

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN  
URBANA

**RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO  
DURANTE LA LX LEGISLATURA:  
EL CASO DE LA REFORMA A PEMEX EN 2008**

TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

**MARÍA ANTONIA MARTÍNEZ FLORES**

DIRECCIÓN DE TESIS

**DR. ENRIQUE CARPIO CERVANTES**

MÉXICO, D.F. OCTUBRE DE 2011

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por el apoyo otorgado para la impresión y empastado del Trabajo recepcional.

A mis padres.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

### CAPÍTULO 1

#### MARCO TEÓRICO

1.1 Crítica al sistema presidencial.....	16
1.2 Sistema presidencial en contexto de gobierno sin mayoría y multipartidismo.....	20
1.3 Importancia del perfil ideológico y programático de los partidos políticos en la formación de las coaliciones legislativas.....	29

### CAPÍTULO 2

#### MARCO INSTITUCIONAL DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO

2.1 Estudios sobre la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo en México después de la alternancia.....	42
2.2 Revisiones teóricas en el marco institucional mexicano.....	53
2.3 Relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en la formación de las leyes.....	64
2.4 Evolución del sistema de partidos en México.....	70

### CAPÍTULO 3

#### RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO DURANTE LA LX LEGISLATURA: EL CASO DE LA REFORMA A PEMEX EN 2008

3.1 Perfil ideológico y programático de los partidos PRI, PAN y PRD respecto al tema del sector energético.....	84
3.2 Iniciativa del Ejecutivo Federal: reforma a PEMEX en 2008.....	90
Características de la iniciativa de Reforma Energética.....	92
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.....	96
Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	98
Ley de la Comisión Reguladora de Energía.....	99

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo Ley de la Comisión del Petróleo.....	99
Ley de la Comisión del Petróleo.....	100
3.3 Iniciativa del PRI en materia energética en 2008.....	101
3.4 Iniciativa del Frente Amplio Progresista para reformar al sector energético nacional en 2008.....	108
3.5 Divergencias y similitudes entre las iniciativas de los partidos políticos y del Ejecutivo Federal.....	115

#### **CAPÍTULO 4**

#### **REACTIVACIÓN DE CONTRAPESOS EN LA REFORMA A PEMEX EN 2008: CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA LOGRAR LAS COALICIONES LEGISLATIVAS**

4.1 Confrontación en el Congreso ante la iniciativa petrolera del Ejecutivo federal en 2008.....	122
4.2 Foros de debate sobre la Reforma energética.....	131
4.3 Deliberación y búsqueda de consensos entre los partidos políticos durante el proceso de dictamen de la reforma a PEMEX en 2008.....	137
4.4 Discusión de la reforma petrolera en 2008 en el Congreso de la Unión	
Deliberación en la Cámara de Senadores.....	151
Discusión en la Cámara de Diputados.....	155
4.5 Construcción de coaliciones legislativas en la reforma a PEMEX en 2008	
Coaliciones en la Cámara de Senadores.....	161
Coaliciones en la Cámara de Diputados.....	163
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>166</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>173</b>
<b>FUENTES ELECTRÓNICAS.....</b>	<b>177</b>
<b>DOCUMENTOS Y PERIÓDICOS.....</b>	<b>179</b>

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudia la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México durante la LX Legislatura (2006-2009) en el proceso legislativo de la reforma a PEMEX en 2008. La investigación se inscribe en el debate teórico que se plantea a continuación.

Sobre la relación entre democracia y relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo, surgió en los años ochenta entre los teóricos de la Ciencia Política un debate referente a cuál era el mejor sistema de gobierno para la estabilidad y consolidación de la democracia: el sistema presidencial o el sistema parlamentario.<sup>1</sup>

Linz (1996) planteó que el sistema parlamentario es más flexible porque cuenta con mejores condiciones institucionales para incentivar la negociación, mientras que en el sistema presidencial se carece de incentivos institucionales para solucionar el conflicto entre las dos ramas de gobierno, situación que podría derivar en parálisis legislativa.

En los años noventa Mainwaring y Shugart (2002) sostienen que a pesar de que el sistema presidencial presenta algunos problemas también cuenta con ventajas particulares para rebatir los argumentos de los críticos del sistema presidencial.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a Mainwaring y Shugart (2002:21), una democracia debe satisfacer tres criterios. En primer lugar, las democracias deben celebrar elecciones abiertas y competitivas que determinen quién será el encargado de establecer la política pública. Las elecciones deben, en principio, contemplar la posibilidad de alternancia en el poder. En segundo lugar, debe existir sufragio adulto prácticamente universal. En tercer lugar, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra y la libertad de organización.

Para estos autores, la autonomía e independencia del Legislativo permiten hacer un efectivo contrapeso al Ejecutivo.<sup>2</sup>

No obstante, estos autores alertan que es probable que se presente parálisis legislativa en contextos de sistema presidencial y multipartidismo altamente fragmentado.

Chasqueti (2001) complementa la postura de los autores mencionados en el párrafo anterior argumentando que la combinación político-institucional más problemática es el sistema presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones.

Según Linz (1996), el sistema presidencial de gobierno no es apto para la democracia por cuatro razones fundamentales. En primer lugar, la doble legitimidad es un problema para la democracia porque la elección separada del Presidente y la asamblea mediante el voto popular ocasiona que cada uno reclame la legitimidad de su mandato, lo cual conduce al enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, generalmente en gobiernos divididos.

De acuerdo a Linz (1996), el periodo fijo de mandato es otro problema porque cancela la posibilidad de resolución de conflictos por mecanismos institucionales, ya que en sistemas presidenciales el parlamento no puede destituir al Presidente ni el Presidente puede disolver al parlamento. Es decir, la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro.

---

<sup>2</sup> En sistemas presidenciales la independencia del Legislativo hace referencia a la organización del Congreso. Es decir, se dice que hay independencia cuando el Poder Legislativo está organizado y opera de tal manera que puede desempeñar sus funciones sin la intromisión de otro poder. Entiéndase autonomía funcional como orden interno del parlamento compuesto de tal manera que la minoría quede protegida frente al dominio tiránico de cualquier mayoría. Esto es, el poder deberá estar distribuido convenientemente entre la mayoría y la minoría (Loewenstein, 1983: 242).

El tercer problema que presenta el sistema presidencial es la lógica de que el ganador se lo lleva todo. Según Linz (1996), una característica propia del sistema presidencial es que genera un juego de suma cero, esto es, que los ganadores y los perdedores quedan muy bien definidos lo que fortalece la separación de poderes y el enfrentamiento entre ellos. La última crítica siguiendo a este autor, es que el sistema presidencial conlleva a la sobrepersonalización del poder en la figura del Presidente.

Por su parte, los críticos de Linz argumentan que el sistema presidencial tiene más ventajas que el sistema parlamentario. Sin embargo, no descartan la presencia de parálisis legislativa (Mainwaring y Shugart, 2002).

De acuerdo a estos autores, las cuatro ventajas del sistema presidencial son: en primer lugar, la existencia de dos opciones para los votantes; es decir, por un lado los electores tienen la opción de otorgarle un voto a un partido para ser el titular del Ejecutivo y por el otro pueden darle su segundo voto a otro partido o candidato para formar parte del Legislativo. Otro argumento a favor del sistema presidencial, según Mainwaring y Shugart (2002), se refiere a que hay más responsabilidad e identificabilidad electoral.

El tercer argumento a favor del sistema presidencial para estos autores es el de impedir los juegos en que el ganador se lleva todo. El sistema presidencial se basa en un sistema de pesos y contrapesos el cual previene que el ganador se lleve todo. Es decir, si un partido o coalición pierde la presidencia puede controlar curules en el Congreso y puede ponerle límites al Presidente y frenarle sus iniciativas.

De acuerdo a Mainwaring y Shugart (2002), la cuarta ventaja del sistema presidencial hace referencia a la independencia del Congreso en cuestiones legislativas.

Esto es, que en sistemas presidenciales los legisladores pueden trabajar en la legislación sin preocuparse de las consecuencias que puede causar para la supervivencia del gobierno.

Sin embargo, también dicen que esa independencia del Legislativo respecto del Ejecutivo resulta problemática, ya que puede generar el problema de parálisis legislativa en presencia de sistemas multipartidistas altamente fragmentados.

Desde el punto de vista de Chasqueti (2001), el multipartidismo no es problemático, pues la mezcla de presidencialismo y multipartidismo es una combinación político-institucional apta para la democracia siempre y cuando cumpla con la característica de que en sistemas presidenciales el Presidente sea capaz de conformar coaliciones de gobierno.

