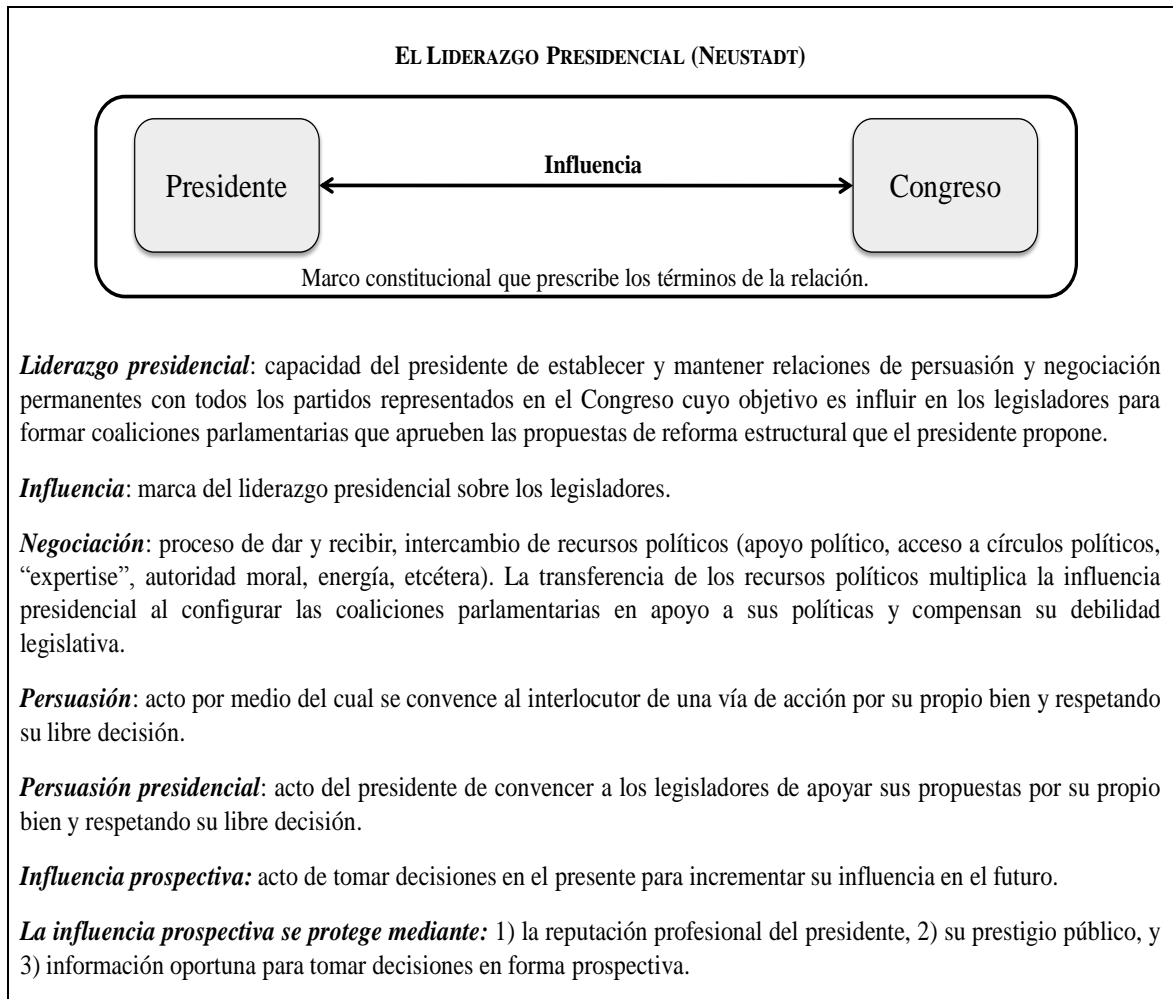
Los poderes formales del presidente y su estatus constituyen puntos de ventaja en la negociación y persuasión. Se debe notar que los legisladores no parten de una posición de desventaja en sus relaciones con el presidente, pues ellos también poseen autoridad formal y estatus. Así, las relaciones de persuasión se basarán en un esquema en donde “each seeks to profit from the other’s needs and fears”⁷⁵.

Ahora bien, ¿cómo un presidente puede maximizar sus posibilidades de éxito en las negociaciones con el Congreso, dado que sus ventajas de negociación (su autoridad formal y su estatus) no constituyen, por sí solos, garantía de éxito? Neustadt nos sugiere que los presidentes deben pensar en términos prospectivos para incrementar su influencia; tomar las mejores decisiones en el presente para incrementar sus opciones, recursos y poder en el futuro. La misión del presidente entonces es proteger su influencia prospectiva en el curso de sus decisiones presentes.

La influencia prospectiva del presidente se protege mediante 1) la reputación profesional del presidente, 2) su prestigio popular y 3) contar con una estructura de información que le proporcione los elementos necesarios para tomar decisiones de forma prospectiva. En

⁷⁵ Neustadt, *op. cit.*, p.32.

el cuadro 3., se presenta gráficamente el argumento de Neustadt y se enumeran los conceptos importantes.



Cuadro 4. El liderazgo presidencial, Neustadt, 1960.

A continuación examinaremos cómo un presidente puede proteger su influencia prospectiva e incrementar su liderazgo político.

La reputación profesional del presidente.

Según Richard E. Neustadt, la efectividad de la persuasión presidencial no sólo está determinada por los poderes formales y el estatus del presidente. Sus interlocutores también deben estar seguros de que posee las habilidades y la voluntad necesarias para llevar a cabo negociaciones exitosas. En este sentido, lo que ellos piensan del presidente es un factor de influencia sobre ellos⁷⁶.

La reputación profesional del presidente es el juicio que sus interlocutores tienen de él. Este juicio se forma del examen de sus habilidades políticas pasadas que, tomadas conjuntamente, forman un patrón consistente de su actuar político. Un elemento adicional del examen de su reputación es el grado de perseverancia de su voluntad. Lleva a cabo tenazmente un curso político o pierde interés ante el surgimiento de una oposición o cualquier otra dificultad.

El examen de la reputación presidencial constituye un factor de su influencia sobre los actores políticos y, en consecuencia, su poder de persuasión variará de acuerdo a este juicio que se tenga sobre él. Por ejemplo, si la percepción acerca del presidente entre los miembros de un partido político es que no tiene la voluntad o la capacidad política para negociar con ellos, juicio elaborado de experiencias anteriores similares, esto le resta poder de persuasión porque le será más difícil promover sus propuestas futuras de legislación ante ellos. Por el contrario, si el presidente es reconocido como un político experimentado, exitoso y perseverante, los miembros del Congreso, incluso de los

⁷⁶ Neustadt, *op. cit.*, pp. 50-72.

partidos opositores, lo tomarán en serio, a la medida de su liderazgo político, pues en base a su juicio previo de él, saben que movilizará inteligentemente y decididamente su influencia sobre ellos para que se adhieran a sus políticas.

En casos extremos de “power politics”, la reputación profesional del presidente también tiene la función de inducir la incertidumbre entre los legisladores en torno a las consecuencias de ignorar las directrices del presidente. Si no puede hacer que los legisladores piensen que puede ganar, la reputación presidencial debe evitar la impresión de que su oposición no acarrea riesgos, o por lo menos explicitar las consecuencias de sus actos⁷⁷.

La reputación profesional del presidente es uno de sus principales activos y debe ser construida de manera cuidadosa y guardada celosamente para aumentar las posibilidades de que tengan éxito sus políticas en el Congreso. Por esta razón, las primeras batallas presidenciales son cruciales, pues de ellas principalmente se configura el patrón consistente de su reputación política. La opinión que se tiene del presidente se genera de la ejecución general de sus propuestas de política, y se puede conocer a través de las opiniones de sus interlocutores. Estas opiniones son retomadas y sintetizadas por los que se dedican a analizar los sucesos políticos, esto es, la prensa a través de editoriales, articulistas, opiniones y reportajes acerca del presidente. Los periodistas recogen la

⁷⁷ “A contemporary President may have to settle for a reputation short of the ideal. If so, what then should be his object? It should be to induce as much uncertainty as possible about the consequences of ignoring what he wants. If he cannot make them think him bound to win, his need is to make them from thinking they can cross him without risk, or that they can be sure what risks they run. At the same time (no mean feat) he needs to keep them from fearing lest he leave them in the lurch if they support him. To maximize uncertainties in future opposition, to minimize the insecurities of possible support, and to avoid the opposite effect in either case –these together form the goal for any midterm President who seeks a reputation that will serve his personal power.” Neustadt, *op. cit.*, p. 55.

opinión informada de los protagonistas políticos y nos proporcionan una imagen clara de su reputación. Con todo, es necesario interpretar la importancia de la reputación profesional con cuidado pues, como señala Neustadt, por sí sola, no sustituye la persuasión; pero la puede hacer más fácil, difícil o incluso, hasta imposible⁷⁸.

El prestigio público del presidente.

El prestigio público del presidente es otra fuente importante de su influencia política. El prestigio público se deriva de lo que piensan grupos políticos o porciones de la población acerca del presidente. El prestigio público del presidente es una fuente de influencia política en la medida en que proporciona incentivos a sus interlocutores para que se adhieran a sus políticas, al anticipar futuros costos políticos de su adhesión u oposición a las mismas que se deriven de la reacción de los grupos políticos o porciones de la población. Si en el caso de la reputación profesional, los interlocutores anticipan las reacciones del presidente, en el del prestigio popular anticipan reacciones de su público.

Un ejemplo que puede ilustrar lo anterior es cuando un presidente cuenta con una consideración favorable entre un importante grupo de legisladores. En este caso, ningún legislador difícilmente se opondrá a sus propuestas porque calculará que no tiene ni la fuerza, ni la influencia entre sus colegas para hacerlo con éxito. Parte de una posición de desventaja en relación al presidente. Si por el contrario, el titular del Ejecutivo no

⁷⁸ Neustadt, *op. cit.*, p. 54.

impresiona mayormente a un grupo de legisladores, su posición, sus opciones y su libertad para maniobrar se verán reducidas.

El prestigio político del presidente también funciona en relación a grandes porciones de la población no relacionada directamente con la política. La llamada “popularidad” presidencial está relacionada con los sucesos que afectan a muchos ciudadanos en su vida cotidiana (y no sólo del examen de la personalidad del presidente o su efectividad legislativa)⁷⁹. De manera más específica, es el producto de la asociación entre la acción (o la inacción) presidencial y los sucesos que influyen de manera importante en las vidas de millones de ciudadanos. Para defender el prestigio entre un público más numeroso, el presidente debe atemperar las expectativas en su mandato ante el gran público, evitando generar esperanzas que no pueda cumplir y que resulte en la frustración ciudadana.

Para atemperar y guiar las esperanzas ciudadanas, el presidente debe ser ante todo un gran educador del público⁸⁰. Esta es una labor en extremo difícil por la inatención y el desconocimiento del gran público a las complejas labores gubernamentales y legislativas y sólo prestarán atención cuando los temas tratados afectan directamente a sus vidas. Además, en materias polémicas, habrá otros educadores en el pódium que compitan por la atención del público y la visión que se quiere dar en torno al tema.

Con todo, un presidente debe de ser exitoso en su tarea de gran educador del público y transmitir con éxito su visión acerca de sus políticas así como lo apropiado de llevar a

⁷⁹ Neustadt, *op. cit.*, pp. 80-83.

⁸⁰ Neustadt utiliza el término “teacher”, cuya traducción literal es profesor. Sin embargo consideramos que el término educador se adhiere de forma más precisa al sentido para el cual fue utilizado en la obra en inglés.

cabo ciertas acciones (o de no llevarlas a cabo). Sólo obrando de esta manera, un presidente puede defender su prestigio público (ante las grandes colectividades o ante grupos políticos específicos), que aumente su influencia y las probabilidades de éxito político.

La necesidad de información para tomar decisiones de forma “prospectiva”.

Hemos visto que un presidente protege su reputación y prestigio a través de sus decisiones tomadas de forma prospectivas, es decir, calcula el impacto de sus decisiones en el futuro para aumentar (o por lo menos preservar) su influencia en futuras negociaciones. Ahora bien, para tomar las decisiones prospectivas adecuadas, un presidente debe contar con información⁸¹ detallada, pertinente y actualizada⁸². ¿Adónde consigue un presidente este tipo de información? Neustadt señala que para conseguir información en la cual basar sus decisiones, el presidente no puede recurrir a sus colaboradores cercanos ni a los miembros de su gabinete. La razón de lo anterior es que cada uno ellos tiene aspiraciones propias y buscarán influenciar al presidente para incrementar su propia reputación y prestigio. De esta manera, el presidente deberá hacerse cargo de cuidar por sí mismo el prospecto de su influencia así como también

⁸¹ “To ask how he can guard his power stakes in acts of choice is thus to ask how clearly he perceives. To ask how he can help himself to power is to ask how he can sharpen his perceptions. The question now becomes what helps him see”, Neustadt, *op. cit.*, p. 102.

⁸² La información que necesita el presidente es descrita por Neustadt como “(...) it is the odds and ends of tangible detail that pieced together in his mind illuminate the underside of issues put before him. To help himself he must reach out as widely as he can for every scrap of fact, opinion, gossip, bearing on his interests and relationships as President. He must become his own director of his own central intelligence”, Neustadt, *op. cit.*, p. 129.

hacerse él mismo con la información necesaria para tomar las decisiones prospectivas que cumplan ese propósito. Según Neustadt, la forma más efectiva de lograr lo anterior es que el presidente mantenga una extensa red de contactos políticos en el mayor número de ámbitos posibles que le puedan proporcionar la información más variada. También debe de implementar una estructura burocrática en la presidencia flexible, que sea abierta y plural.

Limitaciones del estudio del liderazgo presidencial de Neustadt.

Basar un estudio en el marco teórico del liderazgo presidencial de Neustadt tiene algunas dificultades. José L. Méndez, sistematizó algunas de las críticas más comunes a los planteamientos teóricos de Neustadt y a los estudios sobre el liderazgo presidencial que han seguido su marco teórico⁸³. Una primera crítica es la falta de una metodología rigurosa: la definición de los conceptos es muy vaga y sin una suficiente vinculación teórica. Además, se apoyan en sólo unos cuantos casos de estudio para fundamentar las generalizaciones. En efecto, como señala Méndez, la propuesta científica de Neustadt no es convencional, la definición de los conceptos no son de fácil aprehensión y tal vez se insiste demasiado en los estudios de caso para probar su teoría. No obstante lo anterior, considero con Méndez, que Neustadt logra presentar un marco teórico por medio del cual se puede estudiar sistemáticamente el liderazgo presidencial con base en evidencia empírica que pueda esclarecer la conducta política del titular del Ejecutivo en el contexto

⁸³ Méndez, *op. cit.*, p. 11-12.

de los gobiernos presidenciales. En la medida en que logra este objetivo es una importante línea de investigación que vale la pena explorar.

Otra de las críticas que se han formulado al análisis de Neustadt es que no toma demasiado en consideración los poderes constitucionales del Ejecutivo y se concentra demasiado en las prácticas políticas. Si bien estoy consciente que el estudio de los poderes constitucionales es imprescindible, por sí sólo este tipo de estudios no dan cuenta de algunos aspectos importantes de la práctica del poder presidencial. Basta mencionar la diferencia entre las presidencias de los últimos presidentes de México, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, a pesar de que todos ellos han gobernado bajo la misma fórmula constitucional. Por sí sólo, este hecho justifica el énfasis que se le pueda dar a un estudio acerca del liderazgo presidencial.

La última serie de críticas que Méndez enumera es que Neustadt no pone suficiente énfasis en el contexto histórico e institucional en el cual opera el liderazgo presidencial. Esta aseveración puede ser cierta, pero no contradice el cuerpo central de la teoría de Neustadt (en el sentido de que el liderazgo presidencial es el acto de cuidar su posición en la negociación mediante una estrategia prospectiva que fortalezca su reputación y su prestigio). El contexto histórico e institucional en el cual opera el presidente bien puede ser integrado al análisis del liderazgo presidencial.

CAPÍTULO 2. LA INICIATIVA DE REFORMA FISCAL DE VICENTE FOX.

*“En esta nueva época de ejercicio democrático, el Presidente propone y el Congreso dispone.
Esa es la nueva realidad del Poder en México...”*

*...Convoco a todas las fuerzas políticas a construir, sin prejuicios, una relación digna,
transparente y sin servidumbres; a un intercambio franco y espontáneo de argumentos y razones
con el nuevo gobierno, para avanzar juntos en el encuadramiento jurídico del proceso de
cambio.*

*Por mi parte, alentaré una relación cimentada en negociaciones permanentes con los grupos
parlamentarios que aquí concurren, para que en el proceso de coincidencias y discrepancias,
alcancemos las reformas que eleven la legitimidad de las instituciones públicas y sus
decisiones.”*

Vicente Fox Quesada,
Discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de México.

Vicente Fox, presidente de la alternancia.

A finales del 2000, Vicente Fox Quesada asumió la presidencia de la República. Candidato por el Partido Acción Nacional (PAN), había ganado las elecciones presidenciales cinco meses antes y logró desplazar de la presidencia de la República al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez desde su fundación en 1946. El triunfo de Fox se debió a una contienda electoral que capitalizó el desprestigio del PRI, la falta de voluntad de su “jefe nato”, Ernesto Zedillo, de apoyar decididamente a su partido, las sucesivas crisis económicas de los dos decenios anteriores y al entusiasmo generado en la campaña electoral, que se centró en la personalidad de Fox y en un

discurso optimista, estridente y cuyo objetivo era “sacar al PRI de Los Pinos” mediante el “voto útil”.⁸⁴

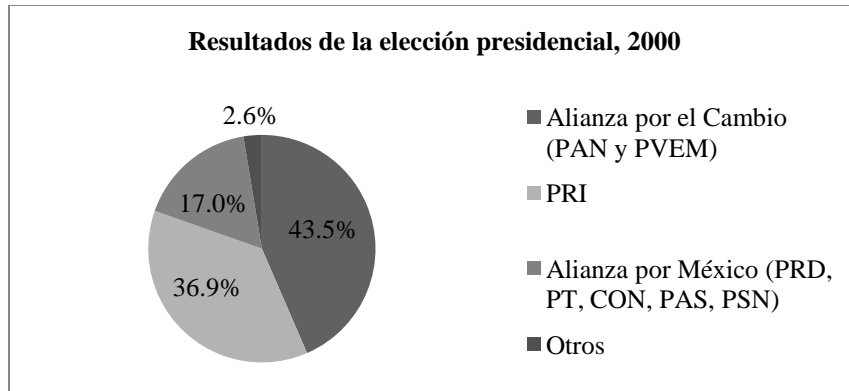
El tono antiPRI de la campaña electoral continuó durante el primer año de la presidencia de Vicente Fox. Al PRI, se le asoció con las formas tradicionales de hacer política, con la corrupción, con prácticas políticas antidemocráticas, con el corporativismo y el clientelismo, con el centralismo y el fraude electoral. Ante este diagnóstico, la propuesta política de Vicente Fox se centró en la democratización del ejercicio presidencial. La alternancia no sólo sería una rotación de partidos en la presidencia de la República, sino que aspiraba a construir un consenso general, cambiando la cultura y prácticas políticas hacia formas más democráticas y legales⁸⁵. Los colaboradores del presidente comenzaron a proponer grandes cambios y nuevas maneras de gestión gubernamental. Se reformaría el sistema de procuración de justicia (símbolo del autoritarismo del PRI), se alentaría la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos, el sometimiento del Ejecutivo a la división de los poderes, se cancelarían prácticas antidemocráticas, habría un nuevo federalismo basado en la redistribución de potestades y de ingreso, se acercaría el poder a la ciudadanía y se revisaría el pasado para castigar crímenes al amparo del poder.

Soledad Loaeza ha señalado que el énfasis en los cambios políticos del proyecto foxista le generaron a la nueva administración dificultades tempranas, pues se basaron en un

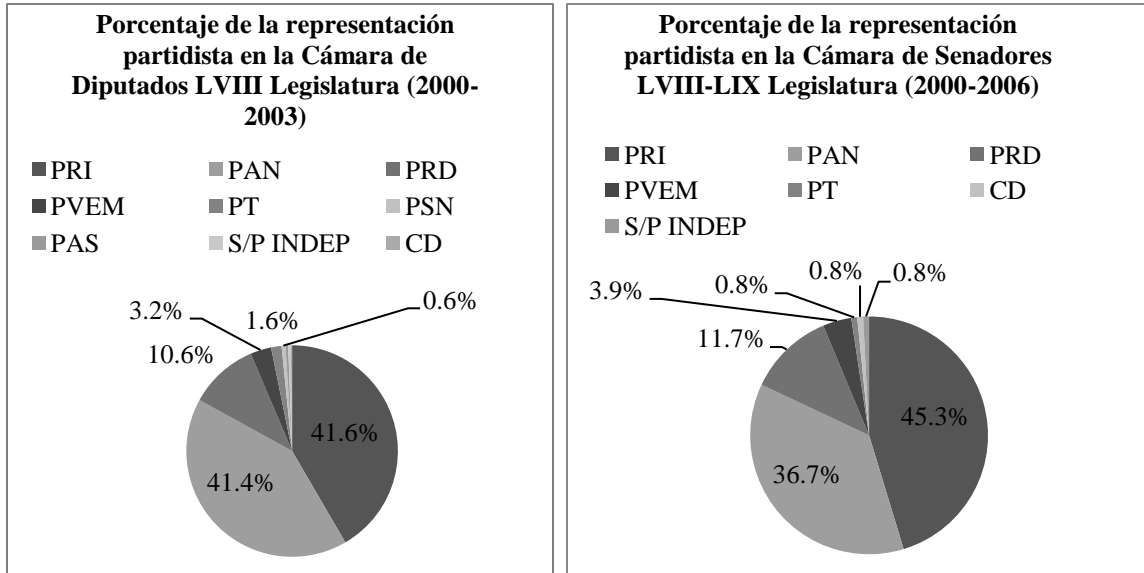
⁸⁴ Lorenzo Meyer, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007, p. 22.

⁸⁵ Alfonso Durazo nos proporciona una mirada “desde adentro” de la voluntad de cambio político y el esfuerzo por construir un consenso en torno a Fox, la democracia y la legalidad. Alfonso Durazo, *Saldos del cambio. Una crítica política de la alternancia*, México, Plaza & Janés, 2006.

diagnóstico equivocado de las elecciones de julio del 2000⁸⁶. Según la politóloga, Vicente Fox y su equipo de colaboradores interpretaron su triunfo en las elecciones como un plebiscito en contra del PRI, a pesar de que este instituto político había obtenido el 36.9 por ciento de la votación presidencial y alcanzó el 41.6 y el 45.3 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, respectivamente.



Gráfica 3. Porcentajes de voto por contendiente en la elección presidencial de 2000. Fuente: <http://www.ife.org.mx>



Gráfica 4. Representación partidista en el Congreso de la Unión 2000-2003 y 2000-2006. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx> y <http://www.senado.gob.mx>

⁸⁶ Soledad Loaeza, “El estilo personal de Vicente Fox y los límites de la autoridad presidencial”, en Soledad Loaeza, *Acción Nacional, El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, p. 270.

Además, la Alianza por el Cambio, misma que postuló a Vicente Fox a la presidencia, sólo logro aglutinar al PAN y al Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), pues el candidato de la Alianza por México, Cuauhtémoc Cárdenas no quiso declinar su candidatura a favor de la de Fox⁸⁷.

El estilo personal de gobernar del nuevo presidente también le generó fuertes problemas al inicio de su sexenio. El eslogan de campaña “El cambio ¡ya!” nos puede dar una idea de la conducta de Vicente Fox una vez que llegó a la presidencia. El sentido de urgencia que el presidente le imprimió a sus políticas, lo llevaron a ignorar las restricciones políticas que pesaban sobre su agenda y a promoverlas de manera personal y decidida. En este afán, utilizó a los medios de comunicación como vehículo prioritario para mantener el entusiasmo ciudadano que había generado su campaña e intentar sumar apoyos a sus políticas. Sin embargo, esta estrategia devaluó la magistratura presidencial y le generó fuertes críticas. El estilo espontáneo, casual y desafiante del nuevo presidente tampoco ayudó en sus afanes de cambio⁸⁸.

El estilo personal de gobernar de Vicente Fox se pudo apreciar desde el momento mismo de la toma de posesión como presidente constitucional. Al presentarse en el podio del Congreso para la protesta constitucional, saludo en primer lugar a sus hijos antes que a los integrantes del Congreso y al recitar la protesta, se apartó del texto constitucional que

⁸⁷ La alianza entre Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas no se pudo concretar por las divergencias ideológicas en torno a la política económica, la exterior, a las posturas en torno a la religión y a los estilos personales de gobernar de ambos candidatos. Loaeza, *op. cit.*

⁸⁸ Soledad Loaeza sostiene que las dificultades del gobierno de Vicente Fox se debieron a: 1) un estilo presidencial plebiscitario basado en a) el voluntarismo presidencial y el desconocimiento de las restricciones sobre sus políticas de cambio y b) centrar sus propuestas en la fuerza de su figura y no utilizar las instituciones, como la presidencia o al PAN; y 2) a las estrategias de bloqueo por parte de los partidos políticos en el Congreso, especialmente el PRI. Loaeza, *op. cit.*, 2010, pp. 243-277.

por mandato debía pronunciar. La poca solemnidad demostrada por Vicente Fox desconcertó a los legisladores del PRI, del PRD y del PAN por igual.

Fue justamente en el campo de las relaciones entre la presidencia y el Congreso, en donde Vicente Fox tuvo los mayores problemas al comienzo de su mandato. Esta situación se dio a pesar de que en su discurso inaugural ante el Congreso había esbozado una nueva relación entre los dos poderes y se había comprometido a no imponer reformas al Congreso. La frase que marcaría la nueva relación quedó resumida en palabras de Fox: “*el presidente propone y el Congreso dispone*”⁸⁹.

Necesidad de una reforma fiscal.

La reforma fiscal fue una de las políticas más importantes al comienzo del gobierno de Vicente Fox. El diseño de la propuesta de reforma estuvo a cargo del equipo hacendario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que presidía Francisco Gil Díaz. Su objetivo principal era aumentar los ingresos tributarios del nuevo gobierno para contar con los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las promesas de campaña del nuevo presidente.

La necesidad de elevar los ingresos del gobierno no era un misterio para ningún político serio en México y existía un consenso razonable acerca de la necesidad de reformar el régimen hacendario del país. Sin embargo, se desconocía qué forma iba a tomar pues, en

⁸⁹ Discurso de la toma de posesión del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Vicente Fox Quesada, 01 de diciembre de 2000.

campaña, Fox se había pronunciado en contra de elevar los impuestos. De adherirse a su promesa de campaña, la reforma hacendaria de Fox buscaría aumentar los recursos de las arcas gubernamentales mediante un gasto más eficiente, la ampliación de la base gravable de contribuyentes, el combate a la corrupción, la revisión de los archivos ilícitos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), o una combinación de algunas de estas opciones.

Durante las discusiones del presupuesto para el año 2001 en la Cámara de Diputados, el secretario de Hacienda insistió en la necesidad de fortalecer las finanzas gubernamentales⁹⁰. Según el secretario, los objetivos de una eventual reforma hacendaria eran fortalecer las fuentes de ingreso permanentes del sector público, absorber las cargas fiscales heredadas de los programas de rescate financiero y corregir los excesos en el gasto corriente. Advirtió que de no atender estos problemas, se comprometería la capacidad del gobierno de atender las crecientes necesidades de la población. Asimismo, se pronunció por mantener una estricta disciplina fiscal.

Es importante destacar que el tono de las reuniones entre las autoridades hacendarias del nuevo gobierno y los legisladores fue muy cordial. Los diputados no cuestionaron el diagnóstico de la debilidad de la hacienda pública y se mostraron con una buena disposición para avanzar una reforma que resuelva el problema. Como muestra, podemos citar una encuesta que el periódico *Reforma* realizó entre los legisladores de ambas cámaras en diciembre del 2000: el 67 por ciento de los diputados y el 57 por ciento de los

⁹⁰ Armando Talamantes y Jorge Arturo Hidalgo, “Urge reforma fiscal en el 2001”, *Reforma*, 12 de diciembre de 2000.

senadores opinaron que era muy factible aprobar una reforma fiscal el siguiente periodo ordinario de sesiones. Sin embargo, es de resaltar que en la misma encuesta, tres cuartas partes de los diputados se opusieron a gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los alimentos y las medicinas⁹¹. Otra muestra de las buenas relaciones entre el nuevo gobierno y los legisladores fue que el Paquete Hacendario para el año 2001 fue aprobado sin mayores contratiempos.

Con todo, a finales del 2000, las expectativas que había generado el nuevo presidente Vicente Fox, el anuncio de un nuevo tipo de relación entre el Ejecutivo y el Congreso, el tono cordial entre las autoridades hacendarias y los legisladores y la aprobación sin dificultad del Paquete Hacendario, parecía augurar una reforma fiscal que resolviera la baja recaudación gubernamental. En este panorama, Gil Díaz, confiado, aseguró a los legisladores que enviaría la propuesta fiscal del Ejecutivo en abril del siguiente año, durante el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LVIII Legislatura.

Primeros desencuentros.

En enero de 2001, la secretaría de Hacienda tenía lista la propuesta de reforma fiscal. El plan gubernamental fue mantener una política fiscal ordenada para evitar desequilibrios macroeconómicos, a pesar de que la economía de los Estados Unidos entraba en un ciclo recesivo y se pronosticaba que este hecho afectaría el desempeño de la economía en México. El objetivo de la propuesta fiscal del gobierno era eliminar los regímenes

⁹¹ Jugin Abreu y Alejandro Moreno, “Encuesta. Tareas en discordia”, *Reforma*, 22 de diciembre de 2000.

especiales al consumo en alimentos, medicinas, y en algunas áreas de la producción y servicios como en la industria editorial, la educación particular y el autotransporte. De forma paralela, proponían reducir la tasa general de impuestos a la producción para estimular la actividad económica.

En la primera semana de enero, el presidente Vicente Fox expuso ante la opinión pública los lineamientos principales de su reforma fiscal, durante una entrevista concedida al periódico *Reforma*. “El 45 por ciento de los productos está exento, no cubre el IVA, ahí particularmente están alimentos y medicinas. Entonces, ¿qué sucede con esta exención o esta tasa cero? Que también es una ventana de evasión fiscal porque precisamente por esta tasa cero se evade el pago del impuesto del IVA por muchas empresas.”⁹² Durante la entrevista, Fox presentó la propuesta de tasar con 15 por ciento de IVA a alimentos y medicinas como una medida para eliminar las exenciones, particularmente a las familias ricas del país pues, según el mandatario, eran las que más se beneficiaban con la medida. A las familias pobres, explicó el mandatario, como su consumo es menor, la medida no les afectaría de manera importante. Aún así, planteó la devolución de las erogaciones adicionales que implicaba la medida a través de mecanismos como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Durante la entrevista, Fox también mencionó que se estaba estudiando establecer una canasta básica de alimentos y medicinas exentos de IVA, compuesta por los productos que más consumen los pobres: “Hablaríamos del arroz, del frijol, del aceite, de las tortillas, en lugar de que sean todos los alimentos exentos, van a ser sólo los alimentos que consumen los pobres. Entonces, la

⁹² Lázaro Ríos y Martha A. Treviño, “Entrevista. Vicente Fox: 'Se va todo el IVA al 15'”, *Reforma*, 07 de enero de 2001.

alternativa es reducir la canasta básica de alimentos a tasa cero y reducir a 100 medicinas la exención de tasa cero en medicina. Así que el jamón serrano, el caviar, los productos de alimentos buenos, lo va a pagar quien tiene dinero para pagarlos.”⁹³

Bajo estos términos, el presidente Fox buscó posicionar ante la opinión pública del país la reforma fiscal de su gobierno. Su objetivo fue transmitir al gran público que el aumento de los impuestos a los alimentos y las medicinas no iría a afectar a las clases más desamparadas de la población (pues habría mecanismos de compensación) y, en cambio, era una medida para que empresas y familias “ricas” pagaran los impuestos que les correspondían.

Se puede considerar la entrevista a Reforma como un intentó del presidente Fox de asumir el papel de gran educador que Richard E. Neustadt señala como uno de los componentes esenciales del prestigio público del liderazgo presidencial. Con un lenguaje coloquial, el presidente buscó transmitir las bondades del plan fiscal al público, con la finalidad de establecer los términos del debate y generar una base de apoyo ciudadano a la reforma. Sin embargo, la estrategia mediática del presidente no tuvo una buena aceptación entre los líderes de los partidos políticos. Dulce María Sauri Riancho, presidente del PRI, descalificó el argumento de que tasar con IVA alimentos y medicinas no afecta a las familias pobres pues, según la lideresa, destinan una mayor proporción de sus ingresos a la compra de estos productos que las familias ricas⁹⁴. Adelantó que el Revolucionario Institucional no apoyaría una propuesta de reforma fiscal en ese sentido.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Claudia Guerrero, Alejandro Salas y Tatiana Adalid, “Contestan a Fox: 'no' al IVA del 15”, *Reforma*, 08 de enero de 2001.

Por su parte, el coordinador de los diputados del PRD, Martí Batres, también se opuso a las pretensiones del presidente de aumentar los impuestos a los productos de consumo básico y calificó de “clasista” las declaraciones de Fox. Asimismo, le recordó al mandatario que el no “mandaba” en el Congreso⁹⁵. De manera paradójica, la decisión del presidente de posicionar su propuesta fiscal ante la opinión pública redujo su reputación profesional (en el marco teórico de Neustadt es el juicio que los legisladores tienen acerca del desempeño político del presidente) en la medida en que los legisladores reprobaban la estrategia mediática, en vez de entablar negociaciones con los partidos políticos representados en el Congreso. Si en diciembre de 2000 reinaba un ambiente de buena voluntad y de apertura entre el gobierno y los legisladores en torno a una reforma fiscal, en enero de 2001 importantes líderes de la oposición partidista rechazaron públicamente la reforma gubernamental y le recordaron al presidente que el no “mandaba” en el Congreso.

En estas condiciones preliminares, el debate sobre el sentido de la reforma fiscal se interrumpió súbitamente. El presidente y el Congreso debieron atender las negociaciones de paz con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la discusión de la Ley de los Derechos y Culturas Indígenas.

⁹⁵ *Ibid.*

El EZLN.

El primer desencuentro serio entre el presidente Vicente Fox y el Congreso se produjo durante los primeros meses del 2001 en torno a las gestiones gubernamentales para establecer un diálogo con el EZLN y conseguir un acuerdo de paz con el grupo guerrillero. Las demandas que los zapatistas le hicieron al gobierno federal como prerrequisito para iniciar un proceso de diálogo incluyeron el retiro del ejército de la zona de conflicto en Chiapas, la liberación de zapatistas presos y la aprobación en el Congreso de una iniciativa sobre derechos y culturas indígenas que reconociera, entre otras cosas, la soberanía territorial y política de las comunidades indígenas del país.

El presidente Fox accedió ampliamente a las exigencias del grupo guerrillero. Desmanteló tres de las siete bases militares cercanas a la zona de conflicto en Chiapas⁹⁶, indultó a zapatistas presos bajo jurisdicción federal⁹⁷ y envió al Senado la Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Culturas Indígenas que había elaborado la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en 1996. Además, dio la bienvenida a la marcha que los zapatistas harían a la Ciudad de México y les garantizó su seguridad.

Las gestiones del gobierno en torno al conflicto en Chiapas generaron un conflicto político entre el nuevo presidente y el Congreso, particularmente con los legisladores del

⁹⁶ Marcela Turati, “Desaloja ejército cuartel en Chiapas”, *Reforma*, 01 de enero de 2001.

⁹⁷ María Teresa del Riego, “Liberan en Chiapas a indígena zapatista”, *Reforma*, 27 de marzo de 2001.

PAN⁹⁸, quienes se opusieron de manera pública a la manera en que Fox estaba manejando el asunto. En primer lugar, los legisladores panistas criticaron el orden de prioridades de la agenda de Fox, pues consideraban que el conflicto en Chiapas era un tema superado y que la política presidencial lo había vuelto a colocar en el centro del debate nacional⁹⁹. Además, señalaron que el Poder Ejecutivo estaba siendo muy complaciente con los zapatistas, pues cumplía con todas sus demandas sin recibir ninguna concesión a cambio. En efecto, el subcomandante Marcos aprovechó la distensión política con el nuevo gobierno para reposicionar al EZLN y obtener amplias concesiones, sin acceder, en ningún momento a restablecer el diálogo ni con el gobierno federal, ni con los legisladores miembros de la COCOPA¹⁰⁰. Así, el Congreso se vio desplazado del proceso de negociación no sólo por parte de los zapatistas, sino también por parte del titular del Ejecutivo, quienes en ningún momento lo reconocieron como interlocutor que pudiera contribuir al proceso de paz.

En este contexto, se suscitó la grave crisis política entre el presidente Fox y el Congreso, pues el mandatario ejerció una fuerte presión sobre la Cámara de Diputados para que aprobaran la iniciativa indígena y para que los comandantes zapatistas hicieran uso de la tribuna del Salón de Plenos. Debemos recordar que en el Congreso existía una fuerte oposición a la iniciativa indígena de la COCOPA debido a que muchos legisladores consideraban que otorgar soberanía territorial y política a las comunidades indígenas

⁹⁸ Soledad Loaeza, “Los costos del triunfo, 2000-2006” en Soledad Loaeza, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 210-216.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 211.

¹⁰⁰ Los zapatistas ignoraron los constantes exhortos por parte de los legisladores para restablecer el diálogo con la COCOPA. En cambio, criticaron insistentemente al Congreso, particularmente a los legisladores panistas. Ver por ejemplo, Marcela Turati, “Entrevista a Luis Felipe Bravo Mena. No somos adversarios del ‘subcomandante’”, *Reforma*, 27 de febrero de 2001.

distorsionaba el orden constitucional al introducir un cuarto nivel de gobierno. Las reservas del Poder Legislativo a la iniciativa indígena, la presión que ejercía la Presidencia sobre las cámaras y las constantes críticas que recibían por parte del EZLN lograron aislar políticamente al Congreso de la Unión y apareció ante la opinión pública como un obstáculo para la paz en Chiapas.

De manera sorprendente, fueron los legisladores panistas quienes defendieron con más vigor la autonomía del Poder Legislativo¹⁰¹, situación que evidenció las diferencias que existían entre el PAN y el presidente Fox¹⁰². En todo caso, los zapatistas finalmente pudieron dirigirse al Congreso y éste eventualmente aprobó la Ley de Derechos y Culturas Indígenas sin otorgar la soberanía territorial ni política, eje de las demandas del EZLN, con lo que se canceló el proceso de paz.

Con todo, el enfrentamiento entre la Presidencia y el Congreso dejó a ambas instituciones desprestigiadas. El Poder Legislativo fue visto como un obstáculo para la solución del conflicto en Chiapas y al PAN se le asoció con actitudes intransigentes y alejado de las demandas de los indígenas del país. Por su parte, el liderazgo del presidente Fox se vio comprometido en la medida en que no logró persuadir a los zapatistas de restablecer el diálogo que llevara a una paz definitiva con el EZLN. Si bien podemos pensar que el prestigio público del presidente aumentó entre la población y algunas élites políticas progresistas (como el PRD), la reputación presidencial entre los legisladores del PAN

¹⁰¹ Soledad Loaeza, *op. cit.*, pp. 212-215.

¹⁰² El coordinador de los legisladores panistas en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón, llegó al extremo de decir en tribuna que el presidente Fox no “mandaba” en la cámara de diputados, al explicar el voto en contra de la propuesta para que el EZLN haga uso de la misma. Jorge Reyes, Margarita Vega y Wilbert Torre, “Fox y ‘Marcos’ no mandan aquí”, *Reforma*, 23 de marzo de 2001.

ciertamente disminuyó a causa del serio conflicto que había provocado la exclusión de la COCOPA del proceso de paz y la presión gubernamental en torno a la ley indígena y al uso de la tribuna por parte del EZLN.

La iniciativa de reforma fiscal del Ejecutivo.

La discusión en torno a la reforma fiscal regresó al centro del debate nacional una vez que los zapatistas volvieron a Chiapas y el Congreso aprobó una versión modificada de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas. A comienzos de abril, el Ejecutivo envió el paquete de iniciativas de reforma tributaria, presupuestal y financiera intitulada La Nueva Hacienda Pública Distributiva¹⁰³ así como otra serie de proyectos de ley de carácter financiero.

El objetivo principal de la Nueva Hacienda Pública Distributiva fue aumentar la recaudación del gobierno mediante la eliminación de los regímenes especiales tanto en el marco tributario del Impuesto al Valor Agregado (IVA) como del Impuesto Sobre la Renta (ISR)¹⁰⁴. En particular, se proponía eliminar la tasa cero de IVA en los alimentos y las medicinas y homologarlo al 15 por ciento. En la exposición de motivos de la iniciativa, se justificó esta medida por ser un instrumento distributivo ineficiente pues el 3.1 por ciento

¹⁰³ La Nueva Hacienda Pública Distributiva contemplaba reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Al Código Fiscal de la Federación, a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, a la Ley del Servicio de Administración Tributaria y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁰⁴ Exposición general de motivos de la propuesta de La Nueva Hacienda Pública Distributiva, *Gaceta Parlamentaria*, números 723-I a IV, jueves 5 de abril de 2001. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

de este beneficio lo obtenía el 20 por ciento de las familias pobres del país, mientras que el 49 por ciento del beneficio lo disfrutaba el 20 por ciento de las familias con mayores ingresos. Para reparar a las familias con menores recursos las erogaciones adicionales de la medida, la iniciativa contemplaba mecanismos de compensación a través del PROGRESA y los Programas Urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, la iniciativa hacendaria contemplaba un paquete básico de alimentos y medicinas exentos de IVA. En cuanto al marco tributario del ISR, la iniciativa estipulaba eliminar los regímenes preferenciales de ISR para el sector primario, el autotransporte y los editores de libros. Por último, proponía disminuir su tasa del 40 al 32 por ciento para las personas físicas y de 35 a 32 por ciento para las personas morales.

Los recursos adicionales serían destinados al gasto social, a combatir la pobreza y la marginación, a fortalecer las finanzas de los gobiernos estatales y municipales y a aumentar la inversión pública en infraestructura.

Es importante notar que La Nueva Hacienda Pública Distributiva fue presentada a la Cámara de Diputados sin un proceso de negociación previo por parte del Ejecutivo con los líderes y dirigentes legislativos de los partidos políticos¹⁰⁵. De manera inusual, el presidente envió la iniciativa fiscal bajo los mismos términos que había esbozado durante

¹⁰⁵ En diciembre del 2001, el presidente Fox fue entrevistado en cadena nacional en El Noticiero de Televisa por Joaquín López-Dóriga con motivo a su primer año de gobierno. Durante la entrevista el presidente reconoció que el destino de la reforma fiscal estuvo supeditado por esta estrategia política. En palabras de Fox: “Quizá el error en materia de reforma hacendaria fue que sacamos la reforma para proponérsela a los ciudadanos, nos quisimos apoyar en ellos para sacarla adelante y sin embargo en México tal parece que es mejor estrategia la relación directa con el Congreso, con los diputados. Cada ocasión que salimos al público ellos lo resienten. Entonces hoy ya entendemos esta situación y estamos actuando en consecuencia.”. Entrevista a Vicente Fox en el Noticiero de Televisa: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/entrevistas/?contenido=2246>

la entrevista al periódico Reforma en enero. En aquella ocasión, la propuesta de elevar el IVA a los alimentos y las medicinas había suscitado posicionamientos en contra tanto del PRI como del PRD. La decisión presidencial de mantener los términos de su propuesta respondió a una estrategia de negociación que buscó posicionar la reforma ante la opinión pública y forzar a los legisladores a discutirla y aprobarla. A continuación se reconstruye este proceso político.

Labores de cabildeo presidencial.

Durante la semana de la presentación de La Nueva Hacienda Pública Distributiva, el presidente Fox emprendió una intensa labor de cabildeo y explicación de su plan fiscal entre los dirigentes y coordinadores parlamentarios de casi todos los partidos políticos, 22 gobernadores, académicos, líderes empresariales y sindicales y ante la opinión pública a través de los medios de comunicación.

El lunes 02 de abril, el mandatario se reunió con los dirigentes del PRD. Al encuentro, realizado en Los Pinos, acudieron la presidenta y el secretario general de ese instituto político, Amalia García y Jesús Zambrano, respectivamente, así como los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados Martí Batres y del Senado Jesús Ortega. En la junta, Vicente Fox les informó que su gobierno había emprendido una serie de acciones de combate a la corrupción y de austeridad, pero que el dinero ahorrado no era suficiente para cubrir los gastos que requería la puesta en marcha de los programas públicos que tenía contemplado su administración; por tal razón, era urgente aprobar una reforma

fiscal que le proveyera al gobierno los recursos financieros necesarios. Le informó a la cúpula perredistas que su propuesta fiscal contemplaba homologar el IVA en alimentos, medicinas, colegiaturas, libros y transportes. Explicó que dichos impuestos no eran nuevos pues en muchos países la tendencia era elevar los impuestos al consumo antes que a los ingresos, medida que cumple el doble propósito de estimular el desarrollo económico y la creación de empleos, sin apartarse de la disciplina fiscal. Ante la plana mayor perredista, el presidente concluyó que este impuesto representaba un “impuesto moderno” ya implementado en muchos países.¹⁰⁶

Los argumentos que esgrimió Fox para justificar elevar los impuestos en alimentos, medicinas, colegiaturas, transportes y libros no lograron convencer a los perredistas, quienes le manifestaron al presidente su rechazo a la reforma. Amalia García consideró que la falla de la iniciativa era de origen, al pretender aumentar los impuestos al consumo y simultáneamente bajar los del ingreso¹⁰⁷. A los políticos del PRD, les preocupaba primordialmente el impacto de la elevación de los impuestos sobre las capas pobres de la población, importante clientela electoral de ese instituto político. Según los perredistas, la propuesta fiscal del presidente reducía la carga fiscal al sector productivo, por lo que se transfería las cargas fiscales del productor al consumidor. Ante los señalamientos de los líderes del PRD, el presidente Fox sólo reaccionó diciendo: “porque (de no bajar los impuestos al sector productivo) se nos van a ir las empresas del país”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Esperanza Barajas y Carlos Reyesy, “Enfrenta Fox resistencias: Exigen a gobierno plan de austeridad”, *Reforma*, 04 de abril de 2001.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

El cabildeo del presidente Fox con los perredistas no había logrado su cometido. El liderazgo presidencial sobre los dirigentes del PRD se vio comprometido porque no entabló un proceso de negociación con ellos. El presidente intentó convencer (y no persuadir) a los perredistas de las bondades de su reforma; podemos inferir que no tenía la intención de ceder en el aumento de los impuestos que contemplaba la reforma fiscal. Según las crónicas del encuentro con la cúpula perredista, Fox se dedicó a explicar la reforma e insistir en sus bondades¹⁰⁹. Asimismo, no prestó mayor atención a las alternativas que sus interlocutores proponían. Ante la exposición de motivos de Fox, los legisladores del PRD sencillamente esgrimieron sus propios argumentos basados en las convicciones de su partido sobre el tema, situación que colocó en primer plano la separación ideológica y programática entre los interlocutores¹¹⁰. En la medida en que no entabló un proceso de negociación con los líderes del PRD, las posturas de alejaron y la influencia del presidente sobre ellos disminuyó.

Cabe mencionar que para los perredistas, la solución a los problemas financieros del gobierno radicaba en otras medidas que la propuesta presidencial no contemplaba. En la reunión del lunes con el presidente, la dirigencia del PRD le sugirieron redoblar los esfuerzos para combatir la corrupción, una mayor austeridad gubernamental, la apertura de los archivos del Fondo Bancario de Protección del Ahorro (FOBAPROA) para ubicar las deudas ilícitas asumidas por el gobierno, disminuir la evasión fiscal mediante la

¹⁰⁹ Luego del encuentro con el presidente Fox, el coordinador de los Diputados del PRD, Martí Batres, dio sus impresiones de la postura del presidente ante la reforma fiscal y lo caracterizó como “aferrado” y “dogmatizado”. Esperanza Barajas y Carlos Reyesy, “Enfrenta Fox resistencias: Exigen a gobierno plan de austeridad”, *Reforma*, 04 de abril de 2001.

¹¹⁰ En el 2001 todavía estaba fresca la memoria de la crisis económica de 1994 y su impacto en las clases bajas y medias (crisis que el PRD atribuyó a la política económica neoliberal) y del rescate bancario (bajo fuertes señalamientos de corrupción) aprobado por una coalición del PRI y del PAN en el Congreso.

supresión de los regímenes simplificados y “paraísos fiscales”, avanzar en la federalización fiscal y gravar las transacciones especulativas. Días más tarde, ese instituto político haría público estas propuestas¹¹¹, sin que el Ejecutivo las analizara seriamente ni tomara nota como términos de negociación futura.

Con la renuencia del Partido de la Revolución Democrática de adherirse a su propuesta, el presidente Fox debía ahora asegurar el apoyo de la fracción parlamentaria del PRI, para mantener las esperanzas de éxito de su reforma fiscal.

El presidente Fox se reunió con el PRI el martes del día siguiente, apenas unas horas antes de enviar su iniciativa hacendaria a la Cámara de Diputados. Acudieron por parte del Revolucionario Institucional, su presidente Dulce M. Sauri, los coordinadores de las bancadas en el Senado, Enrique Jackson y la Cámara de Diputados, Beatriz Paredes. Durante el encuentro, el presidente Fox aseguró a la cúpula del PRI que estaba dispuesto a asumir personalmente el costo político derivado del aumento a los impuestos que contemplaba la reforma fiscal.¹¹² Dulce M. Sauri enfrió rápidamente el encuentro comunicándole que la postura oficial del PRI, decisión emanada de su Consejo Político Nacional, era no apoyar cualquier aumento en el IVA, con la finalidad de proteger a los sectores menos favorecidos de la población y de mantener su posición electoral ante el delicado panorama en que se encontraba producto de la alternancia en la presidencia. A pesar de este posicionamiento, la reunión entre el presidente Fox y la cúpula del PRI se

¹¹¹ Claudia Guerrero, “Ofrece PRD alternativas para el fisco”, *Reforma*, 13 de abril de 2001.

¹¹² Con este posicionamiento, el presidente Fox aludió indirectamente al aumento del IVA que los diputados del PRI aprobaron en 1995 bajo la fuerte presión del presidente Zedillo. El aumento en los impuestos, en plena crisis económica, conllevó un fuerte costo político para el Revolucionario Institucional, rechazo que se canalizó de manera electoral hacia el PAN y el PRD.

mantuvo con un ambiente cordial, y éstos aceptaron estudiar con responsabilidad la reforma del Ejecutivo, ánimo que dejó al mandatario panista satisfecho, pues mostraron signos de buena voluntad para negociar.