En este sentido, Jiménez (2006) plantea que las coaliciones legislativas son más factibles cuando los partidos políticos son próximos ideológicamente. De acuerdo a esta autora, a partir de las experiencias de gobiernos sin mayoría que México ha experimentado las coaliciones legislativas han sido la vía para no presentar parálisis legislativa.

La autora señala que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) han sido la coalición más estable para impulsar la agenda política, pero esto se explica por la similitud en sus documentos programáticos e ideológicos.

Según Jiménez (2006), la coalición PRD y PAN no es muy frecuente porque la diferencia ideológica entre ambos es mayor. El PRD es de izquierda y el PAN, de derecha. Los términos de izquierda-derecha son cruciales en la definición de políticas públicas pues a menor distancia ideológico-programática es más probable la formación de coaliciones. Para el PAN, el papel del Estado debe ser reducido mientras que para el PRD la

intervención estatal en la economía es fundamental<sup>3</sup>. Por ello, la ideología de ambos partidos repercute considerablemente en la formación de coaliciones legislativas.

En este trabajo se van a considerar críticamente las posiciones antes mencionadas. Es decir, el argumento de Linz de que el sistema presidencial de gobierno es una máquina potencial de enfrentamiento con escasas posibilidades institucionales para resolver los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; frente a la de Mainwaring y Shugart, quienes enfatizan la independencia y autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, lo que le permite hacer un efectivo contrapeso.

Esta postura se complementa con la propuesta de Chasquetti en el sentido de que, aunque Mainwaring y Shugart alertan sobre el riesgo de que el contrapeso termine en parálisis legislativa, la solución está en la construcción de coaliciones legislativas. Asimismo, complementaré la propuesta de Chasquetti con la de Jiménez; la cual destaca que el perfil ideológico y programático de los partidos políticos es un elemento que puede explicar la formación de coaliciones legislativas. Puesto que, a menor distancia ideológica y programática, más factible es la formación de coaliciones y a mayor distancia es más difícil su formación.

Por tanto, mi propuesta es que para el caso de México es pertinente someter a revisión crítica las perspectivas mencionadas con el propósito de que sean de utilidad para el análisis de la iniciativa de la reforma a PEMEX de 2008.

---

<sup>3</sup> En el apartado 1.3 del capítulo 1 se abordará este tema.

La idea que guía el desarrollo de este trabajo es que México es un país que actualmente tiene las características que están a debate en esos autores. Es decir, México ahora se inscribe en un contexto de sistema presidencial con gobiernos sin mayoría y pluralismo moderado, donde la mayor fuerza política del Congreso se concentra en los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD). Para someter a crítica ese debate se trabajará como estudio de caso la relación entre Ejecutivo y Legislativo en México durante la LX Legislatura: el caso de la reforma a PEMEX en 2008.<sup>4</sup>

La existencia real de la división de poderes en México promueve un sistema de contrapesos entre poderes. El hecho de que el Poder Legislativo esté conformado por varios partidos y no controlado mayoritariamente por un solo partido como lo estuvo durante el presidencialismo mexicano<sup>5</sup> promueve la reactivación del Poder Legislativo; con la presencia de más partidos involucrados en la toma de decisiones está latente la posibilidad de que el Legislativo modifique las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, esto no quiere decir que se paralice la acción legislativa en todos los casos. También significa que el Legislativo ahora está realizando efectivamente su función de contrapesar al Ejecutivo, pues le modifica sus iniciativas y un claro ejemplo es la reforma a PEMEX en 2008.

En los últimos años la democracia mexicana se ha caracterizado por presentar dificultades en la generación de consensos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La pluralidad y la dispersión del poder político provocaron la reactivación de contrapesos entre

---

<sup>4</sup> La unidad de medición de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo del presente trabajo es la iniciativa petrolera de 2008 del Presidente Felipe Calderón.

<sup>5</sup> Este periodo conocido como presidencialismo mexicano se nombró así porque el PRI controló la presidencia y la mayoría de curules en ambas cámaras del Congreso de 1929 hasta 1997. México se encontraba en contexto de gobierno unificado. El PRI fue médula espinal del presidencialismo. Véase más en el apartado 2.1 del capítulo 2.

los mismos. Ahora, aumentaron los actores políticos que toman decisiones en el Congreso, pues los partidos distintos al del Ejecutivo han adquirido más curules en el Congreso de la Unión, y esto de acuerdo a Mainwaring y Shugart (2002) tiene el efecto de fortalecer el contrapeso.

La importancia del problema de investigación es que en México a partir de 1997 el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo empezaron a trabajar bajo una lógica distinta a la prevaleciente en décadas anteriores, ya que en ese año se originó el primer gobierno sin mayoría, puesto que el PRI durante la LVII Legislatura por vez primera no obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque sí la mantuvo en el Senado.

Asimismo, en el año 2000 se produjo un gran viraje, pues el PRI perdió la presidencia de la República ante su oponente histórico, el PAN. Otro acontecimiento importante fue que el partido del Presidente no contó con mayoría en ninguna de las Cámaras del Congreso mexicano. Es por ello que 1997 fue el parteaguas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, las coaliciones legislativas se convirtieron en la vía para que el Presidente pudiera impulsar su agenda de gobierno y el sistema político no se viera amenazado por la parálisis legislativa.

Es decir, la nueva configuración del escenario político llevó a la redistribución del poder, esto impactó en gran medida en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, dado que este ya no está subordinado al Poder Ejecutivo como lo estuvo de 1929 a 1997.

Ahora el Legislativo es un poder autónomo, no sólo en el sentido constitucional, sino también en el sentido político. Al desconcentrarse el poder, se independizó el

Legislativo y esto a su vez llevó a una reactivación de contrapesos y es en este contexto que las coaliciones legislativas juegan un papel central en la arena política.

Por tanto, la hipótesis de este trabajo es que en el proceso legislativo de la reforma a PEMEX de 2008 se espera encontrar enmiendas importantes hechas por el Poder Legislativo a las iniciativas presidenciales, las cuales se explican fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, por la pluralidad partidista y en segundo lugar, porque el partido del Presidente, el PAN, no obtuvo la mayoría de las curules en el Congreso de la Unión.

Se espera que las modificaciones hechas a la iniciativa de reforma a PEMEX en 2008 del Presidente Felipe Calderón hagan evidente que en la actualidad existe un Legislativo fuerte, lo cual nos dice que funcionaron los contrapesos. Además se espera encontrar que el perfil ideológico y programático de los partidos políticos jugó un papel importante en la formación de la coalición para modificar el régimen de PEMEX en 2008.

La presente investigación tomó como pretexto el debate teórico que surgió en los ochentas sobre el rendimiento de los gobiernos presidenciales divididos; después se estudió el caso de México, en particular la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el proceso legislativo de la reforma a PEMEX en 2008.

El marco teórico utilizado fue el de sistema presidencial en contexto de gobierno dividido. Para ello se analizaron los textos de Sartori (1992) ;(1994), Linz (1996), Mainwaring y Shugart (2002), Chasquetti (2001) y Jiménez (2006). Para el caso de México se revisó material bibliográfico de Casar (2007), Lujambio (2002), Nacif (2002), Weldon (2002), entre otros.

Para el estudio de caso la metodología utilizada fue análisis político. Se analizaron las versiones estenográficas de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores; los días 3 de septiembre y 9, 13,14, 17 y 20 de octubre de 2008 para observar cómo se dio la negociación entre los senadores para dictaminar la reforma a PEMEX, ya que fue en Comisiones donde le cayeron los contrapesos a la iniciativa presidencial.

Se revisaron los dictámenes de la reforma energética. Sin embargo, por delimitación del tema de estudio sólo se analizarán cinco dictámenes: reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reforma a la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y la creación de la Ley de Petróleos Mexicanos, en tanto que el dictamen de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía son dos dictámenes que no se sometieron a estudio. Únicamente se analiza el paquete de reformas que el Ejecutivo presentó al Senado comparándolas con las iniciativas del PRI y del FAP.

También se revisaron los *Diarios de Debates* de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, así como, la *Gaceta Parlamentaria* de ambas cámaras del Congreso los días 23 y 28 de octubre de 2008 para observar cómo fue el debate entre los legisladores en la aprobación de la reforma a PEMEX, así como observar cuáles fueron las coaliciones que se formaron.