La posición del PRI en torno a la reforma fiscal era comprensible. En esos momentos, el priísmo se encontraba en un momento de grave crisis interna. La pérdida de la presidencia de la República había acelerado un proceso de fragmentación de los liderazgos y se repartían las responsabilidades de la derrota. Por tales motivos, no existía un liderazgo efectivo y unánime y difícilmente se podían ubicar a interlocutores válidos. En estas circunstancias, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI había acordado rechazar cualquier elevación de los impuestos, como una medida para proteger la posición del partido ante la opinión pública y evitar una mayor disolución de la unidad al interior del mismo.

La crisis del PRI representó un desafío importante para el éxito de las políticas del gobierno de Fox, debido a su importante presencia en el Congreso. A pesar de lo anterior, el presidente Fox pudo haber contribuido a mermar su liderazgo político sobre el tricolor. Una vez que asumió la presidencia, Fox continuó asociando al PRI con un pasado antidemocrático y corrupto que se debía superar. Este discurso fue la continuación natural de su propuesta política debido a que, como se ha visto, era de contraste con las supuestas formas tradicionales de hacer política del PRI. Sin embargo, a pesar de haber perdido la presidencia en las elecciones del 2000, el Revolucionario Institucional aún conservaba un importante apoyo popular, mismo que se reflejaba en su mayoría parlamentaria en el Congreso. En este sentido, el diagnóstico equivocado de las elecciones del 2000, como un

plebiscito antiPRI hizo que el gobierno de Vicente Fox prolongara de manera innecesaria la retórica en contra de ese instituto político y la animadversión de sus integrantes. Así, le restó reputación profesional entre los legisladores del PRI y prestigio público entre la ciudadanía que simpatizaba con ese instituto político. Esta situación dificultó y encareció los términos de la persuasión que el presidente debía realizar para que apoyaran sus políticas y por extensión disminuyó su influencia sobre el tricolor.

En relación a la postura del PAN en torno a la reforma fiscal, el Ejecutivo tampoco gozaba de un apoyo incondicional. Las relaciones entre el presidente Fox y su partido habían probado ser conflictivas, como hemos visto en el caso del proceso de paz con el EZLN. Si bien, en esa ocasión el conflicto se debió a la fuerte presión de Fox sobre los legisladores panistas, había una razón histórica que tendía a separar a Vicente Fox de su partido: la división del PAN entre los llamados “doctrinarios” y “neopanistas” que enarbolaban diferentes visiones de cómo se debía ejercer el poder¹¹³. Como neopanista, Vicente Fox era pragmático, basaba su liderazgo popular en los medios de comunicación y en acciones audaces mientras que el panismo tradicional era cauto, conservador e históricamente celoso de preservar su autonomía frente al Poder Ejecutivo. Vicente Fox siempre había visto con desconfianza al PAN, como un obstáculo para el desarrollo de liderazgos efectivos y tímido a la hora de proponer y llevar a cabo cambios de fondo al sistema político¹¹⁴. Con esta aversión a las estructuras del PAN, en 1997 Fox decidió crear

¹¹³ Loaeza, *op. cit.*, pp. 204-210.

¹¹⁴ Esta actitud se reforzó cuando siendo el candidato a la gubernatura del PAN al gobierno de Guanajuato en 1991, la Comisión Electoral Estatal declaró ganador al candidato del PRI, Ramón Aguirre. Ante esta situación, el panismo de Guanajuato organizó una intensa movilización de defensa del presunto triunfo de Fox. Sin embargo, el presidente Carlos Salinas y la dirigencia panista, encabezada por Carlos Castillo

la organización extrapartidista Amigos de Fox como un vehículo para construir su candidatura presidencial. Una vez que consiguió la candidatura del PAN a la presidencia, Amigos de Fox se encargó de operar su campaña electoral sin el concurso de la estructura organizativa del partido. Bajo estas circunstancias, cuando Vicente Fox fue elegido presidente, estimó que no había ganado gracias al PAN ni a su programa, sino a una coalición de diversos actores que se aglutinaron alrededor de su figura y a los principios de la democracia que enarbolaba. La composición del primer gabinete del nuevo presidente ilustra lo anterior, pues sólo figuraron siete panistas entre una mezcla variopinta de progresistas, demócratas, exintegrantes del PRI y empresarios sin experiencia previa en la administración pública.

Como hemos señalado, las dificultades entre el presidente Fox y el PAN se evidenciaron en el proceso de paz en torno al conflicto en Chiapas. En esa ocasión, el enfrentamiento había resultado en un fuerte daño político hacia el PAN, a pesar de las labores intensas al interior del partido para encontrar una fórmula de coexistencia benéfica para ambas partes. Sin embargo, el Ejecutivo a cargo de Fox seguía insistiendo en utilizar al PAN como una herramienta para llevar a cabo sus propuestas de reforma.

Volviendo al caso de la reforma fiscal del gobierno, numerosos diputados del blanquiazul se opusieron públicamente a la propuesta de tasar los alimentos y medicinas¹¹⁵. Su principal preocupación era perder el apoyo electoral de las clases medias, históricos contribuyentes cautivos e importante clientela electoral del panismo. Además, como le

Peraza, llegaron a un acuerdo, las llamadas “concertaciones”, para designar como gobernador interino a Carlos Medina Plascencia, y desecharon las pretensiones de Vicente Fox.

¹¹⁵ Jorge Reyes, “Advierten división en el PAN”, *Reforma*, 11 de abril de 2001.

señalaron al presidente, la iniciativa no especificaba de manera clara cuál sería el destino de los recursos adicionales, ni abordaba el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos¹¹⁶. La situación del PAN era delicada en torno a este asunto, pues debían evitar convertirse en el paladín de la propuesta del Ejecutivo y esquivar los costos políticos de la medida. La defensa de su independencia ante el presidente también era motivo de fuertes debates. Para atemperar la presión gubernamental, el coordinador de los diputados del PAN, Felipe Calderón admitía, algunos días después de la presentación de la iniciativa, que la propuesta del presidente debía modificarse para conseguir los consensos necesarios dentro de Acción Nacional¹¹⁷.

Con todo, el liderazgo presidencial sobre el PAN estaba seriamente comprometido. El juicio de su reputación profesional entre los panistas había sido dañado por su actuación en torno al asunto del EZLN y todo indicaba que el presidente volvería a ejercer una fuerte presión política y movilizar a la opinión pública para forzar al Congreso a aprobar la reforma fiscal. Este diagnóstico se reforzó por el hecho de que Fox había enviado la iniciativa de reforma hacendaria sin un proceso previo de consulta y negociación con los partidos políticos. En todo caso, la reputación profesional de Vicente Fox se encontraba disminuida entre los legisladores del PAN, situación que le restó poder de persuasión y liderazgo político sobre ese instituto político.

¹¹⁶ Jorge Reyes, “Critican panistas iniciativa de ley”, *Reforma*, 05 de abril de 2001.

¹¹⁷ Jorge Reyes y Claudia Guerrero, “Demandan medida del guanajuatense”, *Reforma*, 06 de abril de 2001.

Presión mediática del presidente Fox y la suspensión de las negociaciones.

El fuerte apoyo de Vicente Fox a la reforma fiscal y la genuina certeza de sus bondades contrastaron con las profundas reservas que mostraron los legisladores del PRD, PRI y PAN. En estas condiciones, el presidente decidió llevar la promoción de la reforma directamente a los ciudadanos. En mensajes a la Nación en cadena nacional, en conferencias de prensa (algunas improvisadas) y en llamados recurrentes a los legisladores, el presidente Fox defendió personalmente la reforma fiscal y resaltó las bondades que, según él, tendría. En esta campaña mediática, el tono era de convencimiento pero colindaba en la descalificación de sus opositores debido a que el presidente los censuraba públicamente. Por ejemplo, la noche previa al envío de la iniciativa a la Cámara de Diputados, Fox dio un mensaje a la Nación por cadena nacional en el cual además de explicar en un lenguaje coloquial el contenido de su iniciativa¹¹⁸, descalificó a sus críticos, quienes consideraban que el aumento en el IVA perjudicaba a los pobres: “Por tanto, mienten aquellos que dicen que con esta reforma afectamos a los más pobres. Eso no sucederá”¹¹⁹. Durante la semana de la presentación de la iniciativa, la campaña mediática de convencimiento del Ejecutivo no cambió el tono de descalificación y auguraba escenarios poco deseables de no aprobarse la reforma.

De manera paralela, miembros de la oficina presidencial se dieron a la tarea de promocionar ante la opinión pública la justificación y el contenido de la reforma hacendaria. Estos esfuerzos fueron coordinados por la vocera presidencial Marta Sahagún

¹¹⁸ Explicó que su reforma fiscal no afectaría a las familias pobres y les garantizó el reintegro completo y “copeteado” del impacto del IVA en alimentos.

¹¹⁹ Vicente Fox Quesada, mensaje a la Nación, 02 de abril de 2001.

y el coordinador de políticas públicas de la presidencia Eduardo Sojo¹²⁰. Sin embargo, estas labores no tuvieron el impacto suficiente para posicionar la propuesta gubernamental, pues provenían de personas sin el estatus ni el carisma necesario para despertar algún entusiasmo. Por el contrario, ante la frustración por la creciente oposición, los colaboradores del presidente y algunos miembros de su gabinete comenzaron a emitir declaraciones desafortunadas y con falta de tacto político. Eduardo Sojo, por ejemplo, llegó a descalificar las posturas de la oposición a la reforma fiscal al llamarlos “demagógicos” con posiciones políticas “irresponsables”¹²¹. Por su parte, el secretario del Trabajo, Carlos Abascal, dijo en un lapsus que el peso de la reforma fiscal recaería en la clase media¹²², aseveración posteriormente refutada por el propio presidente. No habría un campeón defensor de la reforma entre los colaboradores de Vicente Fox.

La incapacidad de los funcionarios del Ejecutivo de presentar en términos favorables ante la opinión pública la reforma fiscal obligó al presidente Fox a asumir personalmente su defensa. El primer sábado después de la presentación de la reforma, durante su programa radiofónico Fox en Vivo, Fox Contigo, el mandatario insistió en que la propuesta fiscal de su gobierno tenía un carácter distributivo, pues el peso de la elevación del IVA iba a recaer en las familias que lo podían pagar, pues se tenía contemplado la devolución completa y “copeteada” del impacto de esta medida a cinco millones de familias¹²³. Al

¹²⁰ Es importante notar que el secretario de Gobernación, Santiago Creel, no participó activamente en la campaña mediática de promoción de la reforma hacendaria, tarea que recayó en los operadores de la presidencia.

¹²¹ Froylán M. López Narváez, “A la salud”, *Reforma*, 11 de abril de 2001.

¹²² Rebeca Céspedes, “Pagará clase media por todos.- Absacal”, *Reforma*, 16 de abril de 2001.

¹²³ Fox en Vivo, Fox Contigo, programa radiofónico de Vicente Fox, 7 de abril de 2001.

sábado siguiente, volvió a defender la reforma fiscal en los mismos términos y exhortó a los diputados a aprobarla. En esa ocasión, incluso llegó a especificar de manera informal el destino de los 120 mil millones de pesos que aportaría la reforma¹²⁴.

La presión mediática del titular del Ejecutivo llegó a su punto culminante el 16 de abril. En el salón Venustiano Carranza de Los Pinos, Fox le pidió a la ciudadanía un “voto de confianza” y le solicitó su apoyo a la reforma fiscal. Asimismo, expresó que estaba decidido a impulsar la reforma como una medida para combatir los rezagos y la pobreza. Justificó esta postura porque no había sido “electo para que las cosas sigan igual, yo no fui electo para seguir en la mediocridad, yo no fui electo para repetir y perpetuar más de lo mismo. Fui electo para remediar esa situación”¹²⁵. Asimismo, volvió a llamar a los legisladores para que aprobaran la reforma fiscal.

Es difícil precisar el impacto que la presión mediática del presidente Fox tuvo ante la opinión pública. En circunstancias normales, ningún aumento en los impuestos es una medida popular entre la población, porque supone una enajenación del ingreso y encarece los bienes de consumo. Se puede considerar que la reforma fiscal del gobierno no fue bien recibida entre los sectores populares organizados políticamente, como lo demuestra la oposición a la misma del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López

¹²⁴ El presidente Fox dijo que 40 mil millones de pesos serían canalizados a estados y municipios; el gasto en educación se elevaría a ocho por ciento del PIB lo que permitiría construir 32 universidades (una en cada estado), 32 institutos tecnológicos, el pago de un mes de salario adicional a los maestros, modernización de todas las escuelas del país y construcción en todas ellas de salas de cómputo. Dijo que de aprobarse la reforma construiría 32 hospitales nuevos y 15 “superhospitales”. Todo lo anterior se podría realizar, según el mandatario, sin incurrir en déficits públicos, mismos que reducirían la inflación y las tasas de interés. Habría mayor inversión productiva, empleo, ahorro y salarios. Fox en Vivo, Fox Contigo, programa radiofónico de Vicente Fox, 14 de abril de 2001.

¹²⁵ Mayolo López, “Exhorta Fox a tenerle confianza”, *Reforma*, 17 de abril de 2001.

Obrador, de líderes barriales y territoriales del PRI y del PRD, así como del grueso de los sindicatos. Si bien el presidente Fox tuvo que competir en su papel de gran educador con estos líderes de la oposición organizada, quienes cuestionaron insistentemente las bondades de la reforma, tuvo cierto éxito para transmitir su mensaje. Esta apreciación se ve reflejada en una encuesta que el periódico Reforma realizó el 7 y 8 de abril acerca de la percepción ciudadana de la reforma fiscal del gobierno¹²⁶. Si bien siete de cada diez entrevistados afirmó que el Congreso debía de aprobar la reforma, tres cuartas partes manifestó que debía ser modificada. En el caso de los impuestos al consumo las opiniones estaban divididas. La mayoría aritmética de los entrevistados manifestó que prefería que se cobrara los impuestos a las personas sobre su ingreso, versus la tercera parte que prefería los impuestos al consumo. Acerca del impacto de la campaña presidencial sobre la reforma, también había ambivalencias. Una tercera parte de los entrevistados consideró con el gobierno que la reforma fiscal era “lo justo”, en contra de una ligera mayoría que no consideraba justa la reforma fiscal.

Vale la pena resaltar de los resultados de la encuesta de Reforma que la campaña mediática del Ejecutivo, si bien logró que una tercera parte de la población considerara “justo” cobrar el impuesto al consumo, una ligera mayoría se oponía a la reforma fiscal en los términos gubernamentales. Con esto, podemos inferir que el presidente Fox no logró desempeñar de manera óptima su papel de gran educador, pues no alcanzó a formar un consenso ciudadano favorable a su medida. Con estos resultados, el prestigio público del presidente fue insuficiente para mejorar los términos de la persuasión y revertir la

¹²⁶ Alejandro Moreno, “Encuesta/ Piden modificar reforma fiscal”, *Reforma*, 18 de abril de 2001.

menguada reputación profesional que tenía entre los legisladores del PRI, PAN y PRD. Como se ha señalado, ésta se encontró seriamente deteriorada por el tema de los zapatistas y, en el caso de la reforma fiscal, los legisladores temían que la historia se volviera a repetir. Así, ante la presión mediática los dirigentes parlamentarios le exigieron al presidente respetar la división de los poderes y en la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva, el panista Ricardo García Cervantes solicitó públicamente mesura al presidente pues la presión que ejercía desde los medios no favorecía el proceso de negociación de la reforma¹²⁷. Asimismo, el Senado de la República le hizo un exhorto al presidente para que se conduzca de manera institucional en los términos que marca la Constitución y respetar el equilibrio de poderes. Es de resaltar que el punto de acuerdo fue apoyado por todos los partidos políticos representados en el Senado¹²⁸.

Finalmente, ante la fuerte presión mediática del presidente de la República y como una medida para proteger al Congreso, los líderes parlamentarios de la Cámara de Diputados decidieron aplazar la discusión de la parte fiscal de La Nueva Hacienda Pública Distributiva para un periodo extraordinario o el siguiente periodo ordinario de sesiones. De esta manera, el martes 17 de abril se declaró, con el acuerdo de todas las bancadas parlamentarias, que no existían las condiciones para discutir formalmente el apartado fiscal de la reforma hacendaria antes de finalizar el periodo ordinario de sesiones (el treinta de abril). De esta manera concluyó la primera etapa de la reforma fiscal de Vicente

¹²⁷ Jorge Reyes y Claudia Guerrero, “Demandan mesura del guanajuatense”, *Reforma*, 06 de abril de 2001.

¹²⁸ El punto de acuerdo también fue avalado por el coordinador de la bancada del PAN, Diego Fernández de Cevallos, quien autorizó a los panistas integrantes de la Mesa Directiva firmar el exhorto. Esperanza Barajas, “Llama Senado a Fox a evitar las presiones”, *Reforma*, 20 de abril de 2001.

Fox, a sólo dos semanas de su presentación formal. El “impasse” legislativo se debió a que no se logró formar una coalición parlamentaria que aprobara la parte fiscal de la reforma hacendaria y a la fuerte presión política y mediática del presidente de la República sobre el Congreso.

Insistencia presidencial e “impasse” legislativo.

El comienzo del primer periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura dio inicio con la presencia en el Salón de Plenos de la Cámara de Diputados del presidente Fox para informar del estado de la administración al Congreso General. En su mensaje político ante el Poder Legislativo, el titular del Ejecutivo aceptó que existía un equilibrio “inédito” entre los poderes; acerca de La Nueva Hacienda Pública Distributiva reconoció la labor de todas las fuerzas políticas por su “esmerado trabajo de análisis y debate de la misma”¹²⁹. Sin embargo, convocó a los partidos a que las diferencias políticas no le quiten viabilidad y abrió la posibilidad de que se pueda modificar. Hacia el final del mensaje, Vicente Fox reconoció que la voluntad política por sí sola no es suficiente para realizar cambios y que su gobierno había rectificado y rectificará su curso cuando sea necesario.

La respuesta al informe de gobierno estuvo a cargo de Beatriz Paredes, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. En su discurso, le recordó al presidente Fox

¹²⁹ Mensaje político del primer informe de gobierno de Vicente Fox Quesada, 01 de septiembre de 2001. <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=7>.

que su obligación de acudir al Congreso a informar sobre el estado que guarda la administración es el reflejo del espíritu del Constituyente de propiciar el equilibrio de poderes y de “subordinar los actos del Ejecutivo a la soberanía popular representada en el Congreso”¹³⁰. En consonancia con la retórica democrática que abanderaba Vicente Fox, Paredes resaltó la potencialidad de las cámaras para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y exigió al Ejecutivo apreciar “la trascendencia de que la República disponga de un Poder Legislativo vigoroso y actuante”¹³¹. Asimismo, afirmó que la LVIII Legislatura había trabajado con seriedad y compromiso, siempre ejerciendo sus facultades constitucionales, “Nunca, para obstruir el desempeño de la función pública; nunca, para obstaculizar por afanes protagónicos o partidistas al titular de otro poder. Nunca, para enturbiar la gobernabilidad en épocas en donde la vigencia de las instituciones es un soporte básico para la viabilidad del país.”¹³² En su discurso, Beatriz Paredes, señaló que esa era la lógica detrás del desenlace de la reforma hacendaria, pues las comisiones legislativas ejercieron sus facultades y no la habían dictaminado por falta de consensos. El tercer periodo ordinario de sesiones de la LVIII Legislatura comenzaba sin acuerdo entre los poderes en torno a la reforma fiscal.

Las negociaciones entre la Secretaría de Hacienda y los legisladores se reanudaron una vez que iniciaron las sesiones en la Cámara de Diputados. El 18 de septiembre, la dirigencia del PRD dio a conocer su propuesta de reforma hacendaria alterna que ofrecía

¹³⁰ Beatriz Paredes Rangel, Respuesta al Primer Informe de Gobierno al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, lic. Vicente Fox Quesada, 01 de septiembre de 2001.

<http://www.beatriz-paredes.org/libro.pdf>.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

elevant los ingresos gubernamentales, principalmente a través del impuesto a la producción y mantenía la tasa cero en el IVA en alimentos y medicinas. Lo interesante de la propuesta del PRD es que ofrecía puntos concretos de negociación e interlocución con uno de los partidos grandes representados en el Congreso. Esta oportunidad para negociar una reforma “alterna” no pasó desapercibida entre los negociadores de la Secretaría de Hacienda. Ese mismo día, el secretario Gil Díaz, durante la glosa de la parte hacendaria del informe presidencial ante el Senado, declaró que se estaba trabajando en un proyecto “alterno” de reforma hacendaria. Como el encargado de las negociaciones con los legisladores, Gil Díaz estaba particularmente sensibilizado del rechazo en el Congreso de la reforma fiscal del Ejecutivo. Sin embargo, el presidente Fox siguió apoyando con vigor su propuesta fiscal, por lo que negociaciones no avanzaban.

El destino de la reforma fiscal se complicaba aún más por la grave crisis interna del PRI. La puerta de negociación estaba prácticamente cerrada debido a la directriz en contra de cualquier elevación de los impuestos que había acordado su Comité Ejecutivo Nacional a comienzo de año. En los hechos, el Ejecutivo debía esperar a la XVIII Asamblea Nacional del PRI en noviembre y confiar en que la renovación de la dirigencia lograra unir a los elementos dispersos del partido. El presidente Fox estaba consciente de esta situación y se mostraba optimista en que la primera fuerza política en el Congreso encontrara unidad¹³³. Por lo pronto, durante casi todo el periodo ordinario de sesiones el priísmo no estaría en condiciones de ser una fuerza decisiva ni protagónica en las negociaciones en torno a la reforma fiscal.

¹³³ Wilbert Torre, “Ensalza Fox relación con PRI”, *Reforma*, 26 de septiembre de 2001.

Es probable que el presidente Fox haya anticipado las dificultades de crear una coalición legislativa con el PRD o con el PRI. En un audaz movimiento en agosto, había buscado el apoyo de los gobernadores para que por su conducto pudieran influir sobre las bancadas legislativas en apoyo de su plan fiscal. A cambio, el titular del Ejecutivo se había comprometido a canalizar más recursos a las entidades federativas¹³⁴. El acercamiento con los gobernadores se basaba en la propia experiencia de Fox, pues había sido gobernador de Guanajuato entre 1995 y 1999 y conocía de cerca las dificultades que causaba el centralismo presupuestal en las haciendas estatales. Además, conocía la creciente influencia política que ejercían los gobernadores sobre la designación de los candidatos a diputados y senadores. En esa ocasión, los gobernadores acudieron al encuentro con el presidente Fox preocupados con el segundo recorte al presupuesto¹³⁵ que la Secretaría de Hacienda había anunciado el día previo¹³⁶ y que reducía las aportaciones federales a los estados y la inversión en infraestructura del gobierno federal. Si los recorte al presupuesto fueron utilizados por el gobierno como una medida de presión para imprimirle un sentido de urgencia a la reforma fiscal, no había logrado su

¹³⁴ Rogelio Hernández, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008, p. 271.

¹³⁵ En mayo, el gobierno redujo 3 mil 375 millones de pesos al presupuesto, en agosto otros 6 mil 800 millones de pesos y en noviembre ajusto a la baja el gasto en 3 mil 45 millones de pesos. Según la Secretaría de Hacienda, los recortes al presupuesto en el 2001 se debieron a la baja recaudación por el mal desempeño de la economía nacional a raíz de la desaceleración de la actividad productiva en Estados Unidos, la fortaleza del peso frente al dólar y a un descenso de las exportaciones de petróleo. Armando Talamantes, “Aplica el gobierno otro recorte al gasto”, *Reforma*, 04 de agosto de 2001.

¹³⁶ Claudia Guerrero, *et. al.*, “Preocupa nuevo recorte a mandatarios estatales”, *Reforma*, 05 de agosto de 2001.

cometido, pues los gobernadores del PRI, del PRD y algunos del PAN rechazaron la propuesta fiscal del gobierno¹³⁷.

Ante la firme oposición de PRD, del PRI y de los gobernadores, el presidente Fox intentó mantener el sentido de urgencia de la reforma e hizo llamados recurrentes al Congreso para aprobarla. El 21 de septiembre, exhortó a los legisladores a dejar de frenar las reformas estructurales de su gobierno, tanto en materia hacendaria como energética, para disminuir la vulnerabilidad de la economía mexicana ante el delicado panorama internacional que habían provocado los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Les suplicó conducirse con visión de Estado y evitar las posturas coyunturales que eliminen la posibilidad de sentar las bases para “el cambio”¹³⁸. Con esto, el presidente imputaba indirectamente al Congreso de conducirse de manera partidista, de frenar el desarrollo de sus políticas y transfería al Congreso la responsabilidad de las dificultades de su gobierno. El 30 de septiembre vuelve a asegurar que está dispuesto a asumir el costo político de la reforma y a recibir los “jitomatazos” y los “chiflidos” que generaría su aprobación¹³⁹. Con estas seguridades *siu generis* de asumir el costo político que resultaría de elevar los impuestos en alimentos y medicinas, el presidente inició una gira internacional por varios países de Europa y de Asia.

¹³⁷ En cambio, la reunión con los gobernadores propició su organización y la fundación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en el 2002, con una agenda concertada en torno principalmente a los asuntos hacendarios. Su influencia sobre los legisladores se pudo observar hasta la discusión del presupuesto del 2003 y lograron aumentar las partidas federales a los estados, establecer mecanismos de revisión más transparentes de las cuentas de Hacienda y asegurar el 50 por ciento de los ingresos por concepto de los excedentes petroleros a los estados. Hernández, *op. cit.* pp. 269-294.

¹³⁸ Wilbert Torre y Alejandro Salas, “Urge Fox a reformas contra la crisis”, *Reforma*, 22 de septiembre de 2001.

¹³⁹ Jorge Escalante, “Asume Vicente Fox los costos políticos de la reforma fiscal”, *Reforma*, 01 de octubre de 2001.

En octubre, el presidente Vicente Fox realizó una gira internacional por varios países de Europa y Asia.¹⁴⁰ El viaje buscaba celebrar y reconocer la alternancia en la presidencia de la República y el nuevo rumbo de la política en México. Sin embargo, la actuación de Fox fue muy controversial, pues no respetó los códigos protocolarios diplomáticos y emitió opiniones y declaraciones poco ponderadas y políticamente insensibles acerca de la realidad política del país. En México, este comportamiento provocó airadas críticas por parte de legisladores de los partidos opositores¹⁴¹. Específicamente en el tema hacendario, tanto Fox como Eduardo Sojo, detallaron los pormenores de las negociaciones de la reforma fiscal y la presentaron como si ya estuviera acordada con las bancadas parlamentarias. Eduardo Sojo incluso habló de fechas para la aprobación de la misma y aseguró que ya estaba listo el dictamen correspondiente y su presentación ante el pleno de la Cámara de Diputados. Según el asesor económico, el proceso legislativo tardaría a lo mucho un mes¹⁴². A la distorsión de la realidad acerca del avance de las negociaciones, el presidente también envió señales confusas acerca del plan fiscal del gobierno. En Alemania había asegurado que la reforma no contemplaba elevar los impuestos, lo que hizo suponer a los periodistas presentes que su gobierno había desistido de aplicar el IVA en alimentos y medicinas¹⁴³. Sin embargo, al día siguiente sostuvo que el sentido de sus palabras había sido malinterpretado y que la propuesta fiscal no elevaba

¹⁴⁰ La gira internacional del presidente incluyó Visitas de Estado a la República Checa, al Reino de España y a la República de Italia. También realizó Visitas Oficiales de Trabajo a Hamburgo, Alemania y a Toulouse, Francia. El presidente también sostuvo un encuentro con el Papa Juan Pablo II en la Ciudad del Vaticano. En Asia, realizó Visitas Oficiales a Mongolia y la República Popular China, en donde asistió a la IX Cumbre del Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC).

¹⁴¹ Incluso, algunos senadores del PRI y del PRD, se pronunciaron por evaluar con más detenimiento futuros permisos para ausentarse del territorio nacional y si los motivos no estuviesen bien fundados, se lo negarían o le reducirían la duración. Francisco Cárdenas Cruz, "Pulso político", *El Universal*, 31 de octubre de 2001.

¹⁴² Francisco Cárdenas Cruz, "Pulso Político", *El Universal*, 29 de octubre de 2001.

¹⁴³ Roberto Zamarripa, "Mensajes cruzados sobre Reforma Fiscal", *Reforma*, 14 de octubre de 2001.

los impuestos pues no contemplaba elevar el ISR, sino disminuirlo. En rueda de prensa declaró que: “Hemos dicho desde el origen, desde que introdujimos La Reforma Hacendaria Distributiva, que no hay aumento en las tasas del Impuesto al Valor Agregado; se mantiene el 15 por ciento, y lo que buscamos es eliminar las exenciones. Por eso afirmamos que no hay aumento de impuestos (...) por contra, la propuesta es disminuir las tasas del Impuesto Sobre la Renta”¹⁴⁴.

El manejo desafortunado del tema fiscal en la gira internacional por parte de Fox y su principal asesor económico provocó reacciones adversas entre las bancadas parlamentarias del Congreso. Éstas se encontraban trabajando arduamente en encontrar una fórmula fiscal viable que aumente los ingresos del gobierno, pero aún no habían llegado a acuerdo alguno. Las declaraciones de Fox y de Sojo sólo lograron desviar la atención de los legisladores y enrarecieron las negociaciones que en torno a la reforma se llevaban a cabo. Los dirigentes de los tres partidos políticos mayoritarios en las cámaras censuraron las declaraciones y el proceder del presidente al tiempo que le demandaron *mesura*¹⁴⁵.

A su regreso de la gira internacional, el presidente Fox dio la impresión de que perdió la paciencia en torno a la reforma fiscal y transfirió toda la responsabilidad del asunto al Congreso. Durante su programa radiofónico semanal, Fox en Vivo, Fox Contigo del 03 de noviembre, el mandatario expuso que le llegó al Congreso la hora de las definiciones

¹⁴⁴ Conferencia de prensa ofrecida por los presidentes de México, Vicente Fox y de la República francesa, Jacques Chirac, Toulouse, Francia, 13 de octubre de 2001.

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1992>.

¹⁴⁵ Francisco Cárdenas Cruz, “Pulso Político”, *El Universal*, 29 de octubre de 2001.

acerca del tipo de reforma hacendaria que quería. Agregó, que “si así lo tiene a bien el Congreso, de que no se haga nada”¹⁴⁶.

Las relaciones entre los poderes atravesaban por un mal momento y las negociaciones estaban detenidas. En estas circunstancias, el Ejecutivo presentó el Paquete Hacendario para el año 2002, sin considerar la aprobación de la reforma fiscal ni los ingresos adicionales que hubiera aportado. El presupuesto era austero, con un gasto muy deprimido, al mismo nivel del 2001, pues el equipo hacendario estimó que la recaudación no aumentaría en el 2002 ya que la economía creció cero por ciento durante el 2001¹⁴⁷. Se puede inferir que el gobierno federal envió un presupuesto austero, que limitaba los fondos necesarios a las necesidades del país en el ámbito social, para forzar a los partidos políticos a que consideren con más seriedad la pertinencia de su reforma fiscal¹⁴⁸. Sin embargo, en ese momento de la negociación los legisladores no mostraron señales de cambiar de parecer en relación al IVA en alimentos y medicinas. Así lo veía el equipo hacendario del gobierno que prácticamente desde el inicio del periodo ordinario de sesiones, había explorado alternativas viables, pues les quedaba claro de que no era posible formar una coalición parlamentaria que aprobara la reforma fiscal bajo los términos del gobierno¹⁴⁹. En estas condiciones de “impasse” legislativo concluyó el periodo ordinario de sesiones y la discusión de la reforma fiscal debió llevarse a cabo simultáneamente con las discusiones del Paquete Hacendario 2002.

¹⁴⁶ Vicente Fox, Fox en Vivo, Fox Contigo, programa radiofónico, 03 de noviembre de 2001.

¹⁴⁷ Enrique Aranda Pedroza, “Indicador Financiero”, *El Universal*, 13 de noviembre de 2001.

¹⁴⁸ Alejandro Lelo de Larrea y Fabiola Guarneros, “Congreso ajustará presupuesto”, *El Universal*, 14 de noviembre de 2001.

¹⁴⁹ Romina Román y Jorge Teherán, “Se evalúa alza en el Impuesto Sobre la Renta”, *El Universal*, 15 de octubre de 2001.

El periodo extraordinario de sesiones y la aprobación de una Miscelánea Fiscal.

El periodo extraordinario de sesiones fue convocado por la Comisión Permanente el 17 de diciembre para aprobar el Paquete Hacendario para el ejercicio fiscal 2002. Desde su inicio, los líderes parlamentarios del PRI y PRD fueron muy cuidadosos para no generar expectativas de aumentar el IVA en alimentos y medicinas. Para tal propósito se negaron a incluir en la agenda de asuntos por discutir en el periodo extraordinario la iniciativa La Nueva Hacienda Pública Distributiva que el Ejecutivo había enviado en abril; en cambio se acordó en la Comisión Permanente analizar “Reformas a Diversas Disposiciones de Carácter Fiscal y Tributario (Paquete Fiscal)”¹⁵⁰. Si bien los diputados no discutirían la iniciativa del gobierno, estaban dispuestos a analizar una miscelánea fiscal para adecuar las leyes del IVA, del ISR y del Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS), para aumentar la recaudación. Además, debían discutir y aprobar las reformas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos antes de que el periodo extraordinario finalizara el 31 de diciembre.

Es interesante notar que el secretario de Gobernación Santiago Creel se hizo cargo de las negociaciones del gobierno federal, junto con el secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz. Asimismo, los tres partidos grandes en el Congreso, desplegaron a sus coordinadores en la Cámara de Diputados y en la de Senadores para dirigir las negociaciones. Por parte del PRI asumieron las negociaciones Beatriz Paredes y Enrique

¹⁵⁰ Jorge Arturo Hidalgo, “Pretenden legisladores desahogar 14 asuntos”, *Reforma*, 18 de diciembre de 2001.

Jackson, por parte del PRD, Martí Batres y Jesús Ortega y por parte del PAN Felipe Calderón y Diego Fernández de Cevallos.

Bajo los términos de la convocatoria al periodo extraordinario, quedaba la posibilidad de reformar la Ley del IVA y aumentar los impuestos a los alimentos y las medicinas. Sin embargo, los negociadores del gobierno así como los del PAN, no lograron vencer la firme oposición de PRI y del PRD en torno al asunto. La puerta de negociación estaba cerrada; así lo había reconocido tanto el secretario Gil Díaz como numerosos legisladores panistas¹⁵¹.

En estas condiciones, el Ejecutivo finalmente aceptó la compleja propuesta de Miscelánea Fiscal del PRD que contemplaba aumentar la recaudación tributaria mediante la modificación en los regímenes especiales del ISR, el aumento del IEPS en ciertas bebidas alcohólicas, tabaco, refrescos, telefonía celular por contrato, radiolocalización y televisión por cable. Asimismo, la propuesta del PRD proponía crear un impuesto nuevo a la venta de bienes y servicios suntuarios. Si bien los negociadores del gobierno y los legisladores del PAN mantuvieron hasta el último momento su propuesta de elevar el IVA en alimentos y medicinas¹⁵², se adhirieron a la propuesta del PRD pues le proporcionaba al gobierno 72 mil 680 millones de pesos adicionales a lo contemplado en la Iniciativa de Ingresos de la Federación 2002 que el Ejecutivo había elaborado en el mes de noviembre. En relación a La Nueva Hacienda Pública Distributiva, los recursos adicionales de la

¹⁵¹ “Admiten dejar fuera IVA en víveres y alimentos”, *Notimex*, 19 de diciembre de 2001.

¹⁵² Jorge Reyes y Jorge Arturo Hidalgo, “Sostendrán panistas el IVA hasta el final”, *Reforma*, 27 de diciembre de 2001.

Miscelánea fiscal representaban el 60.56 por ciento de los ingresos de la propuesta del Ejecutivo.

Así, el Ejecutivo logró negociar y formar una coalición parlamentaria para aprobar la propuesta fiscal del PRD; en términos generales los operadores del gobierno buscaron una reforma que lograra elevar lo más posible la recaudación mientras que el PRD buscó transferir recursos adicionales al Gobierno del Distrito Federal y asegurarle un tope de deuda por 5 mil millones de pesos¹⁵³. Asimismo, el PRI se sumó a la propuesta de Miscelánea fiscal con la bandera del federalismo fiscal. En la madrugada del 01 de enero de 2002 en el Congreso se logró formar una coalición parlamentaria para aprobar la Miscelánea Fiscal y el Presupuesto de Egresos de 2002. Las diversas leyes de la Miscelánea Fiscal y el Presupuesto de Egresos de 2002 se aprobaron por unanimidad. Los recursos adicionales se asignaron a los ramos administrativos para aumentar el gasto programable en educación (+15 por ciento), fortalecimiento al campo (+31.91 por ciento), salud (+14.64 por ciento), desarrollo social y combate a la pobreza (+35.25 por ciento) e infraestructura carretera (+27.75 por ciento)¹⁵⁴. Asimismo, se elevó en casi 30 mil millones de pesos las participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y municipios. Llama la atención que dentro de estos ramos se restableció el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades Federativas, con 17 mil 400 millones de pesos.

¹⁵³ Jorge Arturo Hidalgo, “Terminan año trabajando”, *Reforma*, 02 de enero de 2002.

¹⁵⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CD/Presupuestos/PRESUPUESTO%20de%20Egresos%202002.pdf>

REFORMA FISCAL (MISCELÁNEA FISCAL) 2001
<i>Ley del Impuesto Sobre la Renta</i>
<ul style="list-style-type: none"> > Eliminación de la tasa preferente del 30 por ciento a la reinversión de las utilidades. > Eliminación al subsidio para el crédito al salario. > Eliminación del régimen simplificado del ISR. > Homologación al 35 por ciento de la tasa del ISR para personas físicas y morales, con cláusula transitoria para su reducción gradual hasta llegar al 32 por ciento en el 2005. > Se establece que la totalidad de los ingresos de las personas físicas serán acumulados para efectos del cálculo del impuesto a pagar. > Conversión del sector primario y autotransporte a personas morales transparentes, con un esquema de flujo de efectivo. > *Los cambios en la Ley del Impuesto sobre la renta elevaron la recaudación en 47 mil 682 millones de pesos
<i>Ley de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios</i>
<ul style="list-style-type: none"> > Aumento de la carga fiscal en: <ul style="list-style-type: none"> - Telefonía celular por contrato y en tarjetas mayores a 200 pesos, servicios de radiolocalización y de televisión por cable. - Ciertas bebidas alcohólicas, refrescos y tabacos. - Gasolina y diesel. > *Los cambios en las cargas impositivas en el IEPS elevaron la recaudación en 16 mil 625.8 millones de pesos
<i>Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios</i>
<ul style="list-style-type: none"> > Tasó con un 5 por ciento adicional al 15 por ciento del IVA a los bienes y servicios suntuarios. > *El establecimiento del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios representó una recaudación adicional de 8 mil 751.4 millones de pesos.
El conjunto de las reformas a la estructura impositiva y cargas fiscales al ISR, IEPS y el establecimiento del IVBSS aumentaron la recaudación en 72 mil 680 millones de pesos.

Cuadro 5. La reforma fiscal (Miscelánea Fiscal) 2001. Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2002/lif2002.pdf; Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, Gaceta Parlamentaria, año IV, número 878-II, martes 13 de noviembre, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/IniLeyIngresos.html>; y Jorge Arturo Hidalgo y Jorge Reyes, “Gravan artículos de lujo en lugar de la telefonía”, *Reforma*, 02 de enero de 2002.

A manera de conclusión: el liderazgo de Vicente Fox en torno a la reforma fiscal.

Como se ha visto en la reconstrucción del proceso político de la reforma fiscal del 2001, el liderazgo presidencial que ejerció Vicente Fox sobre los partidos políticos se desgastó de forma muy pronunciada durante los primeros tres meses y medio de ese año. De contar con un enorme capital político que le proporcionó el entusiasmo ciudadano por la alternancia de partidos en la presidencia de la República y una buena disposición del Poder Legislativo para estudiar una propuesta fiscal, el presidente Fox se enfrentó al Congreso y se pospuso indefinidamente la discusión de la parte fiscal de La Nueva Hacienda Pública Distributiva, a sólo dos semanas de su presentación. Los legisladores de todos los partidos políticos tomaron esta decisión para proteger al Congreso de las presiones que recibió por parte del Ejecutivo federal.

La disminución espectacular del liderazgo político del nuevo presidente se debió a una serie de decisiones producto de su particular interpretación de las elecciones del 2000 y del ejercicio del poder presidencial que llevaron a Vicente Fox a ignorar las restricciones que pesaban sobre su agenda política y asumir posiciones poco estratégicas, que no cuidaron sus prospectivas de poder y sus márgenes de maniobra política.

La primera decisión que asumió Fox durante el primer semestre de su gobierno fue su insistencia en imponer a los legisladores de la Cámara de Diputados los términos de la reforma fiscal y su renuencia a establecer un proceso de negociación con ellos en donde pudiese desplegar un liderazgo efectivo. Como muestra de lo anterior, es el envío del paquete de iniciativas hacendarias al Congreso sin que hubiese mediado un proceso de consulta y negociación previo. Esta percepción de la reputación profesional de Fox se

reforzó entre los legisladores porque durante la semana de la presentación del paquete de iniciativas hacendarias, no tomó nota de las posiciones que sostenían al respecto los partidos políticos ni de las condiciones que proponían y en cambio, buscó convencerlos mediante argumentos razonados de las bondades de la reforma. Con el antecedente del tema del EZLN que había degenerado en un grave conflicto político entre los poderes, les pareció a los legisladores que Fox tenía la intención de volver a presionar y forzar la aprobación de la reforma o generar otro conflicto político. En estas condiciones, el aplazamiento indefinido de la propuesta fiscal del Ejecutivo a sólo dos semanas de su presentación respondió a que el presidente no cuidó su reputación profesional ante los legisladores de todos los partidos políticos, incluido el PAN, durante sus decisiones y acciones que había implementado previamente.

Durante el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVIII Legislatura, el presidente Fox intentó reconstruir un liderazgo para aprobar la reforma fiscal de su gobierno mediante audaces mecanismos de persuasión. En agosto, propició la organización de los gobernadores para que por su conducto presionaran a los diputados de sus estados para formar una base de apoyo legislativo a la reforma fiscal. Sin embargo, en el 2000 los gobernadores aún no tenían la fuerza ni la organización necesaria para poder influir de manera concertada sobre sus respectivas bancadas en el Congreso. Otra medida de persuasión por parte del Ejecutivo fueron los onerosos recortes que la Secretaría de Hacienda aplicó al presupuesto, que disminuyeron los recursos a programas sociales, de infraestructura y a las partidas que recibían los estados. Si bien estos recortes respondieron a una baja en la recaudación producto del estancamiento económico del 2001, también fueron utilizados por el gobierno federal como una medida para presionar

a legisladores y gobernadores acerca de la necesidad de una reforma fiscal que elevara los ingresos del gobierno. Por último, el Ejecutivo presentó en noviembre un Paquete Hacendario para el 2002 muy austero, con los mismos recursos que el 2001, que limitaba el gasto gubernamental por debajo de las necesidades de inversión del país.

Si bien estas acciones del Ejecutivo federal lograron mantener el tema de la necesidad de aumentar los ingresos tributarios en la agenda legislativa y el compromiso de los partidos políticos para explorar alternativas viables, no lograron vencer la oposición legislativa a la propuesta central del gobierno de tasar a los alimentos y las medicinas. Esta situación se debió a que durante todo el periodo de sesiones Fox siguió presionando al Congreso para aprobar la reforma y, en diversas ocasiones, se condujo de una manera casual, espontánea y desafiante en el transcurso de sus responsabilidades. El estilo de Fox jugó en contra de la reputación profesional del presidente entre los legisladores, situación que le restó influencia ante ellos y dificultó las negociaciones de la reforma fiscal que estaban llevando a cabo los operadores de la Secretaría de Hacienda en la Cámara de Diputados. La insistencia personal del presidente sobre el tema y la renuencia de los partidos de oposición para tasar los alimentos y las medicinas tuvieron como efecto generar una situación de “impasse” legislativo durante todo el periodo ordinario de sesiones.

Finalmente, durante la última semana del periodo extraordinario de sesiones el Ejecutivo decidió retirar su propuesta de tasar alimentos y medicinas cuando su insistencia amenazó la aprobación del Paquete Hacendario del 2002 y la viabilidad financiera del país. La iniciativa fiscal del Ejecutivo fracasó, pero en las negociaciones de la Ley de Ingresos se

aprobó una compleja miscelánea fiscal que le proporcionó al gobierno el 60 por ciento de los recursos que contemplaba la propuesta fiscal original.

Como corolario de todo lo anterior, el presidente Vicente Fox no logró desplegar un liderazgo efectivo en torno a la reforma fiscal del 2001, en la medida en que su propuesta central de tasar con el IVA a los alimentos y medicinas no se aprobó en el Congreso de la Unión. Sin embargo, el presidente realizó diversas acciones durante el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVIII Legislatura que mantuvieron el hecho de la necesidad de una mayor recaudación gubernamental en la agenda legislativa, mismas que propiciaron el consenso unánime entre los partidos políticos acerca de una miscelánea fiscal que le proporcionase una importante parte de recursos los adicionales que contemplaba la reforma fiscal del Ejecutivo.

CAPÍTULO 3. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA ENERGÉTICA DE FELIPE

CALDERÓN

“...la política no sólo es el arte de lo posible a partir de lo real, sino que para construir el bien común se requiere generar bienes públicos (...) y que lo mejor, generalmente es enemigo de lo bueno.

Cuando sólo estamos dispuestos a aceptar lo mejor, generalmente acabamos perdiendo las muchas cosas buenas que tiene el país. Ésta, ténganlo por seguro, amigas y amigos, es una buena reforma; sin exagerar, puedo decir que es el cambio más favorable en el sector hidrocarburos que ha tenido el país desde 1938.”

Felipe Calderón Hinojosa
Citando a Carlos Castillo Peraza al enterarse que el Senado de la República aprobó la reforma energética el 23 de octubre de 2008.

TENSIÓN

Los problemas de Petróleos Mexicanos.

A comienzos del 2008, la situación de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) era muy delicada. La producción de petróleo había estado declinando de manera sostenida durante algunos años¹⁵⁵, situación que evidenció los problemas estructurales de la industria energética de México y de PEMEX en particular. Los motivos de preocupación estaban justificados pues históricamente Petróleos Mexicanos ha jugado un papel

¹⁵⁵ De una producción histórica máxima de 3.383 millones de barriles diarios en el año 2004, descendió a 2.792 millones de barriles diarios para el año 2008, una caída en la producción de 17.5 por ciento. Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía. <http://sie.energia.gob.mx>

estratégico en el desarrollo nacional¹⁵⁶. La paraestatal contribuye de manera importante a los ingresos fiscales del gobierno mexicano¹⁵⁷, recursos que se canalizan al gasto social en educación, salud y el combate a la pobreza, a la inversión en infraestructura así como a fortalecer las haciendas estatales y municipales. En el ámbito económico, PEMEX también desempeña un rol fundamental. Sus ventas de petróleo al exterior representan al país la primera fuente de divisas¹⁵⁸, provee la mayoría de la energía primaria que requiere la economía nacional y es el sostén de una importante industria nacional de insumos y servicios relacionados al petróleo.

El papel estratégico de PEMEX en el desarrollo nacional está sancionado por consideraciones especiales en la Constitución política de México. El emblemático artículo 27 reivindica para la Nación la propiedad de los recursos del subsuelo y le da a PEMEX el control y la regulación de toda la cadena productiva del petróleo, desde la exploración y producción hasta la distribución.

Se puede considerar que la situación en que se encontraba PEMEX en el 2008 era paradójica pues, si bien era la tercera compañía petrolera a nivel mundial en cuanto a la producción de petróleo y generaba ingresos muy elevados¹⁵⁹, enfrentaba serios desafíos en las áreas de exploración y producción de hidrocarburos y petrolíferos. Según informes

¹⁵⁶ Isabelle Rousseau, "Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro" en José L. Méndez, coord., *Los grandes problemas de México*, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, p. 304.

¹⁵⁷ En el 2008, PEMEX aportó 36.5 por ciento de los ingresos presupuestarios del gobierno mexicano. Ley de Ingresos y Miscelánea Fiscal 2007, Dictamen aprobado por el Congreso, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0662006.pdf>

¹⁵⁸ En el 2008, el valor de las exportaciones de petróleo de PEMEX ascendió a 43,342 millones de dólares. Sistema..., *op. cit.*

¹⁵⁹ En el 2008 PEMEX tuvo un rendimiento antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización de 71,593 millones de dólares. Reporte de resultados financieros de PEMEX al 31 de diciembre de 2008. http://www.ri.pemex.com/files/content/dcf_rr_0812_e2.pdf

estadísticos de Petróleos Mexicanos, de 2004 a 2008 las reservas probadas de hidrocarburos disminuyeron a un ritmo anual de 5.53 por ciento; de haberse mantenido este ritmo de descenso junto con el nivel de producción del 2007, sólo le hubiera restado a la paraestatal 9.6 años de petróleo y derivados¹⁶⁰. Por otro lado, los problemas en la exploración y la producción resultaron en un descenso en el volumen de las exportaciones petroleras entre 2004 y 2008 del 25 por ciento (aunque los altos precios de los hidrocarburos compensaron la caída de divisas)¹⁶¹ justo en una etapa en que la economía nacional había elevado la demanda de energía primaria y productos petrolíferos. En el caso de éstos últimos, México no era autosuficiente e importó, en el 2008, productos refinados del petróleo con valor de 21,892 millones de dólares.

Isabelle Rousseau considera que la delicada situación por la que atravesaba Petróleos Mexicanos se debía a un conjunto de factores inherentes a la política petrolera del Estado mexicano que había favorecido el papel rentista de PEMEX¹⁶². La investigadora sostiene que la gran fuerza simbólica de la nacionalización de la industria del petróleo en 1938, como una reconquista de la dignidad y la soberanía nacional, el mandato constitucional de la propiedad nacional de los recursos del subsuelo que le otorga a PEMEX el control de la cadena extractiva de hidrocarburos y el gran peso que tiene el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), con una ideología corporativa y nacionalista, han creado inercias importantes que dificultan cambios en la

¹⁶⁰ Una parte importante de esta caída se debió al descenso de producción en el megayacimiento Cantarell, en la Sonda de Campeche, que ha proporcionado la mayor parte del crudo a PEMEX desde finales de la década de 1970. De producir un máximo histórico de 2.125 millones de barriles diarios en 2004 pasó a producir 1.002 millones de barriles diarios en el 2008, un desplome de 52.85 por ciento. Sistema... *op. cit.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Rousseau, *op. cit.*, pp. 317-327.

industria y que favorecen una política fiscal expropiatoria hacia la paraestatal por parte del Estado mexicano¹⁶³. En efecto, PEMEX no tenía márgenes independientes de acción financiera, pues su presupuesto dependía de las aportaciones anuales asignadas por la Secretaría de Hacienda y el Congreso, que se decidían en el marco de la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta manera, el presupuesto de Petróleos Mexicanos se calculaba bajo la lógica de las erogaciones federales y no de sus necesidades de inversión; además, se computaba de manera anual, situación que dificultaba financiar proyectos de inversión mayores a un año.