De igual forma, se estudiaron los documentos básicos de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática para mostrar qué perspectiva tienen estos partidos respecto a PEMEX; con el mismo propósito se analizaron

las iniciativas del Revolucionario Institucional y la del Frente Amplio Progresista, así como la del Presidente Calderón sobre la reforma. Además, se analizaron las divergencias y similitudes que se encontraron en las iniciativas de los actores políticos, ya que ésta fue la estrategia a seguir para ubicar lo programático e ideológico en los partidos.

Para darle seguimiento a la confrontación que se dio en el Congreso de la Unión ante la iniciativa presidencial dentro de los Grupos Parlamentarios y entre ellos mismos, se revisó la sección de política de los diarios: *La Jornada* y *El Universal* de abril a octubre de 2008.

Asimismo, se revisaron las versiones estenográficas de los foros de debate sobre la reforma energética que se celebraron en el Senado de la República de mayo a julio de 2008. Se analizaron sólo algunos foros, sobre todo aquellos donde se trató el tema de la participación de la iniciativa privada en actividades de PEMEX. De este modo, se revisaron algunas de las interpretaciones y argumentaciones jurídicas y políticas más importantes que se debatieron en dichos foros.<sup>6</sup>

Este trabajo está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se aborda el sistema presidencial de gobierno y se explica por qué teóricos de la Ciencia Política como Linz argumentan que ese sistema no es apto para la democracia. Además se explica el sistema presidencial de gobierno mezclado con multipartidismo y gobierno sin mayoría. Se revisa qué es el sistema presidencial y en ese sentido se hace una diferenciación de cómo funciona en un contexto de gobierno sin mayoría y cómo funciona en gobiernos unificados.

---

<sup>6</sup> Únicamente se sometieron a revisión siete foros: (1) Los principios que deben regir la reforma energética en México. (2) El análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética. (3) Transición y seguridad energéticas. (4) Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo. (5) Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras. (6) Adquisiciones, contratos y obras públicas de Petróleos Mexicanos. (7) Importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional.

Este punto es importante para explicar que a pesar de que el Presidente Calderón no tuvo mayoría en el Congreso de la Unión durante la LX Legislatura logró una reforma a PEMEX aunque no tal y como él la propuso, pues el Legislativo se la modificó, pero eso se explica por los contrapesos, los cuales son producto de la pluralidad política. El que el Legislativo le modifique una iniciativa al Ejecutivo significa que el Legislativo le hace contrapeso al Ejecutivo.

Además, se revisa qué es un sistema de partidos y se hace la distinción entre sistema de partido hegemónico y pluralismo moderado, pues éste es un referente que se debe tomar en cuenta para el análisis de esta investigación, dado que el que haya pluralidad política cambia totalmente el régimen político. Asimismo, se define a las coaliciones electorales y legislativas, en este sentido se plantea que las legislativas son más factibles cuando los partidos políticos son próximos ideológicamente.<sup>7</sup>

En el segundo capítulo se explica qué corrientes o tendencias en México deben ser analizadas en cuanto a las posiciones de Linz, Mainwaring y Shugart, además de la posición de Chasquetti en lo referente a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así también, se explica brevemente el marco institucional de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México. Es decir, se muestra en qué consiste la división de poderes y se describe en quién está depositado el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y qué facultades tiene cada poder. También se explica mediante qué sistema electoral son elegidos los representantes políticos. Así se indica constitucionalmente qué tan fuerte es cada poder y qué tan contrapesados están los poderes en lo formal.

---

<sup>7</sup> La propuesta del presente trabajo es utilizar la variable ideológica y programática de los partidos políticos para explicar la formación de coaliciones legislativas para el estudio de caso que se analizará en los últimos capítulos. No obstante, hay otras razones por las cuales se forman o no las coaliciones legislativas.

Además se describe cómo fue evolucionando el sistema de partidos y cómo es el sistema de partidos competitivo actual. Asimismo, se expone cómo se da actualmente la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la formación de las leyes; el objetivo es observar si en el marco legal y constitucional están los elementos propuestos por Linz, Mainwaring y Shugart.

En el tercer capítulo se explica cómo estuvo conformado el Congreso mexicano en la LX Legislatura. Se menciona cuál es el perfil ideológico y programático del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) respecto al tema del sector energético.

También se expone la iniciativa de reforma a PEMEX del Ejecutivo Federal para mostrar qué pretendía el Presidente Felipe Calderón con la iniciativa. Asimismo, se exponen las iniciativas energéticas del PRI y del Frente Amplio Progresista (FAP)<sup>8</sup>. El propósito es mostrar qué perspectiva tenía cada partido sobre el tema energético.

Además, se explican las divergencias y similitudes que se encontraron en las iniciativas de los partidos políticos y del Ejecutivo federal en el tema energético. Ésta es mi estrategia para ubicar lo programático e ideológico de los partidos políticos.

En el último capítulo se explica cómo se dio la reactivación de contrapesos en la reforma a PEMEX en 2008. Se expone la confrontación en el Congreso ante la iniciativa presidencial para reformar el sector energético en 2008. Inmediatamente se esbozan sólo algunos puntos que se abordaron durante los foros de debate sobre la reforma energética celebrados en el Senado de la República.

---

<sup>8</sup> Compuesto por los partidos PRD, PT y Convergencia.

Posteriormente se explica cómo lograron los partidos políticos en Comisiones Legislativas de Energía y de Estudios Legislativos ponerse de acuerdo para dictaminar la reforma a PEMEX. Finalmente se explica cómo se conformaron las coaliciones legislativas en la aprobación de la reforma a PEMEX en 2008 en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados.

Los objetivos de esta investigación son los siguientes:

- 1.- Mostrar cómo se dio la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México durante la LX Legislatura.
- 2.- Mostrar cómo se dio la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el proceso legislativo de la reforma a PEMEX en 2008.
- 3.- Exponer cómo funcionaron los contrapesos.
- 4.- Explicar cómo en el Congreso de la Unión de la búsqueda de consensos se logró llegar a la construcción de coaliciones legislativas para reformar PEMEX en 2008.

## CAPÍTULO 1

### MARCO TEÓRICO

#### 1.1 Crítica al sistema presidencial

Durante los años ochenta se originó un debate en la Ciencia Política sobre cuál era el mejor sistema de gobierno para la estabilidad y consolidación de la democracia.

El teórico que inicia el debate es el politólogo español Linz. En primer lugar, la postura de Linz (1996) apunta a exaltar al sistema parlamentario pues dice que este sistema es más flexible que el presidencial, ya que el mayor número de democracias estables a nivel mundial son parlamentarias.

Sin embargo, por delimitación del tema de tesis, únicamente presentaré los argumentos de Linz en contra del sistema presidencial y obviaré los argumentos a favor del sistema parlamentario ya que mi tema de tesis se relaciona con el debate sobre la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo en sistemas presidenciales divididos.

Para el mejor entendimiento de esta problemática es importante definir qué es un sistema presidencial de gobierno, para ello utilizaré la definición de Sartori (1994). El autor puntualiza que un sistema presidencial se caracteriza porque el jefe de Estado es electo directamente por voto popular por un tiempo determinado; en este sentido, el jefe de Estado no puede ser despedido, es decir, no lo pueden separar de su cargo. El Legislativo no puede destituir al Ejecutivo, ni el Ejecutivo puede disolver al parlamento. Además, el Presidente forma gobierno y los gobiernos son prerrogativa presidencial, esto es, que la formación del gabinete la hace el Presidente. Asimismo, el jefe de Estado encabeza el gobierno.

Linz (1996), critica al sistema presidencial en cuatro sentidos. No obstante, la legitimidad democrática y el periodo fijo de mandato son las dos características del sistema presidencial que generan escasa flexibilidad entre Ejecutivo y Legislativo para solucionar conflictos entre ambos poderes y la consecuencia esperada es el enfrentamiento entre ellos.

Por lo que respecta a la primera crítica, el autor argumenta que en el sistema presidencial ambos poderes, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, pueden reclamar la legitimidad de su mandato al término de las elecciones, ya que ambos fueron elegidos democráticamente y su poder deriva de los votos del pueblo.

El autor enfatiza que esta cuestión es problemática sobre todo cuando en sistemas presidenciales el Poder Legislativo representa a partidos políticos coherentes y disciplinados, es decir, aquellos que ofrecen alternativas ideológicas y políticas claramente definidas y opuestas entre sí. Linz (1996) hace hincapié en este punto sobre todo cuando se presenta un gobierno dividido.

De acuerdo a este autor, los sistemas presidenciales no cuentan con mecanismos institucionales para que el Ejecutivo cuente con el apoyo de una mayoría legislativa estable y permanente, lo que genera la obstrucción entre poderes y a su vez inestabilidad en el régimen político.