La enajenación de los rendimientos y la falta de independencia financiera habían orillado a PEMEX a recurrir al endeudamiento para financiar sus actividades e inversiones a través de los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS)¹⁶⁴. Si en 1998 los PIDIREGAS financiaron el 39.2 por ciento del total de las inversiones de la paraestatal, para el 2008 financiaron el 86.6 por ciento de sus inversiones. El endeudamiento había crecido de tal manera que, en el 2006, las autoridades de PEMEX reconocieron oficialmente que la paraestatal era una empresa técnicamente quebrada pues el monto de sus pasivos superaba en tres por ciento el valor de sus activos¹⁶⁵.

Con este cúmulo de problemas, en el 2008 PEMEX carecía de la capacidad financiera para emprender ambiciosos proyectos de inversión en las diferentes áreas de la cadena

¹⁶³ El sistema fiscal de PEMEX llegaba a sustraer hasta el 110 por ciento de los rendimientos de la paraestatal.

¹⁶⁴ Rousseau, *op. cit.* p. 323.

¹⁶⁵ *Idem.*, p. 306.

productiva del petróleo, que pudieran frenar la caída en la producción, aumentar los bajos niveles de reservas probadas y satisfacer las crecientes necesidades de energía primaria y productos petrolíferos que requería la economía del país. Esta dura realidad comprometía no sólo los ingresos gubernamentales, sino la seguridad energética y la estabilidad de la economía mexicana.

Ante la delicada situación de la industria del petróleo en México, a comienzos del 2008 el titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón, dio inicio a un proceso de negociación de reforma energética con el Congreso. El plan inicial del gobierno fue impulsar la liberalización de amplias áreas de la industria petrolera a la inversión privada para poder reasignar los recursos de PEMEX hacia las tareas sustantivas de exploración y producción. Desde el comienzo de las negociaciones con los legisladores, el Ejecutivo había descartado impulsar una modificación del artículo 27 constitucional, pues no contó con el apoyo del PRI, su principal aliado legislativo en el Congreso¹⁶⁶. En cambio, centró sus esfuerzos en modificar las leyes secundarias que regulan el artículo 27 y la operación de PEMEX. En opinión de Rousseau, este curso de acción, liberalizar ciertas áreas de la industria sin proponer cambios constitucionales, le restó coherencia a los planes iniciales del Ejecutivo, pues invariablemente se rompe con cierta lógica y el espíritu del artículo 27¹⁶⁷. En todo caso, el Ejecutivo buscó abrir a la inversión privada el transporte, distribución y almacenamiento de petróleo, gas y productos refinados y petroquímicos.

¹⁶⁶ Para realizar modificaciones o adiciones a la Constitución mexicana se requiere del voto de las tres cuartas partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión y de su aprobación por la mayoría de las legislaturas estatales, artículo 135, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁷ Rousseau, *op. cit.*, p. 330.

Asimismo, cabildeó para abrir la posibilidad de que terceros participen en la refinación del petróleo bajo un esquema de maquila. En el campo de la exploración y producción, el Ejecutivo propuso la posibilidad de que PEMEX se aliara con empresas nacionales o extranjeras para desarrollar yacimientos de difícil acceso, mediante contratos de riesgo, en donde cada empresa participa por igual en los riesgos y emolumentos iniciales así como en los beneficios de la inversión¹⁶⁸.

La rivalidad política entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador y la reforma energética.

La oposición más decidida a los planes del Ejecutivo para reformar el sector petrolero provino del excandidato presidencial del PRD, Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Desde la campaña electoral por la presidencia en el 2006, en la cual AMLO y Calderón fueron los candidatos del PRD y PAN respectivamente, existía una fuerte rivalidad entre los dos políticos. En efecto, los comicios del 2006 se habían convertido en un referéndum acerca de los proyectos políticos y económicos antagónicos que enarbolaron los dos candidatos¹⁶⁹. Durante la campaña por la presidencia, se puede considerar que Felipe Calderón defendió una postura de “derecha”¹⁷⁰, pues propuso una plataforma política de

¹⁶⁸ El Ejecutivo también impulsó varias reformas para hacer más eficiente la administración de PEMEX, cuyo objetivo era reforzar su gobierno corporativo, la capacidad de ejecución, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, planteó crear la Comisión Nacional del Petróleo (CNP) para la gestión del sector energético del país y cambiar la Ley de la Administración Pública Federal, para centrar la política petrolera y energética en la Secretaría de Energía y no, como venía ocurriendo, en PEMEX.

¹⁶⁹ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 156-183.

¹⁷⁰ Alejandro Moreno, “The 2006 Mexican Presidential Election: The Economy, Oil Revenues, and Ideology”, *Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1, (ene., 2007), p. 16.

continuidad de la política económica de los últimos tres presidentes (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), orientada a la libre empresa y hacia los mercados internacionales. Asimismo, Calderón se había pronunciado por un Estado acotado con finanzas sanas que le dieran estabilidad a la economía, a pesar de que el crecimiento económico durante el sexenio de Vicente Fox había sido muy bajo. En marcado contraste con estas posturas del candidato del PAN, López Obrador fue muy crítico a las políticas económicas “neoliberales” que desde el periodo presidencial de Carlos Salinas se habían implementado en México. La posición de “izquierda” que sostuvo durante la campaña electoral buscó cambiar la política económica de los últimos tiempos para darle un sesgo estatista y redistribuir el ingreso a las clases menos favorecidas. Para AMLO, el Estado debía asumir la rectoría del desarrollo económico a través de un gobierno fuerte, una mayor intervención estatal y la subordinación de los actores económicos.

A la intensa campaña electoral del 2006¹⁷¹, le siguió un serio conflicto poselectoral que profundizó la división política y la rivalidad entre Calderón y López Obrador. Después de que los resultados de las elecciones señalaran el triunfo del candidato del PAN por un margen de sólo 0.58 por ciento (o 243,934 votos de más de 41 millones emitidos), López Obrador cuestionó la imparcialidad del proceso electoral y acusó que había sido objeto de un fraude por parte de las autoridades electorales y el presidente Fox. Exigió el recuento

¹⁷¹ La elección presidencial del 2006 estuvo marcada por una intensidad inusual, producto de la división ideológica de los dos contendientes punteros. A los discursos divisivos de AMLO, se le sumó la militancia del presidente Fox a favor del candidato del PAN y la campaña mediática de desprestigio en contra de López Obrador, que lo calificó como un “peligro para México” y lo asoció a un pasado de crisis recurrentes, inflación y deuda.

de todos los votos emitidos durante la elección¹⁷² al mismo tiempo que dio inicio a una intensa movilización popular en las calles de la ciudad de México en defensa de su supuesto triunfo e impugnó la imparcialidad de la elección en los tribunales electorales. Después de varios meses de conflicto poselectoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desechó la exigencia de AMLO de realizar un recuento total de los votos y declaró presidente electo a Felipe Calderón. Ante esto, López Obrador cuestionó la neutralidad con que el Instituto Federal Electoral (IFE) había llevado a cabo la elección, el fallo del TEPJF y desconoció el triunfo en las urnas de Calderón. El 16 de septiembre del 2006, anunció la formación de un gobierno paralelo y la continuación de su movimiento de resistencia civil.

La referencia a la rivalidad política entre Calderón y López Obrador es importante en varios sentidos. En primer lugar, ayuda a explicar el liderazgo político que ejerció el presidente Calderón durante la discusión de los planes energéticos de su gobierno. Si bien Calderón se había afianzado en la presidencia de la República después de la elección del 2006 y el conflicto poselectoral mediante una alianza política con el PRI y un hábil desempeño legislativo durante el 2007, tanto su reputación profesional ante numerosos legisladores del PRD, como su prestigio público entre amplios sectores sociales que habían apoyado la candidatura de AMLO, estaba seriamente dañada¹⁷³.

¹⁷² Con el “voto por voto, casilla por casilla”, AMLO buscaba anular el proceso electoral. Según algunos analistas, el objetivo era que el Congreso nombrara a un gobierno provisional, quien debía organizar una nueva elección. Ver, por ejemplo, a: Todd A. Eisenstadt, “The Origins and Rationality of the ‘Legal versus Legitimate’ Dichotomy Invoked in Mexico’s 2006 Post-Electoral Conflict”, *Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1, (ene., 2007), pp. 39-43.

¹⁷³ La ciudadanía se encontró dividida acerca de la imparcialidad de las elecciones del 2006. En una encuesta realizada por el periódico Reforma en julio de ese año, reveló que el 41 por ciento de los

Cuadro 6. Aprobación presidencial Felipe Calderón

	Dic-2006	Ene-2008
Acuerdo	63%	63%
Desacuerdo	26%	34%

Fuente: Consulta Mitofsky, <http://www.consulta.com.mx>

En segundo lugar, la rivalidad política AMLO-Calderón nos explica el surgimiento de una oposición decidida a la reforma energética del Ejecutivo muy temprano en el 2008. Las posiciones ideológicas divergentes que enarbolaban Calderón y López Obrador como candidatos se trasladaron a las discusiones sobre la forma y el papel que debía asumir PEMEX en el desarrollo nacional. A grandes rasgos, la posición de “izquierda” sostenida por AMLO, el PRD y los sectores nacionalistas del PRI, sostenían que la crisis por la que atravesaba PEMEX era el resultado del régimen fiscal confiscatorio que se aplicaba a la paraestatal que no le permitía realizar las inversiones necesarias para mantener los niveles de producción y de reservas probadas. Sostenían que las autoridades de Petróleos Mexicanos y el gobierno federal habían descuidado deliberadamente ciertas áreas de la cadena productiva para abrirla a la iniciativa privada y proponían que el Estado asumiera plenamente la rectoría sobre el sector energético como lo marca el artículo 27 constitucional y ajuste la producción de petróleo y petrolíferos a las necesidades de la economía nacional.

ciudadanos consideraba que la elección presidencial del 2 de julio tuvo “irregularidades graves”, mientras que el 53 por ciento opinó que fue “limpia”. “Encuesta. Preocupa tensión política”, *Reforma*, 30 de julio de 2006.

La postura opuesta de “derecha”, impulsada por el Ejecutivo federal, el PAN y el resto del PRI proponía abrir a la inversión privada amplias áreas de la cadena productiva del petróleo como la refinación, el almacenamiento, el transporte y la distribución de petróleo, gas y reasignar recursos de PEMEX hacia la exploración y explotación. Además, juzgaban conveniente permitirle a PEMEX asociarse con empresas privadas, mediante “alianzas estratégicas”, para desarrollar yacimientos de difícil acceso mediante nuevos tipos de contratos, como los de riesgo compartido¹⁷⁴.

La posición de “derecha” también planteaba la necesidad de flexibilizar las restricciones impuestas a la administración de Petróleos Mexicanos en cuanto a su gestión, presupuesto, contratos y obras públicas, así como establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Con el antecedente de una fuerte rivalidad entre AMLO y Calderón, producto de enfrentamientos políticos pasados que radicalizaron sus posturas ideológicas en cuanto a la política económica en general y a la política petrolera¹⁷⁵ en particular, en enero de 2008, ante el inicio del cabildeo del presidente Calderón con los senadores, López Obrador constituye el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo (MNDP) con la

¹⁷⁴ Los contratos de riesgo compartido (Joint Venture) tienen como característica que dos o más personas jurídicas celebren un contrato con el propósito de realizar un negocio en conjunto, asumiendo el riesgo respectivo en común, con objeto de disfrutar en igual medida y cantidad los beneficios, por un tiempo determinado, sin la necesidad de constituir una sociedad o persona jurídica.

¹⁷⁵ La propuesta de reforma energética del Gobierno Legítimo planteaba que sí existía una alternativa a las inversiones privadas para corregir los problemas en que se encontraba PEMEX. Proponía invertir de manera urgente 400 mil millones de pesos en diversas áreas de la industria del petróleo, particularmente en exploración, producción, refinación y mantenimiento. 200 mil millones de pesos se obtendrían de ahorros en el gasto corriente y de operación de la burocracia de todos los niveles del Estado mexicano y de la reducción a la mitad de los sueldos de los altos funcionarios. Los otros 200 mil millones de pesos se obtendrían de los excedentes petroleros. Asimismo, proponía fusionar las empresas subsidiarias de PEMEX, eliminar los PIDIREGAS, reducir los precios de los refinados de hidrocarburos e impulsar el desarrollo científico y tecnológico del sector.

finalidad de movilizar amplios sectores populares y parlamentarios¹⁷⁶ para frenar el plan petrolero del Ejecutivo¹⁷⁷.

Los términos del debate de la reforma energética ante la opinión pública.

El mayor mérito de AMLO fue su habilidad de establecer los términos del debate de la reforma energética ante la opinión pública. Desde la dirección del MNDP, López Obrador apeló al sentimiento nacionalista de los mexicanos basado en el recuerdo de la expropiación petrolera de 1938 como la recuperación de la soberanía nacional y la dignidad del país. Según el discurso que elaboró, como Petróleos Mexicanos es una industria trascendental para el desarrollo de la Nación, los intentos de “privatización” encubierta que impulsaba el Ejecutivo constituían un agravio a la Nación, pues se perdería la soberanía nacional y la independencia del país. De esta manera, el titular del gobierno “ilegítimo”, Felipe Calderón, que tenía la intención de privatizar Petróleos Mexicanos mediante mecanismos encubiertos como los contratos de riesgo, debía ser considerado un traidor a la patria¹⁷⁸. Durante los meses de enero, febrero y marzo, AMLO logró reducir el debate acerca de la reforma petrolera a si se privatizaba PEMEX (como lo quería el Ejecutivo) o se asumía la defensa de la soberanía del país. El deber de todo

¹⁷⁶ Al MNDP se adhirieron diputados del PRD, del Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia, mismos que se constituyeron en el Frente Amplio Progresista (FAP). Este frente de legisladores tenía como objetivo impedir la negociación de los planes energéticos del Ejecutivo en el Congreso. En particular, se oponían a las negociaciones parlamentarias entre el PAN y el PRI y estuvieron atentos a la posibilidad de que se aprobara la reforma mediante la construcción de una mayoría entre esos dos partidos. Daniel Pensamiento, “Respalda el PRD 'huelga legislativa’”, *Reforma*, 26 de enero de 2008.

¹⁷⁷ Daniel Pensamiento, “Pide AMLO evitar apertura en Pemex”, *Reforma*, 10 de enero de 2008.

¹⁷⁸ Spot de televisión, Movimiento Nacional de Defensa del Petróleo.
http://www.youtube.com/watch?v=QkZL_Da1Zn8&feature=related

mexicano patriota era pues, rechazar la propuesta del Ejecutivo¹⁷⁹. De manera paralela, López Obrador presionó de manera fuerte la adhesión incondicional de los legisladores del PRD a las directrices generales del MNDP. El discurso del excandidato presidencial no admitió matices y exigía una definición puntual sobre el tema¹⁸⁰. Por ejemplo, ante integrantes del FAP explicó que no había lugar para las “medias tintas”, o se estaba por la defensa del petróleo o no, o “se es mexicano o se es traidor”¹⁸¹.

Ante el posicionamiento inicial de López Obrador y las movilizaciones multitudinarias del MNDP, la reacción del Ejecutivo fue muy precavida. Si bien, el presidente Calderón había asegurado desde el mes de enero que el plan petrolero del gobierno buscaba “fortalecer” a PEMEX y no privatizarlo¹⁸², ya que no se perdería el control sobre los hidrocarburos ni la propiedad de los activos de la paraestatal¹⁸³, la transmisión del discurso presidencial fue poco estructurado y claro. Esto se debió a que el Ejecutivo había privilegiado la negociación de la reforma con los legisladores del PAN, el PRI, el PVEM y, de ser posible, con el sector moderado del PRD, y aprobarla de manera “fast-

¹⁷⁹ Se puede argumentar que la propuesta energética del Ejecutivo sobre PEMEX no era propiamente privatizadora, pues no contemplaba vender los activos de la paraestatal. Sin embargo, la oposición señalaba que permitir la asociación de Petróleos Mexicanos con empresas privadas bajo la modalidad de los contratos de riesgo y la posibilidad de inversión privada en oleoductos, almacenamiento, transporte y refinación constituían mecanismos encubiertos de privatización.

¹⁸⁰ Quién mostraba un ánimo de discusión de la reforma era el blanco de severas críticas por parte de López Obrador. Por ejemplo, ante la reunión de la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la perredista Ruth Zavaleta con el secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño, el excandidato presidencial declaró que el secretario de Gobernación estaba de “afanosito, agarrándole la pierna a quien se deje” en clara alusión a su reunión con Zavaleta. Érika Hernández, “Quiere 'agarrar pierna' al que se deje.- AMLO”, *Reforma*, 29 de enero de 2008.

¹⁸¹ Guadalupe Irizar, “Exige AMLO a diputados evitar las medias tintas”, *Reforma*, 31 de enero de 2008.

¹⁸² El presidente defendió también el esquema mixto de inversión pública y privada que contemplaba la reforma del Ejecutivo, pues se elevarían la competitividad, la productividad y la eficiencia de la paraestatal. Según el presidente, esto reforzaría la soberanía nacional pues se garantizarían los beneficios de la renta petrolera, el crecimiento del país y la prosperidad para las futuras generaciones. Para asegurar lo anterior, era imprescindible otorgar seguridad jurídica a la inversión privada. Mayolo López, “Urge FCH modernizar petróleos”, *Reforma*, 11 de enero de 2008.

¹⁸³ *Ibid.*

track” por medio de una mayoría parlamentaria. Con esta estrategia, Calderón no buscó posicionar públicamente el sentido de su reforma (por ejemplo, mediante la presentación de una iniciativa), para no fortalecer la oposición a la misma y dificultar su negociación¹⁸⁴. Sin embargo, este curso de acción alentó el misterio ante la opinión pública acerca de los planes del gobierno y le otorgó a López Obrador libertad para posicionar exitosamente los términos del debate.

Este “impasse” del Ejecutivo tuvo efectos en el liderazgo presidencial. El énfasis en la estrategia parlamentaria del presidente Calderón, autoexcluyó al Ejecutivo de su rol de gran educador, vacío que fue aprovechado con gran habilidad por AMLO. El triunfo de comunicación de López Obrador y la división ciudadana en torno a la reforma energética le restaron al Ejecutivo libertad de maniobra y ascendencia entre los importantes legisladores del PRI y, en mayor medida, entre la fracción moderada de los del PRD, quienes a finales de enero abandonaron las negociaciones en la Comisión de Energía en el Senado¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Los tiempos políticos eran poco propicios para debatir un tema tan polémico como la reforma energética. A mediados de marzo habría elecciones internas en el PRD, que se encontraba dividido entre un sector moderado y uno radical afín a López Obrador. Si el presidente Calderón avanzaba con más determinación la reforma energética, podría fortalecer al bando afín a López Obrador. Por otro lado, el gobierno federal se encontraba negociando el contrato colectivo de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), aliado político de AMLO y base operativa del recién creado MNDP. De no cumplirse el oneroso contrato con los electricistas, fortalecería la oposición a la reforma energética. Por último, el 18 de marzo se conmemoraba el septuagésimo aniversario de la expropiación petrolera, bandera del nacionalismo económico que enarbolaba el movimiento de López Obrador.

¹⁸⁵ Érika Hernández y Daniel Pensamiento, “Deja PRD el debate energético”, *Reforma*, 30 de enero de 2008.

Cuadro 7. Percepción ciudadana reforma energética.

En su opinión, ¿qué es lo que más convendría hacer?

▪ Mantener a PEMEX exclusivamente en manos del gobierno y no permitir la inversión privada.	43%
▪ Permitir la inversión privada en PEMEX, pero mantenerla bajo el control del gobierno.	37%
▪ Privatizarla.	7%

Fuente: Periódico *Reforma*, encuesta realizada entre el 16 y el 18 de febrero de 2008.

Es hasta el mes de febrero cuando encontramos indicios de que al presidente Calderón le comienza a preocupar el hecho de que la reforma energética no estaba siendo transmitida en términos favorables a la opinión pública e implementa medidas de comunicación para posicionarla. En primer lugar, el presidente comenzó a defender públicamente la reforma buscando contrarrestar los argumentos y la estrategia de movilización popular de López Obrador así como defender las instituciones deliberativas como el ámbito natural para llegar a acuerdos. En segundo lugar, el presidente Calderón instruyó a la Secretaría de Energía elaborar un diagnóstico acerca de la situación en que se encontraba PEMEX. El propósito era que, en base a una evaluación “objetiva” del sector petrolero, construir un consenso general en la materia y analizar con “serenidad” cuáles eran las alternativas y las diferentes vías de acción sobre las cuales actuar para mejorar el sector¹⁸⁶. Sin embargo, este diagnóstico fue presentado hasta finales de febrero¹⁸⁷, después del inicio de las acciones de resistencia civil pacífica del MNDP y la advertencia de AMLO de brotes de violencia si prosperaba la reforma energética en los términos que planteaba el Ejecutivo¹⁸⁸. Asimismo, para apoyar la estrategia de comunicación del gobierno, en

¹⁸⁶ Claudia Salazar, “Pide FCH discutir el tema energético”, *Reforma*, 29 de enero de 2008.

¹⁸⁷ Claudia Guerrero, “Diagnostica PAN pérdida petrolera”, *Reforma*, 26 de febrero de 2008.

¹⁸⁸ Claudia Guerrero, “Alistan resistencia AMLO y seguidores”, *Reforma*, 25 de febrero de 2008.

marzo se emitió un “spot” de televisión de cinco minutos en cadena nacional intitulado El Tesoro, que describía la existencia de grandes cantidades de petróleo en las aguas profundas del Golfo de México y la única manera de acceder a él era mediante alianzas estratégicas de PEMEX con empresas privadas¹⁸⁹. Por último, se instruyó a la secretaria de Energía, Georgina Kessel, explicar las principales propuestas del gobierno federal para resolver los problemas que señalaba el diagnóstico oficial ante los legisladores del PAN y del PRI¹⁹⁰.

Es importante notar que estos esfuerzos de comunicación del gobierno fueron muy tímidos, resultaron poco efectivos y no despertaron ningún entusiasmo, tanto entre los partidos políticos, como entre la población. Para empezar, la demora en la presentación del diagnóstico oficial hasta finales de febrero mostró una preocupante falta de disposición y voluntad del Ejecutivo para defender públicamente la reforma energética, renuente a establecer una interlocución con el movimiento de AMLO. En cuanto al contenido del diagnóstico de la SENER, éste señalaba los problemas del sector petrolero que ya todos conocían. Los operadores políticos del gobierno no entendieron que, en general, existía un amplio consenso acerca de la problemática en que se encontraba PEMEX; lo que provocaba profundas divisiones era la manera de resolver los problemas de la paraestatal. Además, el diagnóstico estaba elaborado con un lenguaje demasiado técnico para poderlo transmitir con autenticidad. En particular, a los legisladores del PAN, les preocupó esta situación¹⁹¹, pues en contraste, AMLO desplegaba una narrativa sencilla

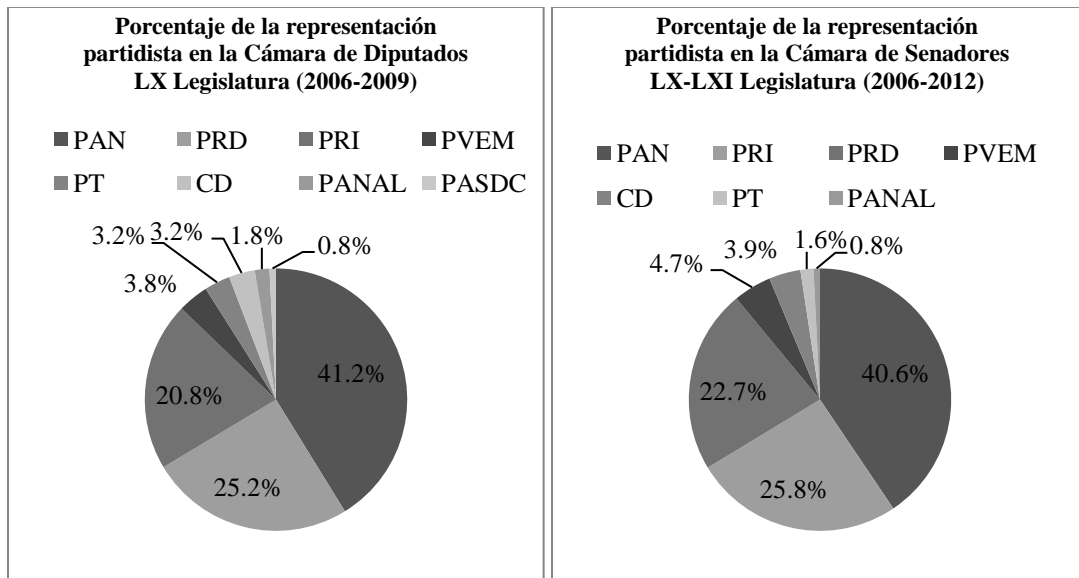
¹⁸⁹ Se puede ver el spot El Tesoro en http://www.youtube.com/watch?v=lgK_kotLHr4.

¹⁹⁰ Claudia Salazar, “Inicia SENER cabildeo de plan energético”, *Reforma*, 06 de marzo de 2008.

¹⁹¹ Claudia Guerrero, “Urgen panistas 'armas' a Kessel”, *Reforma*, 28 de febrero de 2008.

y directa debido a que el nacionalismo al que apelaba era visto con simpatía entre amplios sectores sociales.

Con todo, la estrategia de negociación de la reforma energética del gobierno, que descuidó su presentación en términos favorables ante la opinión pública, tuvo efectos contraproducentes en el liderazgo del presidente, al dificultar la influencia política sobre las bancadas del PRI y el sector moderado del PRD y entorpecer la creación de una coalición parlamentaria para respaldar el plan del Ejecutivo. En relación al PRI, desde enero había sido el interlocutor privilegiado del Ejecutivo, pues su apoyo era crucial para aprobar la reforma, no obstante que era la segunda fuerza política en el Senado y la tercera en la Cámara de Diputados.



Gráfica 5. Representación partidista en el Congreso de la Unión 2006-2009 y 2006-2012.
Fuente: <http://www.diputados.gob.mx> y <http://www.senado.gob.mx>

No obstante su fuerza electoral, el PRI había adquirido una posición de preeminencia en las negociaciones y desde enero, había establecido los límites de la reforma. En esa ocasión, se había opuesto a reformar el artículo 27 Constitucional, y sólo accedió a

apoyar cambios en su Ley reglamentaria y en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios¹⁹². Sin embargo, conforme el Ejecutivo fue perdiendo la batalla de la percepción ante la opinión pública, sectores importantes del Revolucionario Institucional comenzaron a cuestionar con más fuerza la alianza con el gobierno¹⁹³, a la cual asociaban con la privatización y se preocupaban por los costos políticos y electorales que pudiera traer. Así, los acuerdos con el Ejecutivo se convirtieron en un serio desafío a la unidad interna del PRI, que comenzó a aumentar las condiciones de su apoyo legislativo al gobierno y las observaciones a la reforma, con la finalidad de atemperar la división que existía en torno a ella y asegurar la unidad al interior de la organización, mantener la viabilidad de la reforma y avanzar sus propuestas sobre la materia¹⁹⁴. Si bien esta posición de ambivalencia del PRI recibió fuertes críticas por parte del PAN, se debió principalmente a la erosión del liderazgo presidencial, quien puso demasiado énfasis en las negociaciones parlamentarias y descuidó la defensa pública de su reforma energética. Así, el PRI buscó atemperar las propuestas del Ejecutivo y deslindarse del proyecto “privatizador” que a los ojos de la opinión pública representaba.

En el caso del PRD, el Ejecutivo había perdido por completo el liderazgo político, como lo demostró la oposición extrema de AMLO y los legisladores del FAP a su plan petrolero y la negativa del sector moderado del PRD a formar parte de las negociaciones en el Senado. Si bien este sector libraba una fuerte batalla interna por la presidencia del PRD con los

¹⁹² Claudia Salazar, “Respaldan priistas modernizar Pemex”, *Reforma*, 23 de enero de 2008.

¹⁹³ Guadalupe Irizar, “Cierran Petróleos a inversión foránea”, *Reforma*, 29 de febrero de 2008; Claudia Guerrero, “Aumenta la resistencia al interior del tricolor”, *Reforma*, 24 de marzo de 2008; Claudia Guerrero, “Buscan priistas cerrar paso a IP”, *Reforma*, 04 de abril de 2008.

¹⁹⁴ Claudia Guerrero y Claudia Salazar, “Reclaman priistas titubeo de Gobierno”, *Reforma*, 28 de marzo de 2008 y Claudia Guerrero, “Divide a los priistas alcance de reforma”, *Reforma*, 06 de abril de 2008.

sectores afines a AMLO y había mostrado voluntad de formar parte del proceso legislativo, no pudo desprenderse de las directrices políticas del MNDP que había asociado irremediamente la reforma energética con la privatización. Además, los certeros golpes mediáticos de López Obrador al secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño¹⁹⁵, habían reforzado la tesis de que se debía defender el patrimonio petrolero de la Nación de una minoría rapaz que quería adueñarse de él. En estas condiciones tuvieron que asumir como propias las posiciones extremas del MNDP y del FAP. Con todo, la defensa del petróleo, histórica lucha del PRD, debía ser sostenida con fuerza, y se canceló la posibilidad de que el PRD participe de manera importante en las negociaciones en torno a la reforma energética.

A finales de marzo, debido al “impasse” presidencial que descuidó la promoción de la reforma energética ante la opinión pública y la habilidad política de López Obrador para establecer los términos del debate petrolero, el panorama para la aprobación de la reforma

¹⁹⁵ La reforma energética del Ejecutivo recibió un fuerte revés el 24 de febrero. Ese día, López Obrador entregó a legisladores del FAP, copia de convenios de prestación de servicios que habían suscrito PEMEX-Refinación y Transportes Especializados Ivancar, firmados por Juan Camilo Mouriño entre 2002 y 2003. En esas fechas, Mouriño se desempeñaba como Coordinador de Asesores y Enlace Institucional del entonces secretario de Energía Felipe Calderón, y en esa calidad presidía el Consejo de Administración de PEMEX. López Obrador denunció tráfico de influencias a Mouriño y el FAP promovió una comisión de legisladores para investigar el caso.

La revelación de los contratos provocó un escándalo político. Los contratos lograron descalificar al secretario de Gobernación como interlocutor de la reforma energética, labor principal que el presidente Calderón le había encomendado hacía apenas cinco semanas. También afectó los esfuerzos del Ejecutivo de posicionar en buenos términos la reforma energética ante la opinión pública, pues quedó la impresión de que quienes la impulsaban desde el gobierno tenían negocios e intereses con la paraestatal.

La reacción del secretario de Gobernación tampoco ayudó a los propósitos del Ejecutivo. A un desconcierto prolongado por parte de Mouriño, aceptó que firmó los contratos pero que no había incurrido en ninguna irregularidad. El gobierno federal se encontró a la defensiva, sin lograr posicionar la reforma energética en términos favorables y desviando recursos políticos y tiempo en la defensa del secretario de Gobernación.

energética del gobierno era poco alentador. El Ejecutivo, consciente de esta situación, incluso llegó a plantear la posibilidad de no presentar la reforma energética¹⁹⁶.

La iniciativa de reforma energética del Ejecutivo.

En medio de la incertidumbre acerca del futuro de una reforma energética, el 08 de abril el Ejecutivo federal decidió enviar un paquete de iniciativas de reforma del sector petrolero al Congreso y, de esta manera, iniciar un proceso de deliberación legislativa entre los partidos políticos. La apuesta del Ejecutivo fue muy audaz pues el periodo ordinario de sesiones en el Congreso se clausuraba el último día de abril, por lo que restaban sólo 22 días para formar una coalición parlamentaria para su aprobación. La situación se complicaba aún más por el hecho de que la confrontación política de los meses previos, había impedido llegar a acuerdos firmes entre los partidos políticos. Previendo esta situación, el Ejecutivo decidió retirar su principal propuesta de permitir a PEMEX suscribir alianzas estratégicas con empresas privadas para la exploración y explotación de yacimientos de petróleo en aguas profundas, la cual contemplaba los polémicos contratos de riesgo. En cambio, la iniciativa presidencial consideraba reformar la Ley de Obras Públicas para permitirle a Petróleos Mexicanos firmar “contratos incentivados” con empresas especializadas, que les otorgaba estímulos adicionales en base a la productividad. Para librar la acusación de que este era un mecanismo encubierto de privatización, la iniciativa estipulaba que los pagos de los contratos debían ser siempre

¹⁹⁶ Claudia Guerrero, “Asume reforma Acción Nacional”, *Reforma*, 01 de abril de 2008.

en efectivo y no se comprometería la propiedad de los hidrocarburos. Esta propuesta tenía como finalidad flexibilizar las contrataciones de la paraestatal en el desarrollo de los yacimientos petroleros en aguas profundas y de difícil acceso. El otro tema polémico del paquete de iniciativas presidenciales fue la propuesta de reforma de la Ley reglamentaria del artículo 27, cuyo fin era permitir la inversión privada en la construcción y operación de refinerías, así como en el transporte, distribución y almacenamiento de petróleo, gas, refinados y petroquímicos. Según la iniciativa, en todas estas actividades no se transfería la propiedad del petróleo o refinados a los concesionarios y contratistas; éstos sólo otorgarían el servicio, no gozarían de la propiedad de los insumos y productos petroleros (tendrían la obligación de entregar a PEMEX todos los productos y residuos de los procesos productivos) y estarían sujetos a una regulación estatal unilateral¹⁹⁷.

El contenido y la presentación audaz de la reforma energética por parte del gobierno tuvieron como corolario apuntalar el liderazgo del Ejecutivo en el proceso legislativo en varios aspectos. En primer lugar, después de tres meses de especulación sobre los propósitos del gobierno en relación a la industria petrolera, su posición se despejó. Después del 08 de abril ya existían puntos de referencia para centrar el debate y reaccionar institucionalmente en torno al tema. El contenido de las iniciativas de reforma

¹⁹⁷El paquete de iniciativas que envió el Ejecutivo al Congreso también contemplaban reformas en la administración del sector petrolero (propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y la Ley de Derechos), la administración del sector energético (propuestas de reforma a la Ley de la Comisión de Regulación de Energía y la propuesta de creación de la Comisión Nacional del Petróleo) y cambios en la administración pública federal (con propuestas de reforma a la Ley de la Administración Pública Federal). En términos generales, estas propuestas fueron apoyadas por todos los partidos políticos ya que tenían como objetivo fortalecer el gobierno corporativo de PEMEX, darle a la paraestatal una mayor autonomía fiscal, presupuestal y técnica, fortalecer a la SENER con las herramientas técnicas y jurídicas para asumir la rectoría de la política energética e incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en Petróleos Mexicanos.

también buscó acercar las posiciones de acuerdo, en especial con el PRI, pues se retiró una de las principales propuestas del Ejecutivo, las alianzas estratégicas mediante los contratos de riesgo, que habían dividido a la clase política, a pesar de las fuertes críticas de que los planes gubernamentales se diluían en una reforma modesta con tal de avanzar en el proceso legislativo y de que los límites de la reforma los estaba estableciendo el PRI. Por otro lado, la iniciativa del Ejecutivo, que proponía un mecanismo ingenioso de maquila para admitir la inversión privada en refinación, transporte, distribución y almacenamiento de crudo, no enajenaba la propiedad de los hidrocarburos. Si estas seguridades no atemperaban la oposición firme a la reforma por parte del MNDP y de AMLO, podrían ser aceptables para el sector moderado del PRD, que se debatía por participar en el proceso político de aprobación de la reforma¹⁹⁸. Con todo, mediante este giro audaz, el Ejecutivo vuelve a asumir un liderazgo incuestionable en el proceso legislativo en torno a la reforma energética al mantenerla dentro de posiciones manejables para todos los partidos políticos, blindarla en la medida de lo posible de la oposición extrema de López Obrador y, por último, forzar al PRI, su mayor aliado político en el Congreso, a definirse y discutirla, con el objetivo de formar una mayoría en el Congreso y aprobarla antes del término del periodo de sesiones.

De manera paralela a la presentación de la reforma energética ante el Congreso, el presidente Calderón asumió su defensa pública con un esquema de argumentos que buscaron contrarrestar la percepción de que el gobierno quería privatizar a Petróleos Mexicanos. En el mensaje a la Nación para explicar el contenido de la iniciativa

¹⁹⁸ Claudia Salazar, “Divide a perredistas discusión de iniciativa”, *Reforma*, 09 de abril de 2008.

energética podemos encontrar los argumentos centrales que el gobierno utilizó para la defensa de sus planes en materia petrolera. En esa ocasión, el presidente apeló al *verdadero* patriotismo: como la reforma tenía como objetivo fortalecer a PEMEX y no privatizarlo, al buscar ampliar las reservas probadas y la producción mediante la posibilidad de contratar la tecnología, el conocimiento y la capacidad de ejecución para desarrollar pozos petroleros profundos, esta era la verdadera fórmula para defender la soberanía del país. Mencionó que era urgente aprobar la reforma debido a que países vecinos se encontraban desarrollando los yacimientos transfronterizos y exigió a los legisladores tener altura de miras, visión de futuro y responsabilidad histórica para resolver los problemas en que se encontraba Petróleos Mexicanos. Se pronunció por que el debate en torno al tema debía ser respetuoso y sereno, teniendo siempre como objetivo el bien del país. Por último, resaltó los beneficios compartidos que buscaba la reforma, que era garantizar el futuro de las próximas generaciones y especificó que los recursos que se derivarían serían canalizados a la educación de calidad para todos los mexicanos y al pleno acceso a la salud.

La toma de la tribuna por parte de los legisladores del FAP

La iniciativa presidencial de reforma energética no fue bien recibida por AMLO ni los legisladores del FAP. El envío de un paquete de iniciativas tan complejo a sólo tres semanas antes de finalizar el periodo ordinario de sesiones hizo suponer que ya existía un acuerdo preliminar entre las bancadas del PAN y del PRI, y que la intención era aprobarlas mediante un procedimiento legislativo apresurado y una votación mayoritaria en la

Cámara de Senadores. La interpretación de que se procedería por la vía de una mayoría parlamentaria para aprobar la reforma, la poca disposición de los legisladores del PAN y del PRI para organizar los foros de discusión que proponía el FAP y el poco tiempo que restaba al periodo ordinario de sesiones precipitó la decisión por parte de AMLO y de los legisladores del FAP de tomar las tribunas de ambas cámaras del Congreso de la Unión, con la finalidad de impedir cualquier votación sobre la materia y alertar a la población acerca de los planes del Ejecutivo. Así, el 10 de abril, a dos días de que el Ejecutivo enviara la reforma energética, diputados del FAP tomaron el control de las tribunas del Congreso y advirtieron que no las liberarían hasta que no se organice una amplia consulta pública acerca del futuro de la industria petrolera nacional¹⁹⁹.

La “clausura” del Congreso logró cancelar la aprobación “fast-track” y por mayoría de la reforma energética durante el periodo ordinario de sesiones. Si bien el MNDP logró este importante triunfo, resultó en un elevado costo político para el PRD. El PAN revivió los fuertes ataques a López Obrador y al PRD y los asoció con actitudes autoritarias y poco institucionales. Por su parte, la opinión pública también reaccionó negativamente ante esta estrategia política, a pesar de que diversos líderes del FAP manifestaron que era más importante defender la patria y el petróleo antes que preocuparse de los costos electorales de la toma de la tribuna²⁰⁰.

¹⁹⁹ Claudia Salazar y Armando Estrop, “Acampar en San Lázaro”, *Reforma*, 11 de abril de 2008.

²⁰⁰ Érika Hernández, “Desdeñan costo político por acciones”, *Reforma*, 14 de abril de 2008.

Cuadro 8. Percepción ciudadana toma de las tribunas del Congreso de la Unión.

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la toma del Congreso por parte de los diputados del FAP?

▪ En desacuerdo	67%
▪ De acuerdo	17%
<hr/>	
<i>¿Las acciones que han tomado los diputados del PRD, PT y Convergencia le parecen</i>	
▪ Irrespetuosas a las instituciones	73%
▪ Patrióticas	14%

Fuente: Periódico *Reforma*, encuesta realizada el 16 de abril de 2008.

La toma de las tribunas por parte de los legisladores del FAP también tuvo efectos al interior del PRD. El sector moderado de ese instituto político no fue consultado de la maniobra por parte de los legisladores del FAP²⁰¹ y cuestionaron enérgicamente la medida. De hecho, los líderes parlamentarios moderados del PRD asumieron la interlocución entre el Ejecutivo, el PAN y el PRI y los legisladores del FAP para negociar los términos de la liberación de las tribunas y la organización de un amplio debate nacional²⁰², a pesar de la oposición de AMLO para llegar a algún acuerdo²⁰³. Estos legisladores, que hasta ese momento se habían visto en la obligación de adherirse al curso político de López Obrador por su habilidad de desprestigiar la reforma del Ejecutivo, adquirieron una nueva posición de independencia frente a él. Las tribunas del Congreso fueron liberadas por el FAP el 25 de abril y conforme a lo acordado, se llevarían a cabo 75 días de debate nacional televisado con el concurso de expertos en la materia. De esta manera, acababa el primer capítulo de la iniciativa de reforma energética del 2008.

²⁰¹ Staff, “Acusa Navarrete falta de consenso”, *Reforma*, 13 de abril de 2008.

²⁰² Claudia Guerrero, “Pactan debate sobre Pemex”, *Reforma*, 23 de abril de 2008.

²⁰³ Armando Estrop, “Establece distancia AMLO de su partido”, *Reforma*, 24 de abril de 2008.

DISTENSIÓN.

Los Foros de Debate de la reforma energética en el Senado de la República.

El debate nacional que se pactó como condición del FAP para liberar las tribunas del Congreso fue organizado por el Senado de la República alrededor de 22 mesas de trabajo que se llevaron a cabo del 08 de mayo al 22 de julio del 2008²⁰⁴. En cada mesa de trabajo se abordó un tema específico de la compleja problemática del sector petrolero y energético del país y fueron invitados una amplia gama de estudiosos, expertos, funcionarios y exfuncionarios, políticos y administradores de la industria petrolera del país, quienes fijaron sus posiciones en torno a la reforma energética dependiendo de su área profesional de origen y sus afinidades ideológicas. Estas opiniones les proporcionaron a los senadores puntos de referencia para legislar sobre la materia. El PAN y el FAP invitaron a los expertos que simpatizaban con sus posiciones en torno a la reforma energética, lo que provocó que en los primeros foros se apartaran de los

²⁰⁴ Los temas de los foros fueron: Fundamentación de propuesta de reforma energética del gobierno; 1. Los principios que deben regir la reforma energética en México (dos foros); 3. Análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética (dos foros); 5. Transición y seguridad energéticas; 6. Importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional; 7. Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras; 8. Yacimientos transfronterizos: negociación, exploración y explotación; 9. Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo; 10. Política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica; 11. Transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados; 12. Destino de la renta petrolera de México; 13. Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos; 14. Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos; 15. Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética; 16. Tecnología e investigación científica en el campo petrolero; 17. Organización y administración de Petróleos Mexicanos; 18. Adquisiciones, Contratos y obras públicas de Petróleos Mexicanos; 19. Política e instrumentos para impulsar la industria nacional relacionada con el sector petrolero (proveeduría y construcción); 20. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos; 21. Relaciones con compañías extranjeras y jurisdicción de tribunales extranacionales.

Se pueden consultar las versiones estenográficas de cada uno de los foros en:
http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/index_foros.htm

objetivos de debate y se convirtieran en un cruce de acusaciones y críticas entre las dos posiciones que se habían formado. No obstante esta situación, conforme fueron avanzando las mesas de discusión temática y se perdió el interés mediático sobre ellas, el debate tuvo el mérito de abrir las posiciones que se habían configurado desde enero (la del Ejecutivo y la del MNDP) y que habían resultado en una polarización inusual que dificultaba la negociación política sobre el tema. Los especialistas ampliaron el diagnóstico, señalaron las insuficiencias de las posturas encontradas, y propusieron nuevos cursos de acción. Así, el concurso de expertos y administradores directamente relacionados con los problemas de la industria del petróleo en México, tuvieron el mérito de enriquecer y matizar tanto las propuestas sobre el sector del Ejecutivo, como las fuertes críticas y la oposición de López Obrador. Asimismo, la alta calidad de los exponentes que participaron en las mesas de debate y las recomendaciones que emitían a los senadores evidenció que el tema del petróleo en México es muy complejo, escapa de un examen con respuestas sencillas, y genera fuerte polémica entre la población.

Bajo las nuevas circunstancias de pluralización del debate, el principal objetivo del Ejecutivo fue mantener en el centro de las discusiones, como punto de referencia, la reforma energética que había enviado en abril al Congreso, y evitar el riesgo de que la dinámica de los mismos la apartara de la agenda. Para tal propósito los operadores políticos de la Secretaría de Gobernación, en estrecha coordinación con el PAN se aseguraron de invitar a todos los foros a funcionarios de la Secretaría de Energía, de Petróleos Mexicanos y de la Secretaría de Hacienda y centrar en todo momento las discusiones de las mesas en el paquete de iniciativas del Ejecutivo. De manera paralela, el presidente Calderón asumió personalmente la promoción de la reforma, en diversos actos

oficiales y ante una gran variedad de públicos. Con esto, el presidente buscó conservar su papel privilegiado de gran educador del público y mantener su liderazgo sobre la reforma. La defensa del presidente llamaba la atención acerca de los numerosos problemas de la industria del petróleo, justificaba la pertinencia de permitir la asociación de Petróleos Mexicanos con empresas privadas mediante los contratos incentivados así como la apertura a la iniciativa privada de las áreas de refinación, transporte, almacenamiento, y distribución, puntualizando siempre que en ninguno de estos casos se enajenaba la propiedad del petróleo²⁰⁵. El presidente Calderón también llamó a los mexicanos a dar un paso decisivo y asumir la responsabilidad histórica para llevar a cabo la reforma²⁰⁶. Por último, resaltó los beneficios extraordinarios, que según el mandatario, iría a traer la reforma, entre los cuales se encontraban mayores niveles de inversión, crecimiento económico y empleo²⁰⁷, mayores recursos para programas de combate a la pobreza y mayor gasto en educación y salud²⁰⁸.

La consulta ciudadana promovida por Marcelo Ebrard.

Los esfuerzos de no desviar la atención de la iniciativa del Ejecutivo en los debates por parte de los funcionarios federales y de apuntalar el liderazgo de Calderón sobre la materia mediante constantes referencias y exhortos presidenciales contrastaron con un

²⁰⁵ Staff, “Preocupa a AN saldo de debate”, *Reforma*, 21 de mayo de 2008.

²⁰⁶ Mayolo López, “Urge FCH a dar 'paso decisivo'”, *Reforma*, 28 de mayo de 2008.

²⁰⁷ Ariadna García y Mayolo López, “Liga Calderón reforma con mayor crecimiento”, *Reforma*, 24 de mayo de 2008.

²⁰⁸ Mayolo López y Claudia Guerrero, “Pide FCH asumir realidad de Pemex”, *Reforma*, 22 de mayo de 2008.

inusual bajo perfil de López Obrador. Éste había logrado un importante triunfo político al frustrar las pretensiones del Ejecutivo de aprobar por mayoría legislativa la reforma en abril, mediante la toma de la tribuna por parte de los legisladores del FAP y forzar el extendido debate nacional. Sin embargo, en esta nueva etapa, el excandidato presidencial reanudó su gira permanente por los municipios del país, y cedió la iniciativa política de la oposición de la reforma a los legisladores del FAP que participaban en los debates y a su aliado político Marcelo Ebrard, Jefe del Gobierno del Distrito Federal (GDF)²⁰⁹. Durante el sexto foro acerca de la importancia del sector energético en el desarrollo regional del 29 de mayo, al cual acudieron seis gobernadores estatales del PRI, PAN y PRD, Ebrard anunció la organización de una consulta nacional para conocer la opinión de la ciudadanía en torno a la reforma energética²¹⁰.

Esta nueva estrategia buscó relevar a López Obrador de la dirección de los esfuerzos de oposición a la reforma energética del Ejecutivo, apuntalando a su sucesor en el gobierno del Distrito Federal, con acceso a amplios recursos políticos y operativos e imprimirle a la oposición de la reforma nuevas energías. El anuncio de la organización de la consulta petrolera preocupó mucho al presidente Calderón y a sus principales operadores políticos. Interpretaron la maniobra de Ebrard como una estrategia para deslindarse del acuerdo de que una vez concluidos las mesas de debate, el Senado reanudaría inmediatamente el proceso legislativo para dictaminar y aprobar la reforma energética. La consulta

²⁰⁹ Si bien siguió utilizando los mítines públicos en los municipios del país para denunciar airadamente las pretensiones que, según él, tenía el Ejecutivo para privatizar a Petróleos Mexicanos y enajenar el petróleo propiedad de todos los mexicanos.

²¹⁰ Claudia Salazar y Claudia Guerrero, “Choca por consulta Ebrard con panistas”, *Reforma*, 30 de mayo de 2008.

ciudadana podría ser utilizada como pretexto del PRD para no participar en el proceso político. Con lo anterior en mente, los operadores políticos del gobierno y del PAN se opusieron desde un primer momento a los planes de Ebrard y denunciaron la legalidad del ejercicio. El 03 de junio, el secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño señaló que la figura del referéndum no estaba contemplada en la Constitución, por lo que el debate debía originarse en el Senado y seguir el procedimiento legislativo usual²¹¹. Ese mismo día, el coordinador de los senadores del PAN, Santiago Creel consideró que la consulta propuesta por Ebrard constituía un “engaño” y que buscaba “frenar” la reforma del Ejecutivo. Al día siguiente, tanto la secretaria de Energía, Georgina Kessel como el director de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes-Heróles descalificaron la consulta popular de Ebrard debido a que era inconveniente recurrir a la opinión de la ciudadanía en temas tan complejos como los que planteaba la reforma energética del Ejecutivo²¹².

Ante la insistencia de Marcelo Ebrard de organizar la consulta²¹³, la Secretaría de Gobernación decidió formalizar su oposición y señalar la inconstitucionalidad de la misma al Gobierno del Distrito Federal, con el argumento que representaría una intromisión a la soberanía del Congreso de la Unión y a la representación que ostenta²¹⁴. El señalamiento de la Secretaría de Gobernación no impresionó al equipo jurídico del GDF, quienes se basaron en estipulaciones de leyes locales sobre participación ciudadana para defender la legalidad del ejercicio popular. Ante esto y el posible uso político de la

²¹¹ Benito Jiménez, Ariadna García y Claudia Salazar, “Descalifican consulta petrolera”, *Reforma*, 04 de junio de 2008.