Ante este escenario “surge el dilema: ¿Quién tiene mayor derecho a hablar de parte del pueblo: el Presidente o la mayoría legislativa que se opone a sus políticas?” (Linz, 1996: 105).

Por ello, la legitimidad dual es un problema puesto que se puede generar un conflicto entre Ejecutivo y Legislativo y esto, a su vez, derivar en parálisis legislativa en el

gobierno ya que ambos poderes reclamarían su derecho a tener voz y voto pues ambos fueron elegidos por el pueblo.

Otro problema del sistema presidencial es el periodo fijo de mandato. En lo referente a esta característica se puede decir que “fragmenta el proceso político en términos discontinuos y rígidamente desmarcados, sin dar cabida a los reajustes continuos que los acontecimientos puedan exigir” (Ídem: 105).

Es decir, el periodo fijo de mandato puede generar rigidez en tiempos de crisis y esto puede presentar graves consecuencias para el propio régimen político; por ejemplo, en caso de muerte del Presidente se pueden presentar problemas y traer consecuencias para el régimen ya que su sucesor puede representar una orientación política diferente a la que él representaba. Otro punto sería que el Presidente fuera incapaz de impulsar su agenda gubernamental a causa de que la oposición en el Congreso lo obstaculice en sus decisiones.

La tercera crítica al sistema presidencial es la lógica de que el ganador se lo lleva todo. Para Linz (1996), las elecciones presidenciales dejan claramente definidos a ganadores y perdedores y esta cuestión a su vez se vuelve todavía más problemática por el periodo fijo de mandato. Es decir, los perdedores tendrán que esperar al siguiente periodo de elecciones presidenciales para poder competir y acceder al Poder Ejecutivo. Lo anterior fortalece la separación de poderes y el enfrentamiento entre ambos. Por ello puede presentarse una situación de parálisis legislativa.

La cuarta desventaja del sistema presidencial, es el efecto que tiene el sistema presidencial sobre el estilo de la política ya que ésta lleva a la sobrepersonalización del poder en la figura del Presidente, esto gracias a los poderes asociados a la presidencia.

En otras palabras, el cargo del Ejecutivo es un problema para el sistema presidencial porque por una parte el Presidente es jefe de Estado pero por el otro es representante de una opción política partidaria. Para el Presidente será complejo manejar su papel como jefe del Ejecutivo responsable que realice su trabajo eficazmente y además ser dirigente partidario que tendrá que luchar para llevar a cabo acciones congruentes con su programa partidista con la finalidad de promover a su partido político. Es decir, los poderes con que cuenta un Presidente pueden ser utilizados por éste para materializar sus intereses partidarios.

La consecuencia de la sobrepersonalización del poder en la figura del Presidente es que éste asuma que fue elegido por todos y esto lleve al titular del Ejecutivo a tomar decisiones gubernamentales más relacionadas con su programa partidista.

En síntesis, para Linz los sistemas presidenciales cuentan con arreglos institucionales que podrían poner en peligro el funcionamiento del régimen político. Es decir, la mecánica institucional presidencial carece de incentivos institucionales para solucionar conflictos entre las dos ramas de poder: la Ejecutiva y la Legislativa.

## **1.2 Sistema presidencial en contexto de gobierno sin mayoría y multipartidismo**

Linz (1996) caracteriza al sistema presidencial como una máquina potencial de enfrentamiento que llevaría a presentar parálisis legislativa porque los poderes Ejecutivo y Legislativo estarían en constante enfrentamiento debido a los arreglos institucionales que presenta el sistema. No obstante, los críticos de Linz argumentan que el sistema presidencial tiene algunos problemas, pero también cuenta con importantes ventajas que hay que rescatar.

En primer lugar, Linz (1996) dice que la legitimidad dual es un problema porque tanto el Ejecutivo como el Legislativo reclamarán la legitimidad de su mandato y esto traería como consecuencia el enfrentamiento entre poderes.

En contraposición, Mainwaring y Shugart (2002) dicen que la legitimidad dual es una ventaja ya que la elección directa del Ejecutivo presenta a los votantes la existencia de una mayor cantidad de opciones. En otras palabras, el sistema presidencial otorga a los electores la oportunidad de elegir libremente al Ejecutivo y al Legislativo.

Por tanto, esto es una ventaja de contrapeso no una desventaja como lo argumenta Linz, puesto que el elector puede otorgar su voto a algún partido político para que sea el titular del Ejecutivo y por otra parte darle su apoyo a otro partido o candidato para que forme parte del Legislativo.

La segunda ventaja del sistema presidencial, según Mainwaring y Shugart (2002), se refiere a que hay más responsabilidad e identificabilidad electoral. Esto es que el sistema presidencial por un lado ofrece a la ciudadanía un mecanismo para exigir que sus representantes rindan cuentas y por otro lado los electores pueden informarse antes de las

elecciones con el objetivo de tener presente los posibles gobiernos que resultarán de los comicios.

Se dice que hay mayor rendición de cuentas porque los gobernantes tendrán la tarea de estar en sintonía con los electores, de lo contrario (cuando se permita la reelección) los electores los castigarán con su voto en las próximas elecciones. Es decir, la reelección es un incentivo para que los gobernantes trabajen durante la Legislatura.

El tercer argumento de acuerdo a estos autores hace referencia a la independencia del Congreso en cuestiones legislativas. En sistemas presidenciales los legisladores pueden trabajar sin preocuparse de las consecuencias para la supervivencia del gobierno.

Según Mainwaring y Shugart (2002), la independencia del Legislativo puede en algunos casos estimular la construcción de coaliciones legislativas porque nada garantiza que el que un Presidente tenga mayoría en el Congreso tenga asegurado el apoyo de su partido en la formación de leyes. En contexto de gobierno sin mayoría crece la posibilidad de las coaliciones, ya que el Presidente al no tener mayoría suficiente para modificar políticas públicas recurrirá a formar coaliciones.

No obstante, aclaran que la independencia del Legislativo respecto del Ejecutivo resulta problemática cuando el sistema presidencial se combina con un sistema de partidos altamente fragmentado. En cambio cuando los Presidentes cuentan con un apoyo mayoritario en el congreso se pueden generar consensos para aprobar leyes.

La cuarta ventaja del sistema presidencial es la de impedir los juegos en el que el ganador se lleva todo. El sistema presidencial se caracteriza por la separación de poderes, esto es, por un sistema de pesos y contrapesos el cual previene los juegos de suma cero

puesto que en las elecciones si un partido o coalición pierde la presidencia, éste tendrá posibilidades de controlar votos decisivos en el Congreso y esto permitirá que el Legislativo contrapesese de cierta manera al Ejecutivo. Esta situación permitirá ponerle límites al Presidente además de frenar sus iniciativas.

En sistemas presidenciales el Ejecutivo y el Legislativo son dos poderes autónomos e independientes donde cada cual cuenta con facultades distintas precisamente para promover un sistema de contrapesos. Un contrapeso básico del Ejecutivo frente al Legislativo es el poder de veto (Loewenstein, 1983).

Se dice que un Presidente es débil cuando éste cuenta sólo con poder de veto pero no de decreto. Si un Presidente cuenta con poder de decreto le es más fácil legislar sin el Congreso; en cambio cuando el Ejecutivo sólo cuenta con poder de veto el Congreso puede establecer parámetros para formular políticas públicas.<sup>9</sup>

Pluralismo moderado y gobierno sin mayoría son dos conceptos que tienen que ser definidos para entender por qué Mainwaring y Shugart (2002) dicen que la combinación político-institucional de presidencialismo con multipartidismo fragmentado es problemática.

Por lo que respecta al gobierno sin mayoría en el cuadro 1 se define el concepto.

---

<sup>9</sup> El decreto presidencial es una ley que promulga el Ejecutivo y no una mera propuesta, en este sentido, el Ejecutivo no le dará la oportunidad al Legislativo de reaccionar ante la decisión del Presidente. Un Presidente tiene poder de veto cuando puede promulgar los artículos de la ley con los cuales está de acuerdo, a la vez que vetar y devolver al Congreso para su reconsideración sólo las proposiciones vetadas (Mainwaring y Shugart, 2002: 52-53).

**Cuadro1. Tipos de gobierno**

<b>Gobierno unificado</b>	<b>Gobierno dividido</b>	<b>Gobierno sin mayoría</b>
<p>Colomer (2001) señala que hay gobierno unificado cuando un solo partido controla el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.</p> <p>En los sistemas presidenciales el partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea (o Congreso).</p> <p>Tendencia a la concentración de poder, no de contrapeso.</p>	<p>Hay gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes (Colomer 2001).</p> <p>En sistemas presidenciales el partido del Presidente no tiene mayoría en la asamblea (o Congreso).</p> <p>Tendencia a la distribución de poder.</p>	<p>Casar y Marván (2002) exponen que gobierno sin mayoría alude a la situación donde ningún partido político controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus Cámaras.</p> <p>Tendencia a la distribución de poder.</p>

Fuente: elaboración propia con información de Colomer (2001); Casar y Marván (2002).

El cuadro anterior muestra qué se entiende por gobierno unificado, dividido y sin mayoría. Esto es importante para contar con herramientas que ayuden a exponer que México presentó gobierno unificado en el siglo XX ya que el PRI controló la presidencia y ambas Cámaras del Congreso de 1929 a 1997. Por décadas el Partido Revolucionario Institucional controló el acceso a los puestos de elección y a los puestos administrativos tanto del gobierno federal como los estados y municipios (Nacif, 2002).

A partir de 1997 nuestro país ha experimentado gobierno sin mayoría, es decir, ningún partido político ha controlado por sí solo cincuenta por ciento más uno de las curules en el Congreso federal o en alguna de sus Cámaras. Actualmente, PRI, PAN y PRD controlan la mayoría de las curules del Congreso pero ninguno de ellos por sí solo cuenta con los escaños necesarios para modificar políticas públicas.

Para una mejor comprensión de los siete sistemas de partidos, según Sartori (1992), en el cuadro 2 se muestran sus características básicas de cada uno. Esto con la finalidad de

comprender por qué en contexto de multipartidismo fragmentado se puede presentar parálisis legislativa.

**Cuadro 2. Sistemas de partidos**

Sistema de partido	Características
<b>Partido Único</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El poder político es monopolizado por un solo partido.</li> <li>➤ No permite la existencia de ningún otro partido.</li> </ul>
<b>Partido Hegemónico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Permite la existencia de otros partidos pero únicamente como satélites o como partidos subordinados mismos que no pueden desafiar al partido hegemónico en el poder.</li> <li>➤ No permite la competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto.</li> <li>➤ No contempla la posibilidad de una rotación por el poder.</li> <li>➤ No permite el enfrentamiento abierto.</li> </ul>
<b>Partido Predominante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Es un tipo de pluralismo de partidos en el cual aunque no se produzca una alternancia en el poder durante mucho tiempo no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante.</li> <li>➤ Son sistemas competitivos y todos los partidos tienen las mismas oportunidades.</li> </ul>
<b>Bipartidismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dos partidos compiten por una mayoría absoluta que cualquiera de ellos puede conseguir.</li> <li>➤ Uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente.</li> <li>➤ Este partido está dispuesto a gobernar solo.</li> <li>➤ La alternación o rotación por el poder sigue siendo una expectativa creíble.</li> </ul>
<b>Pluralismo Moderado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Su rasgo característico es el gobierno de coalición.</li> <li>➤ Los partidos importantes son por lo menos tres(a 5).</li> <li>➤ Por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta.</li> <li>➤ Distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes.</li> <li>➤ Una configuración de coalición bipolar.</li> <li>➤ Una competencia centrípeta.</li> </ul>
<b>Pluralismo Polarizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Presencia de partidos antisistema importantes.</li> <li>➤ Existencia de oposiciones bilaterales.</li> <li>➤ Ubicación central de un partido (véase más en Sartori; 1992).</li> <li>➤ Por tanto si un sistema contiene oposiciones antisistema, bilaterales y desalienta la competencia centrípeta estos rasgos llevan a un sistema polarizado.</li> </ul>
<b>Atomización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Poco importa el número de partidos 10, 20 o más.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Sartori, 1992.

De acuerdo a la tipología de Sartori (1992), el sistema de partidos en México de 1929 a 1997 fue de partido hegemónico porque el sistema político no permitía la competencia real por el poder y toleró la existencia de otros partidos políticos pero únicamente como partidos satélites<sup>10</sup> pues no podían desafiar al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Como se puede observar, para Sartori (1992) pluralismo moderado es aquel sistema de partidos que se caracteriza por contar con poca polarización ideológica y con no más de cinco partidos importantes. Los partidos que cuentan son aquellos que tienen capacidad de coalición y de chantaje.

Actualmente, el sistema de partidos que prevalece en México es de pluralismo moderado, pues los partidos con más escaños en el Congreso son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Además debido a que ninguno de ellos cuenta por sí solo con el cincuenta por ciento más uno de los escaños en las Cámaras del Congreso para modificar políticas públicas, se tiene que recurrir a la formación de coaliciones legislativas para impulsar las políticas públicas tanto del Presidente como de los partidos políticos.

Por tanto, como dicen Mainwaring y Shugart (2002), el sistema presidencial suele funcionar mejor si la fragmentación del sistema de partidos es moderado, puesto que los Presidentes pueden encontrar un bloque significativo de legisladores que apoyen sus

---

<sup>10</sup> De acuerdo a Rodríguez Araujo (1986), algunos partidos satélites que figuraron durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fueron el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, los cuales dependían del gobierno federal y del PRI. Desde 1939, la única oposición realmente existente era el Partido Acción Nacional (PAN).

iniciativas o sustenten sus vetos. De modo que los Presidentes no resultan marginales a la hora de legislar.

En cambio, con un sistema partidario altamente fragmentado, los Presidentes minoritarios probablemente estarán en una situación de clara minoría parlamentaria. En esta situación, los Presidentes estarían en problemas pues sería complicado impulsar su agenda política. Por tanto, los autores llegan a la conclusión de que es más probable que el sistema presidencial derive en parálisis legislativa cuando se combine con pluralismo altamente fragmentado.

Por otra parte, Mainwaring y Shugart (2002) también señalan que el sistema presidencial multipartidista fragmentado presenta dificultades. Los autores señalan que el periodo fijo de mandato en contexto de multipartidismo fragmentado estimula el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo. Por esta cuestión, se modela entre ambos poderes una relación con pocos incentivos para la conformación de coaliciones legislativas.<sup>11</sup>

Estos autores advierten que los sistemas presidenciales se caracterizan por realizar coaliciones durante el proceso electoral pero nada garantiza que los partidos políticos que participaron en las coaliciones para apoyar al Presidente reafirmen su apoyo al momento de gobernar.

Para Mainwaring y Shugart (2002), el sistema presidencial con un sistema multipartidista fragmentado resulta problemático para la democracia, puesto que existe la posibilidad de que los Presidentes carezcan de mayorías legislativas y por lo tanto crece la

---

<sup>11</sup> Mainwaring y Shugart recomiendan mitigar el problema de periodos fijos reduciendo el periodo en el cargo a cuatro o tres años con reelección inmediata y no a seis años como lo establecen algunas Constituciones.

posibilidad de que Ejecutivo y Legislativo entren en conflicto y eso provoque el bloqueo en la toma de decisiones.

Por esto Chasquetti (2001) argumenta que la combinación político-institucional más problemática para la democracia es definitivamente el sistema presidencial combinado con multipartidismo sin coaliciones.<sup>12</sup>

En opinión de Chasquetti (2001), la hipótesis de Mainwaring y Shugart de que los sistemas presidenciales con multipartidismo son problemáticos para la democracia se sostiene únicamente cuando los Presidentes no recurren a la formación de coaliciones. Pero si los Presidentes se esfuerzan por buscar estrategias de cooperación, la combinación de presidencialismo con multipartidismo es apta para la democracia.

Chasquetti llega a esta conclusión porque entre 1980 y 2000 América del Sur presentó la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo y no hubo inestabilidad democrática.

De acuerdo a Chasquetti (2001:326), en la década de 1990 los regímenes presidenciales de Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia y Venezuela mostraron un sistema de partidos superior a cinco; Argentina y Uruguay tenían un sistema tripartidista, mientras que Paraguay contaba con dos, es decir, presentaba un sistema bipartidista. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay lograron superar los procesos de reinstitucionalización democrática además de enfrentar las reformas estructurales con cierto éxito.

---

<sup>12</sup> Entiéndase por coaliciones legislativas “alianzas que se hacen al interior de una Legislatura o entre el titular del Ejecutivo y los congresistas” (Casar, 1999: 3).

Las estrategias de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay se basaron en la cooperación y la negociación y en la mayoría de los casos formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables (Ídem: 327).