²¹² Alma Hernández, “Advierten 'trampa' en referéndum”, *Reforma*, 05 de junio de 2008.

²¹³ Manuel Durán, “Refrenda Ebrard consulta”, *Reforma*, 05 de junio de 2008.

²¹⁴ Benito Jiménez, Manuel Durán y Guadalupe Irizar, “Enfrenta consulta a SEGOB y Ebrard”, *Reforma*, 06 de junio de 2008.

consulta para fortalecer la oposición de la reforma energética, el propio presidente Calderón exhortó a Ebrard a no realizarla²¹⁵.

A pesar de la polémica que generó, la consulta ciudadana se llevó a cabo en tres etapas a finales de julio y en agosto. Sin embargo, no logró influir significativamente en las negociaciones de la reforma debido a que la organización de la consulta tuvo problemas que levantaron dudas acerca de su confiabilidad e imparcialidad. En primer lugar, las fallas de organización y su poca proyección geográfica convocaron números insuficientes de votantes, que se concentraron en ciudades y regiones con ciudadanos ideológicamente afines al PRD. Por otro lado, las preguntas dirigían el resultado hacia las posiciones que sostenía el PRD²¹⁶, a pesar de los esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal de ser lo más imparcial posible. Estas dudas acerca de la imparcialidad de la consulta no contribuyeron a ampliar el diálogo nacional sobre la reforma energética y, en cambio constituyeron un refrendo a las posiciones de López Obrador y el MNDP²¹⁷. En todo caso, la utilización de los resultados de la consulta para obtener un mandato popular para la oposición a la reforma energética no fue utilizada debido a un inesperado cambio de eventos paralelo a la realización de la consulta en julio.

²¹⁵ Mayolo López e Ilich Valdez, “Piden a Ebrard trabajar en problemas del DF”, *Reforma*, 13 de junio de 2008.

²¹⁶ Las preguntas de la consulta que organizó el GDF fueron: 1) “Actualmente la explotación, transporte, distribución y refinación de los hidrocarburos son actividades exclusivas del gobierno. ¿Está de acuerdo o no que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?” y 2) “En general, ¿está de acuerdo o no con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética que se debaten actualmente en el Congreso de la Unión?”

²¹⁷ Los resultados de la consulta en el Distrito Federal que se realizó el 27 de julio fueron: Pregunta 1) 87.02 por ciento por el “No”, 11.52 por ciento por el “Si”; pregunta 2) 83.98 por ciento por el “No”, 14.52 por ciento por el “Si”. Informe de la consulta ciudadana sobre la reforma energética en el Distrito Federal. <http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/pdf/informe%20final%20consulta.pdf>.

El concurso del PRD al proceso legislativo.

La gran interrogante que tenía el Ejecutivo durante la etapa de los foros de discusión en el Senado fue la manera de integrar al PRD al proceso legislativo de la reforma energética. Como se ha visto, desde el comienzo de las negociaciones en torno a la reforma energética en enero, el PRD no había participado en el proceso legislativo y desconoció al Ejecutivo como interlocutor, debido a que pretendía “privatizar” la riqueza petrolera del país por lo que el presidente Calderón fue considerado un traidor a la patria. Esta posición inflexible del PRD fue el producto de la fuerte rivalidad entre Calderón y López Obrador, que se basaba en distintos proyectos de Nación, en choques políticos pasados y en la eficaz estrategia política de AMLO en torno a la reforma energética que logró establecer los términos del debate. Hasta la toma de las tribunas del Congreso en abril, el Ejecutivo no pudo contrarrestar esta situación, por lo que el presidente Calderón no ejerció un liderazgo político efectivo en torno a la reforma energética, en la medida en que no pudo establecer interlocución con el PRD y evitar la toma de las tribunas por parte de los legisladores del FAP y la suspensión del diálogo.

Consciente de la necesidad del apoyo parlamentario del PRI, y de atemperar la oposición del PRD y de AMLO, el presidente Calderón había desistido de proponer cambios a la Constitución para permitir la entrada de la iniciativa privada a la industria petrolera y de avanzar su propuesta de alianzas estratégicas con empresas especializadas mediante los polémicos contratos de riesgo. En cambio, propuso los políticamente aceptables contratos de desempeño, que no enajenaban la propiedad de los hidrocarburos, y la posibilidad de que la iniciativa privada participe en las áreas de refinación, transporte, distribución y

almacenamiento mediante contratos de maquila. El contenido de la iniciativa presidencial fue modesto, dadas las pretensiones originales del Ejecutivo. Con esta iniciativa el presidente Calderón había cuidado su influencia prospectiva al presentar una propuesta manejable políticamente dirigida principalmente a la bancada del PRI. En el mes de julio, una vez que los operadores del gobierno y la oposición del FAP pudieron discutir la situación de la industria petrolera del país y la reforma presidencial en los foros de debate, la reforma energética del Ejecutivo apareció en su verdadera dimensión ante algunos legisladores del PRD quienes mostraron ánimos de participar en el proceso legislativo, para influir en su contenido.

Este grupo al interior del PRD también tenía otras razones para buscar participar en las negociaciones políticas de la reforma energética. El PRD se encontraba dividido en su interior entre dos corrientes, Nueva Izquierda e Izquierda Unida, ésta última afín a López Obrador. La división interna del PRD se había intensificado desde las elecciones de la dirigencia partidista en marzo y el extendido conflicto poselectoral que acabó con la anulación de la elección²¹⁸ que había enfrentado amargamente a las dos corrientes. Una de las razones de lucha y reproche por parte de los líderes y legisladores de Nueva Izquierda se debía a la gran influencia que ejercía López Obrador sobre Izquierda Unida y su insistencia en un curso político poco institucional y de movilización popular. Ellos mismos, habían sido forzados en múltiples ocasiones a adherirse a las directrices y

²¹⁸ Andrea Becerril, “Anulan elección de presidente y secretario general del PRD”, *La Jornada*, 20 de julio de 2008.

estrategias políticas de López Obrador²¹⁹, y veían con preocupación el descenso en las preferencias electorales del PRD que había causado este curso de acción. En el caso de la reforma energética, los líderes y legisladores del PRD de Nueva Izquierda buscaron contrarrestar a Izquierda Unida y la política personalista, de oposición firme y de movilización popular de AMLO; en estas circunstancias, en julio el presidente interino de ese instituto político, Guadalupe Acosta Naranjo, llamó públicamente a los presidentes del PAN y PRI para llegar a un acuerdo en torno a la reforma energética, pero sin privatizar Petróleos Mexicanos²²⁰, y a reunirse con ellos para tal fin.

Es importante notar que la adhesión de los “moderados” del PRD al proceso político en torno a la reforma energética fue posible porque la iniciativa del Ejecutivo no contempló cambios a la industria petrolera inaceptables para el PRD y su ideología nacionalista. De hecho, todo indicaba que la propuesta de admitir la inversión privada en refinación, transporte, distribución y almacenamiento no iba a prosperar, debido a que desde el mes de mayo el PRI había expresado su desacuerdo con tal disposición. En estas condiciones, fue posible comenzar a construir acuerdos en base a la iniciativa presidencial, con el concurso del PRD, a pesar de que se encontraba sumamente dividido en su interior.

Por su parte, López Obrador se opuso firmemente a la pretensión de la dirigencia interina del PRD de acudir al proceso legislativo de la reforma energética. Insistió en que el único acuerdo posible era si el Ejecutivo retiraba su iniciativa “privatizadora” y descalificó la

²¹⁹ Por ejemplo, la toma de las tribunas del Congreso por parte de los legisladores del FAP no fue consensuada con los afines a Nueva Izquierda. Staff, “Acusa Navarrete falta de consenso”, *Reforma*, 13 de abril de 2008.

²²⁰ Jorge Ramos, “Llama PRD a PRI y PAN al diálogo”, *El Universal*, 12 de julio de 2008.

voluntad del PAN y del PRI para negociar los términos de la reforma²²¹. El objetivo político que perseguía AMLO era hacer que la reforma del Ejecutivo fracasara, mediante las movilizaciones populares. Es por lo anterior que respaldó la organización de la consulta ciudadana sobre la reforma energética, con la finalidad de obtener un mandato popular e imprimirle más fuerza a su movimiento.

Sin embargo a finales de mayo, la pluralización y la discusión de la iniciativa del Ejecutivo en los foros del Senado, que matizó la oposición extrema a la reforma energética del Ejecutivo, los buenos oficios de la dirigencia interina del PRD, del Ejecutivo y del PAN para integrar a los legisladores de Nueva Izquierda a las negociaciones y el desgaste político que había sufrido el MNDP (y AMLO), producto de los largos meses de movilizaciones y de lucha política, mismos que en su momento lograron importantes triunfos, modificaron la relación de fuerzas dentro del PRD, y estas circunstancias forzaron a AMLO a sancionar los esfuerzos políticos que estaban llevando a cabo los legisladores del PRD en el Congreso. Así, a finales de julio, los líderes de todas las corrientes del PRD, sus gobernadores, su líder moral Cuauhtémoc Cárdenas, los líderes partidistas y legislativos, y Andrés Manuel López Obrador, acordaron avalar la vía de la negociación legislativa para aprobar la reforma energética sin privatizar Petróleos Mexicanos²²². El acuerdo no eliminó el camino de la movilización popular que apoyaba López Obrador pero se acordó que el comité de intelectuales del MNDP, mismo que había denunciado la reforma del Ejecutivo en los foros de debate del Senado, elaboraría la

²²¹ Andrea Becerril, “AMLO:el único acuerdo posible es que Calderón retire la privatización de PEMEX”, *La Jornada*, 13 de julio de 2008.

²²² Enrique Méndez, “FAP y ‘Gobierno legítimo’ presentarán al Senado iniciativa de reforma energética”, *La Jornada*, 29 de julio de 2008.

propuesta de unidad de ese partido político²²³. En contra de todo pronóstico, la adhesión del PRD al proceso legislativo para aprobar la reforma energética se había despejado en el momento del inicio del procedimiento para dictaminar las iniciativas en las comisiones de Energía y Estudios Legislativos del Senado.

La desactivación política del MNDP y la sanción a la vía legislativa por parte de AMLO representó un inesperado triunfo para el Ejecutivo. Si bien respondió a una combinación de circunstancias, ajenos a la esfera de influencia del presidente Calderón, el Ejecutivo pudo reafirmar su liderazgo debido a varios factores. En primer lugar, las precauciones prospectivas para blindar su liderazgo al presentar una iniciativa de reforma al sector petrolero moderada probaron ser eficaces, por la disposición de los legisladores de Nueva Izquierda a tomarla como base para las negociaciones. En segundo lugar, el Ejecutivo y el PAN promovieron cuidadosamente la adhesión de este sector del PRD a las negociaciones mediante una interlocución puntual, ofreciendo entablar un proceso de negociación y no sostener posiciones inflexibles. En la medida en que logró sentar en la mesa de negociación al PRD, la influencia y el liderazgo político del presidente Calderón aumentó considerablemente.

La propuesta de reforma energética del PRI.

La posición del sector moderado del PRD de buscar el acuerdo político en torno a la reforma energética, también fue facilitado por las posiciones que se estaban formando al

²²³ Georgina Saldierna, “Participantes en los foros harán propuesta alterna”, *La Jornada*, 31 de julio de 2008.

interior del PRI, y la capacidad de ese instituto político de presentar una propuesta de unidad. Durante el primer semestre del 2008, el papel que había jugado el PRI fue prominente, debido a que fue el interlocutor indispensable del Ejecutivo para aprobar la reforma energética ante la negativa del PRD de negociar. Como se ha visto, el PRI había señalado los límites de la reforma hasta la toma de las tribunas en abril. Durante los foros, el priísmo no participó mayormente tanto en la defensa del PAN de la reforma, ni la descalificación y oposición del MNDP. Estando libres de estas responsabilidades, tomaron nota de los planteamientos de los especialistas de los foros, examinaron el difícil proceso político en que se había encaminado la reforma y realizaron los trabajos políticos internos, para presentar una propuesta de reforma de unidad con términos aceptables tanto para el Ejecutivo como el sector moderado del PRD. En este último punto, se debe recordar que desde el comienzo de los foros de debate, diversos liderazgos importantes del Revolucionario Institucional se habían opuesto públicamente a permitir la inversión privada en las áreas de refinación, almacenamiento, transporte y distribución de petróleo y sus derivados²²⁴. La dirigencia del PRI retomó estas inquietudes como una medida para asegurar la unidad del Revolucionario Institucional.

Una vez que concluyeron los foros de debate el 23 de julio, el Revolucionario Institucional presentó su propuesta de reforma ante la Comisión Permanente del Senado²²⁵. Como se esperaba, dicha propuesta no contempló abrir la inversión privada a

²²⁴ Claudia Guerrero, “Discuten priistas postura para debate”, *Reforma*, 12 de mayo de 2008; Claudia Guerrero y Claudia Salazar, “Cierra PRI puerta a IP”, *Reforma*, 04 de junio de 2008; Carole Simonnet y Mayolo López, “Condiciona PRI aval a iniciativa”, *Reforma*, 10 de julio de 2008; y Claudia Salazar y Armando Estrop, “Abre PRI puertas para que IP explore”, *Reforma*, 19 de julio de 2008.

²²⁵ Claudia Guerrero y Claudia Salazar, “Presenta el PRI reforma alterna”, *Reforma*, 23 de julio de 2008.

ninguna área de la cadena productiva de la industria petrolera. En cambio, planteó crear empresas filiales de Petróleos Mexicanos, con un carácter descentralizado, que podrían hacerse cargo de la refinación, el almacenamiento, el transporte y la distribución²²⁶. Esta propuesta buscaba favorecer a los gobiernos estatales del PRI (así como sus clientelas políticas), y descentralizar la conducción de la política petrolera del país. Por tales motivos, tanto el PAN como el PRD comprensiblemente se opusieron a la medida.

En relación al segundo tema que había provocado una profunda división entre en los legisladores, el referente a los contratos incentivados de la reforma energética del Ejecutivo, la propuesta del PRI los avaló, pero introduciendo estrictas puntualizaciones para reafirmar la propiedad de la Nación de los hidrocarburos, la dirección exclusiva de la política petrolera nacional por parte del Estado mexicano, la obligación de que los contratos se paguen siempre en efectivo y la obligatoriedad de que los contratos se publiquen en Internet²²⁷.

Otra de las interesantes novedades de la propuesta del PRI, fue la relacionada a la política de las energías renovables en el país. Esta propuesta fue incorporada de las opiniones de los especialistas que participaron en los foros en el Senado, quienes habían criticado que estrictamente, la reforma energética del Ejecutivo no era tal, sino que era una reforma petrolera, ya que sólo contemplaba modificar legislación relacionada con los problemas en que se encontraba Petróleos Mexicanos. La propuesta del PRI buscó legislar en cuanto

²²⁶ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones y expide nuevas leyes en materia energética presentada por senadores y diputados del grupo parlamentario del PRI. Senado de la República, Diario de debates, LX Legislatura, año II, Diario 13, periodo segundo receso Comisión Permanente, 23 de julio de 2008. http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=LX_II&id=1910.

²²⁷ *Idem*.

a una política de Estado en materia de energía renovable y establecer un fondo de financiamiento para la transición energética de fuentes de hidrocarburos a renovables²²⁸.

La presentación de las propuestas de reforma del sector energético del Revolucionario Institucional constituyó un momento clave en torno a las negociaciones de la reforma energética. Para empezar, le dio sustancia a las negociaciones. Para que pueda haber un proceso de negociación, debe haber por lo menos dos propuestas que guíen el proceso de dar y recibir. Durante todo el primer semestre, el rechazo inflexible de López Obrador a la reforma no proporcionó ningún margen para la negociación y el acuerdo. Asimismo, la propuesta del PRI, que reivindicó el legado nacionalista, pero bajo un esquema flexible, logró finalmente convencer (y fortalecer) a la ala moderada del PRD para formar parte de las negociaciones.

Por su parte, el Ejecutivo vio en las propuestas del PRI muchas coincidencias y se mostró dispuesto a incorporarlas a la reforma energética, a pesar de que muchas voces dentro del gobierno y del PAN, criticaron el contenido del documento, debido a que eliminaba una de las propuestas centrales del Ejecutivo y no contemplaba modificaciones al poderoso Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana²²⁹. No obstante lo anterior, el propio presidente Calderón avaló los términos de la propuesta de reforma del PRI, aunque buscó persuadir a ese partido de la conveniencia de permitir la inversión privada en refinación, almacenamiento, transporte y distribución²³⁰. Asimismo, solicitó a

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Carole Simonnet, Armando Estrop y Jorge Escalante, “Difiere AN de propuesta”, *Reforma*, 27 de julio de 2008 y Claudia Guerrero, “Teme AN reforma 'cosmética”, *Reforma*, 30 de julio de 2008.

²³⁰ Claudia Guerrero y Mayolo López, “Avala Calderón iniciativa priísta”, *Reforma*, 29 de julio de 2008.

los legisladores del PAN realizar un último esfuerzo para conseguir un acuerdo político para aprobar la reforma e incorporar todas las propuestas sobre el tema (refiriéndose a la del PRI y de la ala moderada del PRD) sin importar quien aparezca ante la opinión pública como el ganador de las negociaciones²³¹.

En estas condiciones de crecientes coincidencias entre los distintos partidos políticos representados en el Congreso, y después de siete meses de intenso debate y actividad política en torno a la reforma energética, finalmente se vislumbraba una ventana de oportunidad para llegar a un acuerdo y aprobar la reforma. El 06 de agosto de 2008, las comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado se declararon en sesión permanente para iniciar el proceso de dictamen de la reforma energética con el concurso de los líderes del PAN, PRD y PRI, así como sus dirigentes parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión²³².

El rumbo para la aprobación de la reforma energética.

En marcado contraste con el primer semestre del 2008, durante los meses de agosto, septiembre y octubre, las negociaciones en torno a la reforma energética se desarrollaron de manera institucional y expedita. La razón de lo anterior es que en julio, los dos principales partidos de oposición lograron presentar una propuesta moderada de unidad (el caso del PRI) e integrarse al proceso político de las negociaciones de la reforma

²³¹ Mayolo López y Claudia Guerrero, “Saluda Calderón todas las iniciativas”, *Reforma*, 01 de agosto de 2008.

²³² Érika Hernández y Claudia Guerrero, “Inician el dictamen de reforma petrolera”, *Reforma*, 07 de agosto de 2008.

energética en el Congreso (el caso del PRD). Por su parte, el Ejecutivo federal llevó a cabo con cuidado las diligencias necesarias para incorporar todos los puntos de vista y construir un acuerdo unánime de reforma.

El punto más delicado fue conseguir la adhesión formal del PRD al proceso legislativo. Esta era una operación difícil debido a la profunda división dentro del partido. Sin embargo, el 16 de agosto su Consejo Político Nacional logró aprobar formalmente la vía de los acuerdos para la reforma energética, con la condición de que no se privatice ninguna área de la industria petrolera nacional²³³. Una semana más tarde, el comité de intelectuales y legisladores del FAP presentaron al Senado sus propuestas para que sean integradas a las negociaciones de reforma energética²³⁴. El eje central de las propuestas del FAP giró en torno a mantener la rectoría del Estado sobre la industria nacional y proponía mecanismos para hacer más eficientes las operaciones de PEMEX; asimismo, algunas propuestas buscaron transparentar los contratos de la paraestatal. Como era previsible, en la propuesta del FAP no se contemplaba la inversión privada en ninguna área del proceso productivo del petróleo, ni avalaba contratos de desempeño en la exploración y producción de petróleo en yacimientos de difícil acceso. Por otro lado, el FAP planteó un nuevo régimen fiscal sobre PEMEX para liberarlo del control de la Secretaría de Hacienda y limitar la presencia de sindicato petrolero en el Consejo de Administración. A finales de agosto, el secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño juzgó aceptables las propuestas del FAP y solicita a los legisladores del PAN integrar sus

²³³ Claudia Salazar y Hugo Corzo, “Busca mayoría para reforma”, *Reforma*, 17 de agosto de 2008.

²³⁴ Érika Hernández, “Oficializa el FAP: no a IP y sindicato”, *Reforma*, 25 de agosto de 2008.

propuestas a las negociaciones²³⁵. El camino del acuerdo en el Congreso se desarrollaba sin mayores contratiempos y con un consenso unánime acerca de la reforma.

De esta manera, en octubre los partidos políticos en las comisiones de Energía y Estudios Legislativos lograron aprobar los dictámenes de la reforma energética²³⁶. El 08 de octubre el presidente anunció la construcción de una refinería con recursos del fondo de estabilización de los ingresos petroleros²³⁷. El anuncio de la construcción de la refinería por parte del presidente Calderón tuvo como principal objetivo fortalecer el consenso en el Congreso y acelerar la aprobación de la reforma²³⁸.

El 15 de octubre, el comité de intelectuales del MNDP, en presencia de López Obrador, consideró que los dictámenes de las comisiones del Senado podían ser aprobados por parte de los legisladores del FAP ya que no se violentaba la Constitución ni se pretendía privatizar ninguna área de la cadena productiva del petróleo. De esta manera, en condiciones de unanimidad, la reforma energética fue aprobada por el Senado el 23 de octubre de 2008²³⁹. La reforma energética que el Senado de la República aprobó contempló modificaciones a las áreas de la administración del sector petrolero, la administración del sector energético y la administración pública federal. A continuación se enumeran las leyes modificadas.

²³⁵ Claudia Salazar, “Pide Mouriño buscar coincidencias con FAP”, *Reforma*, 31 de agosto de 2008.

²³⁶ Claudia Guerrero y Érika Hernández, “Inician dictamen de reforma a PEMEX”, *Reforma*, 06 de octubre de 2008.

²³⁷ Mayolo López, “Lanza apuesta FCH por gasto”, *Reforma*, 09 de octubre de 2008.

²³⁸ Era ampliamente conocido la incapacidad técnica y financiera de PEMEX para llevar a cabo un proyecto de tal magnitud. Ver al respecto David Shields, “Bendita refinería”, *Reforma*, 21 de octubre de 2008.

²³⁹ Claudia Guerrero y Érika Hernández, “Avalan en el Senado nueva era de PEMEX”, *Reforma*, 24 de octubre de 2008.

REFORMA ENERGÉTICA 2008	
<i>Administración del sector petrolero</i>	
Ley Reglamentaria del artículo 27	Lo más notorio fue la eliminación de la apertura de la refinación, el transporte, la distribución y el almacenamiento al capital privado. Construcción de una refinería con inversión pública utilizando el fondo de estabilización.
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos	Ley del Petróleo. Parte sustancial para fortalecer el gobierno corporativo de Pemex de la propuesta gubernamental. Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación para requerir informes para efectos de auditoría y revisar junto con la Secretaría de la Función Pública todo lo relacionado a contratos (PRD). Dotar de mayor autonomía financiera a PEMEX con respecto a la Secretaría de Hacienda (PRD). *Meta: reforzar el gobierno corporativo de PEMEX con mejores prácticas industriales y corporativas.
Ley de Derechos	Brindar mayor capacidad de acción, ofreciendo un marco fiscal especial a PEMEX en aguas profundas y en el Paleocanal de Chicontepec.
<i>Administración del sector petrolero</i>	
Creación de la Comisión Nacional del Petróleo (CNP), ente regulador de la producción primaria.	Respondía a un viejo reclamo acerca de la necesidad de un ente regulador que respalde a la SENER y le permita tomar decisiones acerca de los proyectos en exploración y producción que entregue PEMEX, porque obligaría a la empresa a dar información pertinente sobre estos segmentos. Ley del Sistema de Sustentabilidad de Energía establece el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, con el que el Ejecutivo federal establecerá estrategias y acciones para alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su exportación, producción, transformación, distribución y consumo (PRI).
<i>Administración Pública Federal</i>	
Ley de la Administración Pública Federal	Responsabilizar directamente a la SENER por actividades en la producción primaria que hasta ese momento fueron ejercidas por PEMEX, como establecer, administrar y supervisar la política energética y también otorgar y revocar permisos en exploración y producción.
Ley de Obras Públicas	Cambio en las contrataciones relativas a los “contratos

	<p>de desempeño” para otorgar mayor flexibilidad a las contrataciones de PEMEX. Según la formulación, los contratos de desempeño son contratos de servicios que ofrecen incentivos monetarios interesantes a terceros en aras de atraer a empresas de servicios y compañías petroleras.</p> <p>La mayor parte de las adiciones buscan aportar precisiones para evitar vacíos jurídicos que pudieran llevar a cometer actos reprobados por la Carta Magna (PRI)</p> <p>Eliminación de los PIDIREGAS (PRD)</p>
--	--

Cuadro 9. La reforma energética del 2008. Fuente: Dictamen aprobado de la reforma energética, Gaceta del Senado 279, 23 de octubre de 2008 y Isabelle Rousseau, “PEMEX y la política petrolera: los retos hacia el futuro”, en José L. Méndez, coord., Los grandes problemas de México, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 303-341.

A manera de conclusión: el liderazgo presidencial de Felipe Calderón sobre la reforma energética.