Lo anterior arroja que las coaliciones son la vía para enfrentar y resolver el problema de Presidente minoritario. Por tanto, los arreglos institucionales de presidencialismo y multipartidismo requieren de las coaliciones de gobierno, pues el Presidente minoritario al no contar con mayoría parlamentaria se ve en la necesidad de buscar el apoyo en otras fuerzas políticas.

### 1.3 Importancia del perfil ideológico y programático de los partidos políticos en la formación de las coaliciones legislativas

En contexto de gobierno sin mayoría se puede hablar de coaliciones en diferentes ámbitos. Por ejemplo, de coaliciones legislativas, coaliciones electorales y coaliciones parlamentarias. El cuadro 3 muestra la definición de cada uno de los tipos de coaliciones que se acaban de mencionar. Sin embargo, el tema que nos ocupa en esta investigación son las coaliciones legislativas.

**Cuadro 3. Tipos de coaliciones**

Coaliciones electorales	Coaliciones legislativas	Coaliciones parlamentarias
<p>Reynoso (2011), las define como grupo de partidos que coordinan sus fuerzas detrás de un candidato(o candidatos) común.</p> <p>La formación de coaliciones electorales no depende de la proximidad ideológica de sus integrantes.</p> <p>Éstas no constituyen un acuerdo que necesariamente cristalice en la formulación e implementación de políticas públicas específicas (Reynoso, 2011:4).</p>	<p>De acuerdo a Jiménez (2006:191), las coaliciones legislativas son la expresión de previos acuerdos y negociaciones que se concretizan en la definición conjunta de dos o más grupos parlamentarios para votar en un mismo sentido en el ámbito de la producción legislativa. Es su capacidad para asumir una posición unificada al emitir su voto. Se trata de pactos de corto o largo plazo en el que las relaciones entre partidos tienen como principio la colaboración entre sus miembros porque existen intereses comunes, es decir, son vínculos de cooperación por definición.</p>	<p>De acuerdo a Matas (2000), las coaliciones parlamentarias pueden definirse como un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas. Es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a diferentes partidos políticos. Un gobierno de coalición puede ser fruto de una coalición electoral que consigna la victoria electoral y pase a ser coalición gubernamental.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Reynoso (2011), Jiménez (2006) y Matas (2000).

Las coaliciones electorales se pueden presentar tanto en sistemas presidenciales como en sistemas parlamentarios. No obstante, Mainwaring y Shugart (2002) argumentan que las coaliciones en sistemas presidenciales se forman antes de la elección (coaliciones electorales) y no hay ninguna seguridad de que se transformen en coaliciones de gobierno. Por esta cuestión, en un sistema presidencial las coaliciones legislativas tienden a ser más frágiles que en sistemas parlamentarios. Los partidos coaligan para aprobar políticas específicas y en cualquier momento se pueden disolver. Asimismo, los incentivos para romper coaliciones en los sistemas presidenciales son mayores cuando se acercan las elecciones.

En cambio, en sistemas parlamentarios las coaliciones partidarias generalmente se forman después de la elección y comprometen a las partes. Por ello, son indispensables para formar y mantener el gobierno en el poder. Pues de acuerdo a Lijphart (2000:108), en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo (gabinete) depende del apoyo de la mayoría en el Legislativo para permanecer en el cargo y conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas.

En México los estudios arrojan que los tipos de coaliciones que se han presentado en nuestro país han sido las coaliciones electorales y las coaliciones legislativas.

Reynoso (2011) explora las elecciones de gobernador realizadas durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Como se puede observar en el cuadro 4, conforme han transcurrido los sexenios las coaliciones electorales se han incrementado.

De igual forma se puede observar que, las coaliciones electorales despuntaron durante el sexenio de Fox, después de la alternancia en la Presidencia de la República. De cierta manera esto se debe a los incentivos producidos por la competencia electoral. Es decir, en contexto de competencia electoral los partidos forman coaliciones electorales en su afán de conquistar el poder o de mantenerlo.

Asimismo, Reynoso (2011) afirma que los partidos que más alianzas han conformado son el PRD, PVEM y PT. El PRD fue el partido que más alianzas integró. En cambio, el PRI cambió de estrategia al perder la elección presidencial en el año 2000. Pues de conformar sólo una alianza entre 1988 y 1999 pasó a conformar 17 alianzas durante el sexenio de Vicente Fox. El PAN y el PRD conformaron 9 coaliciones electorales entre 1988 y 2006.

Los partidos Verde Ecologista de México y del Trabajo presentaron una gran capacidad de adaptación. Por ejemplo, el PVEM ha formado alianza con el PRD, PT y PAN, esto es un indicador de adaptación del Partido Verde, ésta es su estrategia de supervivencia política. Por su parte el PT, en un mismo año ha llegado a compartir alianzas electorales con el PRD, PRI y PAN. Por tanto, sus estrategias les han permitido sobrevivir en la arena electoral, pero también aumentar sus parcelas de poder.

De igual forma, se puede observar en el cuadro 5 que las primeras coaliciones presidenciales que se formaron a partir de la experiencia de gobierno sin mayoría se formaron en el 2000. También se observa como el PVEM cambió de coalición, pues en el 2000 participó en coalición con el PAN y para el 2006 con el PRI.

**Cuadro 4. Estados donde se presentaron alianzas electorales para elección de gobernador por sexenio presidencial, 1988-2006**

<b>Carlos Salinas de Gortari 1988-1994</b>	<b>Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000</b>	<b>Vicente Fox Quesada 2000-2006</b>
Guanajuato, 1991 San Luis Potosí, 1991 Tamaulipas, 1992 Coahuila, 1993	San Luis Potosí, 1997 Nuevo León, 1997 Chihuahua, 1998 Aguascalientes, 1998 Veracruz, 1998 Tlaxcala, 1998 Baja California Sur, 1998 Nayarit, 1999 Coahuila, 1999 Guerrero, 1999 (2) Hidalgo, 1999 (2) Estado de México, 1999 (2)	Chiapas, 2000 Guanajuato, 2000 Morelos, 2000 Distrito Federal, 2000 (2) Baja California, 2001 (2) Michoacán, 2001 Tabasco, 2001 Yucatán, 2001 Campeche, 2003 Nuevo León, 2003 Sonora, 2003 Colima, 2003 (2) Querétaro, 2003 (2) San Luis Potosí, 2003 (2) Durango, 2004 Zacatecas, 2004 Tamaulipas, 2004 Aguascalientes, 2004(2) Chihuahua, 2004 (2) Oaxaca, 2004 (2) Veracruz, 2004 (2) Tlaxcala, 2004 (3) Hidalgo, 2005 Nayarit, 2005 Guerrero, 2005 (2) Baja California Sur, 2005 (2) Colima, 2005 (2) Coahuila, 2005 (2) Quintana Roo, 2005 (3) Estado de México, 2005 (3)

Fuente: Reynoso (2011). *Nota:* Entre paréntesis figura el número de alianzas electorales que se presentaron en esa elección; en las entidades sin paréntesis se presentó solo una alianza.

**Cuadro 5. Coaliciones presidenciales a partir de los gobiernos sin mayoría**

Coalición electoral	Elección presidencial 2000	Coalición electoral	Elección presidencial 2006
Alianza por el Cambio	PAN PVEM	Alianza por México	PRI PVEM
Alianza por México	PRD PT Convergencia PSN( Partido de la Sociedad Nacionalista) PAS (Partido Alianza Social)	Alianza por el Bien de Todos	PRD Convergencia PT

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a las coaliciones legislativas, Casar (1999) señala que éstas tienen su origen en 1988 cuando el PRI pierde la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados.<sup>13</sup> Aunado a esto, en 1993 se aprobó una reforma constitucional que impide a cualquier partido reunir la mayoría necesaria para hacerle modificaciones a la Constitución por sí solo. No obstante, 1997 fue el parteaguas para que las coaliciones legislativas aparecieran en escena como vía para no presentar parálisis ya que desde ese entonces son necesarias para aprobar leyes ordinarias.

En ese año el PRI perdió, por primera vez, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al obtener 238 curules de las 251 que son necesarias para aprobar cualquier tipo de iniciativa. Es decir, la composición del Congreso cambió considerablemente ya que ningún partido político a partir de esta coyuntura controla más del 50 % de escaños en las cámaras legislativas.

<sup>13</sup> Para aprobar leyes secundarias se necesita una votación del 50% + 1. Para reformas constitucionales se necesita de dos tercios de los votos en ambas Cámaras, además de contar con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas locales. Para aprobar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados se requieren 333 votos y en la Cámara de Senadores 85 votos; mientras que para aprobar leyes secundarias se requieren 251 diputados y en la Cámara de Senadores 65.

Por tanto, en los últimos años los Presidentes han tenido que enfrentar gobiernos sin mayoría pues han carecido del número de escaños necesarios para aprobar por sí solos los proyectos presidenciales. De igual forma, los partidos políticos se han visto en la necesidad de buscar apoyo en las otras fuerzas políticas para impulsar de su agenda política.

Ahora en este nuevo contexto las coaliciones legislativas han adquirido un papel relevante en la arena política, ya que de no recurrir a la formación de éstas se podría derivar en parálisis legislativa pues el Presidente por sí solo no podría modificar políticas públicas. Por ejemplo, en el cuadro 6 se muestran las coaliciones más frecuentes en torno a las votaciones de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX. Los datos muestran que la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. Durante la LVII Legislatura de 80 iniciativas presidenciales aprobadas por coalición, 29 de ellas contaron con el apoyo de todos los partidos; el mismo patrón se presentó en las Legislaturas LVIII y LIX. Esto nos dice que las iniciativas presidenciales son aprobadas por coaliciones y por ello el Ejecutivo ha podido despejar su agenda política. El sistema presidencial mexicano le ha hecho frente al gobierno sin mayoría y al multipartidismo a través de la formación de coaliciones legislativas.

**Cuadro 6. Coaliciones más frecuentes en las votaciones de la Cámara de Diputados**

LVII legislatura			LVIII Legislatura			LIX Legislatura		
Coalición	Frec.	% del total	Coalición	Frec.	% del total	Coalición	Frec.	% del total
TODOS	29	31	TODOS	84	63	TODOS	86	52
PRI,PAN	16	17	PRI, PAN, PVEM	11	8	PRI,PRD PVEM, PT, CONV	21	13
PAN,PRD, PVEM,PT	12	13	PRI,PAN PRD, PT	10	8	PRI,PAN, PVEM	9	5
PRI,PAN, PVEM	9	10	PRI, PAN	8	6	PRI,PAN, PVEM, CONV	7	4
PRI,PAN, PVEM,PT	9	10				PRI,PAN, PVEM, PT	6	4
PRI	5	5				PRI,PAN	5	3
TOTAL	80	86	TOTAL	113	85	TOTAL	134	81

Fuente: Casar (2007).

De acuerdo a Jiménez (2006:238), “los partidos en la arena legislativa votan de acuerdo con la ideología con la que se identifican. Es posible que si dos partidos están más próximos ideológicamente hablando, entonces lo estén también para coaligar y votar conjuntamente las iniciativas de ley”.

Por tanto, “es más factible la cooperación interpartidaria si existe coherencia entre las distintas posiciones ideológicas, pues donde no la hay, puede anteponerse el conflicto en donde ninguna de las partes esté dispuesta a declinar o modificar sus preferencias políticas” (Ídem: 218).

En otras palabras, es más factible la formación de coaliciones legislativas para impulsar la agenda parlamentaria cuando hay proximidad programática e ideológica entre los partidos políticos. Para muestra un botón.

Un estudio realizado por Jiménez (2006) toma como objeto de análisis las LVII y LVIII Legislaturas. Al calcular la distancia ideológica entre las coaliciones de votación la autora concluye que el PRI y el PAN estuvieron más próximos programáticamente.

Además la autora destaca que de las siguientes combinaciones de coalición; PRI-PAN, PRI-PRD, PAN-PRD, la más común es la conformada por PRI-PAN. Por tanto, a esta coalición podría identificarse como *coalición estable* porque los acuerdos entre ambos han sido frecuentes.

En la LVII Legislatura el par PRI-PAN no votó en coalición sólo en 33 iniciativas. En la LVIII Legislatura PRI-PAN se coaligaron en 293 iniciativas de 301 (Ídem: 215). Estos datos nos dicen que esta coalición fue posible porque existía similitud en los contenidos ideológicos y programáticos de sus agendas legislativas. De lo contrario no se hubieran coaligado con tal frecuencia. Sin embargo, a pesar del amplio apoyo que el PRI le otorgó al Presidente Fox, el Revolucionario Institucional no lo respaldó en la reforma fiscal, en la privatización de energía eléctrica, ni en la reforma laboral porque en esos temas no coincidían.

La coalición PRD-PAN es la menos común porque la diferencia ideológica entre ambos partidos es mayor dado que el PRD es de izquierda y el PAN de derecha (Ídem).

El PRD se ha rehusado a coaligar. Por tanto, construir consensos con este partido ha sido difícil. Por ejemplo en la LVII Legislatura no participó en 64 iniciativas aprobadas y

en la LVIII Legislatura no participó en la aprobación de 29 iniciativas (Jiménez, 2006: 216).

En materia política y en seguridad y justicia, Casar (2007) plantea que durante las LVII y LVIII Legislaturas la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. En estas dos materias, para la LVII Legislatura, la coalición más frecuente fue la de PRI-PAN-PVEM y la de PRI-PAN-PVEM-PT. Esto nos confirma que el PRD es el partido que más se excluye de las coaliciones que se forman en el Congreso. En materia económica la autora señala que, durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas la coalición más frecuente fue la de todos los partidos.

Las posiciones de los partidos, medidas a partir de la continua izquierda-derecha son fundamentales para entender las coaliciones de votación. Es fundamental el papel que juegan los términos de izquierda-derecha en la definición de políticas públicas ya que a menor distancia ideológico-programática entre partidos la formación de coaliciones legislativas será más probable (Jiménez, 2006).

El PRD en su declaración de principios (2009) se dice partido de izquierda. Por su parte el PAN es ubicado como partido de derecha. Pero al PRI no ha sido fácil ubicarlo ideológicamente, pues se ha movido dentro del marco de izquierda y derecha pero sin llegar a radicalismos. El PRI no ha querido definirse claramente pero se dice defensor del nacionalismo revolucionario, este concepto no se puede definir fácilmente puesto que el PRI cada sexenio lo redefinía (Báez, 2001: 386).

Durante el gobierno de Carlos Salinas el PRI adoptó políticas neoliberales, es decir, privilegió la privatización de empresas públicas, la desregulación administrativa, la

reducción del tamaño del Estado pero conservando algo del Estado de bienestar, es decir de intervención por parte del Estado en el ámbito económico (Ídem).

El PRI como partido de centro en 2000 retomó sus raíces ideológicas, es decir, las reformas sociales, conservando algo de lo que quedó del Estado de bienestar y su nacionalismo pero sin olvidar que se vivía en un mundo de mercado de competitividad y de economías abiertas (Báez, 2001: 387).

Por tanto, se puede definir partido de centro aquel que conserva algo de estado de bienestar, es decir que se preocupa por la participación del Estado en el ámbito económico pero sin descartar la participación privada ya que se vive en un contexto de libre mercado.

Jiménez (2006) dice que para examinar si los votos de los legisladores se explican por su posición ideológico-programática se puede medir con base en tres subdimensiones; económico-social, político-institucional, y de valores y creencias religiosas.

La primera se refiere a lo que los legisladores piensan respecto al papel del Estado: es decir, qué papel puede desempeñar, por ejemplo, en garantizar la educación o en cubrir necesidades básicas a la ciudadanía. La posición ideológica sobre regulación de la economía por el Estado o por el mercado “permite asociar la orientación de izquierda con las posiciones liberales, o bien una actitud más conservadora si la inclinación tiende a las preferencias del mercado y la iniciativa privada” (Ídem: 238).

La importancia de la subdimensión económico-social es porque esta variable está estrechamente relacionada con el gasto público, privatización del sector estatal y el grado de importancia que le otorgan los de izquierda o los de derecha a los problemas sociales del país como es el desempleo o la deuda externa.

La segunda se relaciona con el grado de confianza que los legisladores tienen en los procesos electorales a partir de 1989. El órgano independiente del gobierno que lleva a cabo las elecciones se denomina Instituto Federal Electoral (IFE). La última se refiere a valores cristianos o seculares en política. Por ejemplo el tema del aborto en el criterio izquierda-derecha juega un papel relevante, el PRD dada su posición de izquierda está de acuerdo con practicar dicha acción mientras que el PAN por su posición conservadora condena esa práctica.

La subdimensión económico-social toma gran relevancia porque es el eje articulador de la administración y porque repercute en el desempeño para resolver problemas sociales de manera eficaz.