El proceso político para aprobar la reforma energética del 2008 requirió de un apoyo decidido por parte del Ejecutivo federal durante el 2008. Como se ha visto, el liderazgo presidencial, es decir, la capacidad que tuvo el presidente Felipe Calderón de establecer y mantener relaciones de negociación con las bancadas legislativas del Congreso para formar una coalición parlamentaria que aprobara su propuesta de reforma energética, varió de manera importante entre los meses de enero y octubre de ese año. Durante la primera etapa de este proceso político (apartado TENSION) entre el inicio de las negociaciones de la reforma en enero y la liberación de las tribunas del Congreso por parte de los legisladores del FAP a finales de abril, el presidente Calderón no pudo desplegar un liderazgo político efectivo, sancionado por un consenso amplio en torno a su propuesta de reforma energética. Si bien esta situación se originó de la fuerte rivalidad política que tenía con Andrés Manuel López Obrador producto de luchas políticas

pasadas, diferentes proyectos de Nación y sobre la industria petrolera en particular, también se debió a algunas decisiones políticas que tomó el presidente que no cuidaron sus perspectivas de poder y encarecieron los términos de las negociaciones que llevó a cabo el Ejecutivo con los partidos políticos representados en el Congreso.

La primera de ellas se refiere a la estrategia de negociación de la reforma, que consistió en llevar a cabo una negociación de bajo perfil entre los operadores del gobierno y el PAN con los liderazgos partidistas y parlamentarios del PRI, cuya finalidad era alcanzar un consenso con ese partido político y aprobar la reforma mediante un procedimiento legislativo expedito y mediante una mayoría legislativa antes de la clausura de primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LX Legislatura. Este curso de acción descuidó la presentación en buenos términos de los planes del Ejecutivo sobre la industria petrolera ante la opinión pública y le cedió la iniciativa de comunicación a López Obrador, quien con gran habilidad logró posicionar los términos del debate. De esta manera, este “impasse” presidencial durante los tres primeros meses del 2008 le permitió a López Obrador asumir el papel de gran educador y desde esta posición logró asociar en el imaginario colectivo la reforma energética del Ejecutivo con la privatización y la enajenación del patrimonio nacional.

La decisión sobre la estrategia de negociación de la reforma energética por parte del Ejecutivo, que autoexcluyó al gobierno de su rol de gran educador, le restó popularidad a la misma y encareció los términos de la negociación de la reforma energética con todos los partidos políticos. En el caso de los legisladores “moderados” del PRD, éstos se vieron forzados a abandonar las negociaciones en el Senado a finales de enero y adherirse a las

directrices políticas del MNDP, a pesar de que habían mostrado interés en formar parte del proceso legislativo sobre el tema y de desprenderse del liderazgo político de López Obrador. De una manera más importante, el “impasse” presidencial durante los tres primeros meses del 2008 debilitó la alianza política entre el Ejecutivo y el PRI. La eficaz campaña del MNDP en contra de los planes gubernamentales en materia petrolera fortaleció al sector nacionalista del PRI introduciendo presiones importantes a su unidad interna. En estas condiciones, los dirigentes del Revolucionario Institucional aumentaron las condiciones y las reservas al plan del Ejecutivo, como una medida para deslindarse del proyecto “privatizador” del gobierno, conservar la unidad hacia el interior del partido y evitar los costos electorales que pudiera traer su adhesión a la reforma. Durante la primera semana de abril, la estrategia de negociación del Ejecutivo de llevar a cabo una negociación de bajo perfil con el PRI y de no defender públicamente la reforma ante la opinión pública, resolución que no cuidó las perspectivas de poder del presidente Calderón sobre los legisladores “moderados” del PRD y de manera más importante sobre los del PRI, había fracasado en la medida en que no había logrado formar una coalición parlamentaria que lograra aprobar la reforma. Incluso, en esas fechas se había especulado que el Ejecutivo no iría a presentar una iniciativa de reforma energética ante el Congreso.

En medio de la incertidumbre acerca de los planes del gobierno sobre la industria petrolera, sin un acuerdo estable con el PRI y faltando sólo tres semanas para que finalizara el periodo ordinario de sesiones, el 08 de abril el presidente Calderón envió formalmente su iniciativa de reforma energética al Senado, con la esperanza de lograr un acuerdo parlamentario y aprobarla por medio de un proceso legislativo veloz y mediante una mayoría legislativa. Es de destacar que debido al complicado panorama político en

que habían degenerado las negociaciones, el Ejecutivo decidió retirar una de sus propuestas principales, la relativa a permitir a Petróleos Mexicanos establecer alianzas estratégicas con terceros mediante contratos de riesgo para la exploración y producción de petróleo en aguas profundas, misma que había generado mayor polémica y el rechazo por parte de López Obrador. En cambio, presentó la propuesta de permitir a la paraestatal celebrar contratos de desempeño, mismos que no enajenaban el petróleo y otorgaban incentivos interesantes a terceros en base a la productividad. En la iniciativa del gobierno, no se contemplaba otorgar a la iniciativa privada injerencia alguna en el diseño y ejecución de la política petrolera del país. Por otra parte, la iniciativa gubernamental mantuvo la propuesta de permitir la inversión de capital privado en diversas áreas de la cadena productiva del petróleo (refinación, almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos), mediante elaborados esquemas de asociación que no transferían la propiedad del petróleo a terceros.

Se puede considerar que el contenido “moderado” de la reforma energética buscó blindar la iniciativa del Ejecutivo de la oposición extrema del MNDP y apuntalar el liderazgo presidencial al no enarbolar propuestas inaceptables para los partidos políticos y acercar las posiciones para el acuerdo. Lo anterior a pesar de que el Ejecutivo recibió severas críticas de que sus propuestas petroleras se diluían con tal de alcanzar un acuerdo con el PRI y avanzar en el proceso legislativo.

Sin embargo, la nueva propuesta moderada del Ejecutivo destinada principalmente al PRI, el poco tiempo que le restaba al periodo ordinario de sesiones y el rechazo del PRD a participar en las negociaciones creó la impresión en el MNDP de que el Ejecutivo ya tenía

un acuerdo político con el PRI para votar velozmente en el Senado la iniciativa presidencial. Como se ha visto, tal pretensión fue cancelada por la toma de las tribunas por parte de los legisladores del FAP a los dos días de la presentación de la iniciativa presidencial. En ese momento, estos legisladores juzgaron conveniente oponerse a la propuesta del Ejecutivo, sin tomar en cuenta los costos electorales de dicha acción. Bajo el análisis del liderazgo del presidente Calderón, la acción límite de los legisladores del FAP se debió a la poca ascendencia que desplegó Calderón sobre la bancada del PRD, debido al contenido de su iniciativa petrolera y a su estrategia de negociación de la reforma con el PRI misma que excluyó al PRD de las negociaciones. Bajo esta perspectiva, la toma de las tribunas avalada por AMLO, respondió a la poca ascendencia que tuvo el presidente Calderón sobre las bancadas del PRD en el Congreso, mismas que no contempló incluir en las negociaciones debido a que había favorecido el acuerdo político con el PRI, y que había devaluado las consecuencias políticas de no apoyar los planes presidenciales.

El segundo periodo del proceso político de aprobación de la reforma energética (etapa DISTENSIÓN), entre el inicio del debate nacional en mayo y la aprobación de la reforma energética el 23 de octubre de 2008, se caracterizó por una creciente distensión de la confrontación entre el gobierno federal y la oposición organizada a la reforma energética. El extendido debate nacional alrededor de 22 mesas temáticas tuvo el mérito de abrir la discusión de la industria energética y petrolera y se suprimió el monopolio sobre la misma que hasta ese momento habían tenido el gobierno federal y el MNDP. Las

opiniones de los especialistas que participaron en el debate enriquecieron y equilibraron tanto las propuestas del Ejecutivo como las del MNDP. Así, las recomendaciones de los especialistas despejaron las posiciones que habían degenerado en una fuerte polarización política, un debate estéril y una oposición sin contrapesos.

En esta nueva etapa de la reforma energética y a diferencia del periodo TENSION, el presidente Calderón asumió la responsabilidad y la promoción de sus propuestas de reforma petrolera. Durante la duración del debate organizado por el Senado, en mayo, junio y julio, la estrategia presidencial fue mantener en el centro de las discusiones el paquete de iniciativas presidenciales sobre el sector y evitar que la dinámica de los mismos los apartara de la agenda. Para tal propósito, el Ejecutivo desplegó a los funcionarios y administradores de la Secretaría de Hacienda, de Petróleos Mexicanos y de la Secretaría de Energía, para explicar y debatir las propuestas gubernamentales durante los foros. Si bien los operadores del gobierno no dominaron las mesas de discusión, presentaron a los senadores la compleja iniciativa presidencial y la sometieron al severo examen de diagnóstico por parte de expertos no alineados con las posiciones del Ejecutivo. Es de mencionar que hasta este punto, la iniciativa presidencial de reforma energética era la única propuesta formal sobre la materia, situación que facilitó la estructuración del debate alrededor de ella. Así, tanto los buenos oficios del gobierno como el hecho de que sólo había una propuesta pública de reforma (la del Ejecutivo), facilitaron mantener en el centro del debate las propuestas presidenciales.

Como complemento a lo anterior, desde el envío del paquete de iniciativas energéticas al Senado el 08 de abril, el presidente Calderón finalmente asumió la defensa pública de sus

propuestas de reforma. En concordancia con el contenido de la iniciativa presidencial, el discurso de Calderón se centró en que la intención de su gobierno no era privatizar a PEMEX debido a que ni los contratos incentivados ni los de maquila enajenaban la propiedad del petróleo. En los constantes exhortos presidenciales en este periodo, el presidente llamó constantemente a los legisladores a conducirse con visión de Estado, asumir la responsabilidad histórica del momento y resaltó los beneficios de sus propuestas. Con todo, en la medida en que Calderón logró centrar la discusión sobre la iniciativa energética de su gobierno en los foros de discusión, defender los términos de la reforma de una manera pública y por lo tanto convincente, aumentó su liderazgo político sobre el tema al facilitar la negociación política.

Es interesante notar que el nuevo protagonismo y diligencia presidencial contrastó con un inusual bajo perfil de Andrés Manuel López Obrador. Después de su importante triunfo político al evitar que la reforma energética se aprobara en el periodo ordinario de sesiones y forzar el amplio debate nacional sobre la materia, el líder del MNDP reanudó su gira permanente por los municipios del país y le cedió el liderazgo de la oposición a su sucesor en el Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard. Éste se dio a la tarea de organizar una consulta ciudadana sobre la reforma energética y así obtener un mandato popular en contra de la misma. Sin embargo, las dificultades en la organización de la consulta, su poca proyección geográfica y el diseño de las preguntas levantaron dudas acerca de su confiabilidad e imparcialidad. En estas condiciones, la consulta popular no contribuyó a ampliar el diálogo sobre el sector energético ni apuntalar el liderazgo de Ebrard sobre el asunto y en cambio, constituyó un refrendo a las posiciones del MNDP.

En el mes de julio, la decisión del presidente Calderón de presentar una iniciativa moderada, políticamente manejable y con amplios márgenes de maniobra dio un resultado inesperado. En esta ocasión, importantes líderes y dirigentes parlamentarios del sector “moderado” del PRD gestionaron su adhesión formal a las negociaciones legislativas de la reforma energética. Se debe señalar que la voluntad para negociar por parte de este sector del PRD se debió a razones ajenas a la influencia presidencial, como a la fuerte división interna en ese partido político producto del fuerte control e influencia que ejercía AMLO, a las preferencias electorales de ese partido a la baja y al desgaste político del MNDP, resultado de largos meses de movilización y confrontación política que lograron modificar la relación de fuerzas al interior del PRD. No obstante las anteriores circunstancias, en el presente análisis del liderazgo presidencial, la adhesión del PRD a las negociaciones sobre la reforma energética y la sanción de López Obrador a la vía legislativa a finales de julio fueron el resultado de las precauciones prospectivas de las posiciones de poder del presidente Calderón al presentar una iniciativa moderada con propuestas políticamente manejables. Como se ha visto, la propuesta presidencial no contemplaba cambios radicales a la industria petrolera al no presentar cambios a la Constitución y al haber desechado la propuesta de permitir a PEMEX asociarse con terceros mediante alianzas estratégicas y contratos de riesgo. Asimismo, las propuestas de permitir la asociación de Petróleos Mexicanos mediante contratos de desempeño y abrir a la iniciativa privada las áreas de la refinación, almacenamiento, transporte y distribución mediante un esquema de maquila, no contemplaban transferir la propiedad del petróleo, derivados y residuos a los particulares. Debemos recordar que la pertinencia y la constitucionalidad de estas propuestas fueron discutidas durante los foros de debate,

situación que perfeccionó la apreciación jurídica y técnica sobre dichas propuestas y matizó las críticas de que eran objeto. Y fue justamente bajo estas circunstancias favorables para el sector “moderado” del PRD en que gestionaron su adhesión a las negociaciones. Por su parte, el Ejecutivo demostró voluntad, cuidado y diligencia para integrarlo al proceso legislativo mediante una interlocución puntual y sin sostener posiciones inflexibles. En la medida en que el PRD se integró a las negociaciones de la iniciativa presidencial y fue posible obtener el aval de AMLO a la vía legislativa, el liderazgo presidencial de Felipe Calderón sobre la reforma aumentó considerablemente.

Por último, el PRI también logró consensuar una propuesta de unidad en base a la iniciativa presidencial. Este instituto político acotó los planes gubernamentales de permitir la entrada de la inversión privada a las áreas de refinación, almacenamiento, transporte y distribución mediante contratos de maquila. En cambio, avaló la propuesta de flexibilizar las contrataciones de PEMEX mediante los contratos de desempeño, pero exigió establecer estrictas puntualizaciones en los dictámenes de reforma para reafirmar la rectoría exclusiva del Estado sobre las diferentes áreas de la cadena productiva de la industria del petróleo. En el caso de las propuestas del PRI, el presidente las avaló a pesar de que se eliminaba la otra propuesta central del gobierno de permitir la inversión privada en amplias áreas de la cadena productiva del petróleo.

El examen final del liderazgo de Calderón en el caso de la reforma energética nos da como resultado un liderazgo parcial debido a que los esfuerzos presidenciales sólo lograron consensuar la propuesta de permitirle a PEMEX asociarse con terceros en las áreas de exploración y producción mediante contratos de desempeño. En cambio, el

Ejecutivo no logró formar una base de apoyo parlamentario para abrir la refinación, el almacenamiento, el transporte y la distribución a la inversión privada mediante los contratos de maquila. En el primer caso, las decisiones presidenciales que cuidaron su influencia prospectiva para llegar a un acuerdo con las bancadas en el Congreso fueron su flexibilidad al presentar una iniciativa con propuestas políticamente manejables y aceptables para todos los partidos políticos así como su voluntad y capacidad para llevar a cabo un proceso de negociación con ellos. Así, el liderazgo del presidente Calderón fue efectivo en la medida en que buscó el mínimo común denominador con los partidos y al eliminar las propuestas que causaban conflicto y que provocaban división.

El consenso unánime acerca de la reforma energética también constituyó un importante triunfo político para el presidente Calderón debido a que de, manera sorprendente, logró establecer interlocución con todos los partidos políticos y llegar a un acuerdo unánime. Así, Calderón asumió el triunfo de la aprobación por unanimidad de la reforma energética, a pesar de que una de sus propuestas centrales fue finalmente rechazada. De una manera paradójica, la reforma energética del 2008 representó un revés político para Andrés Manuel López Obrador, en la medida en que no pudo evitar que fracasara la iniciativa presidencial, a pesar de que sus demandas centrales fueron incorporadas a la reforma, al no modificarse la Constitución, no prosperar la propuesta de permitir a PEMEX establecer alianzas estratégicas mediante contratos de riesgo y que no se hayan liberalizado áreas sustantivas de la cadena productiva del petróleo.

EPÍLOGO

El liderazgo político llama la atención a una forma de ejercicio del poder. Es especialmente pertinente para el estudio del ejercicio presidencial en las interacciones entre el Ejecutivo y Legislativo en el marco de la constitución presidencial y democrática. Lo anterior debido a que la democracia supone la coordinación, la negociación y la persuasión. Al referirse a un estilo personal de hacer política, que varía de presidente a presidente, contribuye al estudio de la presidencia, siempre y cuando el análisis se haga de manera paralela al estudio de los poderes formales que prescriben los términos de la relación entre los poderes.

Como se puede apreciar en la presente tesis, la conducta del presidente es un factor determinante en el proceso legislativo de sus iniciativas y el concepto de liderazgo presidencial puede contribuir al estudio de las dinámicas que regulan la interacción entre los poderes. Los estudios de caso de los capítulos 2 y 3, referentes a las iniciativas presidenciales de reforma fiscal del 2001 y de reforma energética del 2008, muestran que la conducta del presidente de la República en México juega un papel muy importante para el éxito o fracaso de sus propuestas, y en términos más generales, sobre el buen funcionamiento de la constitución presidencial. En este sentido, el marco teórico del liderazgo presidencial de Richard E. Neustadt, como la capacidad del presidente de establecer relaciones de negociación y persuasión con los partidos políticos representados en el Congreso para formar coaliciones que apoyen sus políticas, es una herramienta pertinente para entender los estudios de caso abordados. Los conceptos de influencia prospectiva, reputación profesional y prestigio público identifican una actividad: el

esfuerzo de influenciar a otros. La pregunta que motiva el estudio es ¿quién ostenta el poder y cómo se utiliza? En este caso, el análisis de las instituciones del Estado no es desechado por completo, pues proporciona el contexto constitucional en el cual se dan las relaciones de influencia. Pero se matiza su importancia: el contexto institucional no es el único factor determinante en las relaciones políticas, sino es la ilustración del fenómeno del ejercicio del poder.

Bajo esta perspectiva, las labores de liderazgo del presidente se nos presentan como en extremo difíciles. Si bien tiene que ejercer influencia efectiva sobre los legisladores y bancadas parlamentarias, también debe transmitir en términos favorable sus propuestas ante la opinión pública e inclusive, debe persuadir e influenciar a los titulares del gabinete y demás altos funcionarios. El mecanismo de persuasión, es decir, el acto por medio del cual se convence al interlocutor de una vía de acción por su propio bien y respetando su libre decisión, cancela la decisión ejecutiva como una herramienta eficaz del ejercicio del poder. En el caso de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo esto es una verdad evidente.

No obstante las fortalezas del marco teórico del liderazgo presidencial, considero que existen algunos problemas entender el liderazgo como relaciones de persuasión y negociación. El primero se refiere a que en el afán de negociar toda legislación y todo programa de gobierno, se diluye el poder del presidente así como sus principales propuestas. Finalmente, los presidentes están provistos de poderes ejecutivos formales que deben usar de manera decidida. Para ilustrar esta situación podemos hacer referencia de la reforma energética del presidente Felipe Calderón del 2008. Si bien en esa ocasión

el presidente ejerció un liderazgo efectivo y logró integrar al proceso de negociación a todos los partidos políticos y avanzar exitosamente en el proceso legislativo, sus principales propuestas de reforma al sector petrolero fueron rechazadas. A pesar de lo anterior, Calderón asumió el triunfo político de la aprobación de la reforma, mientras que para su rival político y principal crítico de los planes petroleros del gobierno, Andrés Manuel López Obrador, representó una derrota, a pesar de que sus principales exigencias fueron satisfechas. Con lo anterior en mente, para completar el estudio del liderazgo presidencial, sería conveniente integrar al análisis la calidad de los bienes públicos que se producen del despliegue del liderazgo en los procesos políticos.

En todo caso, siendo el estudio del liderazgo presidencial determinante para explicar la relación de los poderes, no constituye la única variable. Durante el proceso de investigación de la presente tesis identifique cuatro aspectos que también influyen en el resultado del proceso político estudiado. Se debe aclarar que el estudio detallado de estas variables no fue el objetivo de la presente tesis, misma que centré en el papel del liderazgo presidencial en las relaciones entre los poderes. La primera de dichas variables se refiere al diseño constitucional del régimen presidencial. Considero que, sin la necesidad de transitar hacia otra forma de gobierno de corte parlamentario, es necesario tener los mecanismos institucionales que propicien la colaboración de los poderes. El segundo punto es el relativo a la cultura política de los actores.

Es necesario que éstos sancionen la vía democrática para llegar a acuerdos, que asuman una ética del bien común, que respeten la diversidad de opiniones y que se involucren en los procesos de negociación y acuerdo. Otro punto muy relacionado al anterior es el

funcionamiento del sistema de partidos. Los partidos políticos deben ser agentes responsables, que sin descuidar sus identidades partidistas, ni la sana competencia electoral, puedan apoyar políticas que favorezcan el desarrollo del país. El último punto que puede ayudar al análisis lo constituye el examen del contexto histórico en el cual se desarrollan las propuestas de cambio político. Entender a cabalidad el conjunto de las relaciones político-sociales y las demandas coyunturales de la ciudadanía es indispensable para entender las presiones que ayudan a configurar el proceso político. Como muestra de la importancia de estos factores, en la presente tesis integré al análisis el diseño constitucional, el contexto histórico y algunas consideraciones acerca del sistema de partidos. Sin embargo, conforme a los objetivos establecidos no me aparté del estudio del liderazgo presidencial. Estos análisis deberán ser retomados en estudios posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

1. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
2. Carey, John M. y Matthew S. Shugart, eds., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University, 1992.
3. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
4. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
5. Casar, María A., *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.
6. Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.
7. Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, J. Mortiz, 1974.
8. Durazo, Alfonso, *Saldos del cambio. Una crítica política de la alternancia*, México, Plaza & Janés, 2006.
9. Eisenstadt, Todd A., “The Origins and Rationality of the ‘Legal versus Legitimate’ Dichotomy Invoked in Mexico’s 2006 Post-Electoral Conflict”, *Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1, (ene., 2007), pp. 39-43.
10. George C. Edward III y Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1985.
11. Gil-Villegas, Francisco, “Sistemas políticos de Alemania y Gran Bretaña. Posibles lecciones para México”, *Foro Internacional*, vol. 37 (147), ene.-mar., 1997, pp. 59-72.

12. Gil-Villegas, Francisco, “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1-2 (143-144), ene.-jun. de 1996, pp. 158-187.
13. Gil-Villegas, Francisco, coord., *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
14. Hamilton, Madison y Jay (1787-1788), *El Federalista*, Prólogo y versión directa de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1957.
15. Hernández, Rogelio, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Estudios mexicanos*, vol. 21, núm. 1, invierno de 2005.
16. Hernández, Rogelio, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro Internacional*, Vol. 43, Núm. 1 (171), Ene.-Mar., 2003, pp. 39-70.
17. Hernández, Rogelio, “Relaciones del poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial”, en Gil-Villegas, Francisco, coord., *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
18. Hernández, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, El Colegio de México, 2008.
19. Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
20. Linz, Juan J., “Presidential or parliamentary democracy. Does it make a difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994.

21. Kennedy, Robert F., *Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. Nueva York, Norton & Company, 1968.
22. Loaeza, Soledad, *Acción Nacional, El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.
23. Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
24. Mayer-Serra, Carlos Elizondo, Sexta mesa de trabajo Cooperación entre poderes en gobiernos divididos, Seminario de análisis de la reforma política, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 26 de enero de 2010.
25. Méndez, José L., “Cincuenta años de estudios sobre el liderazgo presidencial: aportaciones para la consolidación democrática a través de una presidencia estratégica en América Latina”, *Buen Gobierno*, núm. 10, enero-junio de 2011.
26. Méndez, José L., “La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?”, *Foro Internacional*, Vol. 47, Núm. 4 (190), Oct.-dic., 2007, pp. 839-867.
27. Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007.
28. Moreno, Alejandro, “The 2006 Mexican Presidential Election: The Economy, Oil Revenues, and Ideology”, *Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1, (ene., 2007), pp. 15-19.
29. Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva constitucionalidad para refundar la República”, en Carreón Trujillo, Celia e Isidro Saucedo, eds., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

30. Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y gobierno*, vol. XI, Núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-41.
31. Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, The Free Press, 1990
32. Nohlen, Dieter, Presidencialismo versus parlamentarismo. Mitos y realidades, Seminario Internacional de Ciencia Política dedicado al tema *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo: el dilema entre la eficacia y la legitimidad*, México D.F., 11-13 de noviembre de 2009.
33. Rousseau, Isabelle, “Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro”, en José L. Méndez, coord., *Los grandes problemas de México*, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 303-341.
34. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
35. Verney, Douglas V., *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961.
36. Woodrow Wilson, *El gobierno congressional. Régimen político en los Estados Unidos*. Estudio introductorio de Alonso Lujambio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
37. Woodrow Wilson, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, México, Ed. Cultura, 1922.

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICAS.

Cuadros.

Cuadro 1. Facultades constitucionales del Poder Legislativo para hacer frente al Poder Ejecutivo. Página 19.

Cuadro 2. Facultades constitucionales del Ejecutivo para hacer frente al Legislativo. Página 23.

Cuadro 3. Atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo en México. Página 25.

Cuadro 4. El liderazgo presidencial, Neustadt, 1960. Página 38.

Cuadro 5. La reforma fiscal (Miscelánea Fiscal) de 2001. Página 85.

Cuadro 6. Aprobación presidencial Felipe Calderón. Página 98.

Cuadro 7. Percepción ciudadana reforma energética. Página 103.

Cuadro 8. Percepción ciudadana toma de las tribunas del Congreso de la Unión. Página 113.

Cuadro 9. La reforma energética del 2008. Página 131.

Gráficas.

Gráfica 1. Evolución de la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, 1988-2012. Página 28.

Gráfica 2. Evolución del porcentaje de la representación partidista en la Cámara de Senadores, 1994-2012. Página 29.

Gráfica 3. Porcentajes de voto por contendiente en la elección presidencial de 2000. Página 48.

Gráfica 4. Representación partidista en el Congreso de la Unión 2000-2003 y 2000-2006. Página 48.

Gráfica 5. Representación partidista en el Congreso de la Unión 2006-2009 y 2006-2012. Página 105.