La visión de los legisladores como representantes de la sociedad en estos ítems, da lugar a presuponer que las preferencias de una regulación de la economía por el Estado y una mayor intervención en la atención a los problemas sociales, son valores ubicados en el polo de la izquierda. Cuando las percepciones tienden más al libre mercado y al dismantelamiento de la regulación estatal para reconocer como más funcional la participación del capital, entonces se tiende hacia la derecha del espectro ideológico. En la misma línea se observan las preferencias parlamentarias respecto a una economía regulada por el estado (estatismo) o bien, por el mercado (neoliberalismo) (Jiménez, 2006:254).

Dentro de la subdimensión económico-social la privatización del sector estatal juega un papel trascendental en la política, sobre todo porque los intereses que participan dentro de esta se relacionan en gran medida con los principios ideológicos de los partidos políticos.

Privatizar el sector petrolero por ejemplo ha sido polémico dentro de la política mexicana.

De entre los temas más sensibles en materia económica, están las industrias del Estado. El control estatal de los recursos petroleros y de energía eléctrica ha sido considerado como uno de los logros revolucionarios desde el cardenismo (1934-1940). Una óptica a favor de privatizar dichos sectores ha sido el modelo neoliberal aplicado desde 1982 con Miguel de la Madrid. A partir de entonces se han creado mecanismos para ampliar la participación del capital privado en dichos sectores (Ídem: 262).

Las percepciones de los legisladores sobre la privatización de la industria estatal de la LVII y LVIII Legislatura arrojan que entre 73% y 77% de los legisladores del PRI y del PRD aceptan la privatización de áreas no estratégicas. De ello se deduce que el mismo porcentaje se opone a la privatización de áreas estratégicas. Para los partidos de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional hay problema por privatizar las áreas estratégicas. Por tanto, se puede decir que existe una cercanía entre PRI y PRD por esta decisión. La posición de PRI y PRD en este tema se fortalece cuando los legisladores de ambos partidos se rehúsan a privatizar la industria estatal en su totalidad (Jiménez; 2006).

Por su parte, el PAN admitió aceptar la privatización con un 26% en la LVII Legislatura y con un 12 % en la LVIII Legislatura. Lo anterior quiere decir que el PAN cuando no ocupaba la presidencia tenía mayor intención en privatizar la industria estatal. En la Legislatura LVIII como partido de gobierno disipó su intención de privatizar la industria. (Ídem: 262).

A modo de síntesis el cuadro 7 muestra los argumentos revisados de Linz, Mainwaring y Shugart así como de Chasquetti y Jiménez

**Cuadro 7. Sistema presidencial /gobierno sin mayoría**

<b>Linz</b>	<b>Mainwaring y Shugart</b>	<b>Chasquetti</b>	<b>Jiménez</b>
1.-Doble legitimidad Ejecutivo y Legislativo reclamaran la legitimidad de su mandato. Obstrucción entre poderes, lo que derivaría en parálisis legislativa.	1.- Legitimidad dual: Presenta mayor cantidad de opciones para los votantes.	Sistema presidencial y multipartidismo Sin coaliciones.	La formación de coaliciones legislativas es más factible cuando los partidos políticos se encuentran próximos ideológicamente.
2.-Periodo fijo de mandato. Cancela la posibilidad de resolución de conflictos. Puede generar rigidez en caso de muerte del Presidente.	2.-Existencia de responsabilidad e identificabilidad electoral: por una parte se da la rendición de cuentas en caso de reelección consecutiva y por la otra los electores se informan antes de las elecciones para saber cuáles serán los posibles gobiernos que resultaran de los comicios.	Sistema problemático.	Desde que México presentó gobierno sin mayoría las coaliciones han sido la vía para no presentar parálisis legislativa.
3.-Lógica de que el ganador se lo lleva todo Enfrentamiento entre poderes Ejecutivo – Legislativo.	3.-Independencia del Congreso: Alienta la formación de coaliciones. Sin embargo, puede presentarse parálisis legislativa en contexto de multipartidismo altamente fragmentado.	Antídoto: Coaliciones Legislativas.	La coalición más estable ha sido la formada por PAN-PRI. La coalición PRD-PAN no es muy frecuente dado que el PRD abandera una ideología de izquierda y el PAN una ideología de derecha.
4. Sobrepersonalización del poder en la figura del Presidente, esto gracias a los poderes asociados a la presidencia.	4.-: Impedir que el ganador se lleve todo: En las elecciones si un partido pierde la presidencia, este tendrá la posibilidad de controlar votos decisivos en el Congreso y esto permitirá contrapesas al Ejecutivo.		

Fuente: elaboración propia con datos de Linz (1996), Mainwaring y Shugart (2002), Chasquetti (2001) y Jiménez (2006).

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO INSTITUCIONAL DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO**

#### **2.1 Estudios sobre la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo en México después de la alternancia**

México fue caracterizado durante siete décadas como un país excepcional en América Latina. Constitucionalmente tenía un sistema presidencial de gobierno con separación de poderes donde cada poder por ley era autónomo e independiente. Sin embargo, en la práctica había subordinación del Congreso frente al Ejecutivo. Es decir, éste tenía una posición superior en la toma de decisiones sobre el Legislativo.

En el viejo régimen la autonomía e independencia del Legislativo no se podían materializar a pesar de que lo dictaba la Constitución. No obstante, una vez que en el Congreso se modeló un sistema tripartidista y se empezaron a impulsar iniciativas propias y a modificar las iniciativas del Ejecutivo se transformaron las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Es importante señalar que en México:

El Número Efectivo de Partidos (NEP) ha pasado de 1.4 en los años sesenta a 3.6 en 2006. México pertenece entonces a los países de multipartidismo moderado en los que el partido del Presidente no suele obtener la mayoría congresional suficiente para hacer valer sus preferencias de política pública en la agenda legislativas sin la cooperación de los otros partidos políticos (Casar,2007: 36).

Lo anterior es fundamental porque da pauta a decir que la cooperación entre partidos en los últimos años ha sido necesaria para impulsar la agenda política. Por décadas, el Partido Revolucionario Institucional acaparó el acceso a los puestos de elección y a los puestos administrativos tanto del gobierno federal, como en los estados y municipios. A pesar de que la Constitución establecía la separación de poderes, en lo formal había subordinación del Congreso a las iniciativas del Presidente de la República.

Por ello, el Ejecutivo federal operaba como un eje articulador del sistema de formulación de políticas públicas (Nacif, 2002: 293). Las iniciativas presidenciales eran aprobadas en su mayoría por el Congreso federal, esto se explica por el respaldo que el Presidente tenía en el Congreso.

El PRI controló tanto la presidencia como el Congreso federal de 1929 a 1997. Es decir, se presentó gobierno unificado. Además, el sistema de partidos fue hegemónico pues como dice Sartori (1992) el sistema político permitió durante ese periodo histórico la existencia de otros partidos pero únicamente como partidos satélites o como partidos subordinados mismos que no podían desafiar al partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) en el poder. No permitía la competencia real y abierta del poder ni la rotación de éste. Por estas condiciones se explica la aprobación de la mayoría de políticas públicas presidenciales.

De acuerdo a Weldon (2002), el presidencialismo mexicano se caracterizó por las siguientes particularidades: El Presidente mexicano dominó a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno nacional y manejó un sistema federal altamente centralizado en el cual tanto los estados como los municipios estuvieron sujetos al Ejecutivo. Además, el Presidente designaba a su sucesor en la presidencia y también nombraba a la mayoría de los candidatos legislativos de su partido. Generalmente nombraba a los candidatos a gobernador del partido oficial y designaba a su gabinete. Así también podía remover de sus puestos a gobernadores y legisladores.

Las condiciones metaconstitucionales del Ejecutivo que hicieron posible el presidencialismo, según Weldon, fueron cuatro: en primer lugar, el Presidente gobernaba en

un contexto de gobierno unificado ya que desde 1929 hasta 1997 el PRI controló la Presidencia de la República y la mayoría en la Cámara de Diputados y de Senadores. Hasta 1989 el PRI ganó todas las gubernaturas. Por tanto, el gobierno unificado fue una pieza fundamental que permitió sostener el presidencialismo en México, basado en la Constitución, pero su componente medular fue el partido oficial.

Otro factor que permitió el fenómeno del presidencialismo fue la disciplina en el partido oficial. El PRI empezó a ganar porque el partido era el principal medio para la promoción política (Nacif, 2004). El Presidente de la República era a la vez jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido oficial. Criterio considerado como otro factor que explica el presidencialismo en México. El cuarto factor fue la relación del Presidente con los estados; constitucionalmente el Presidente mexicano no está facultado para remover gobernadores. Sin embargo, en la hegemonía Priísta el Presidente tenía el control y podía amenazar a los gobernadores para renunciar a su puesto voluntariamente.

No obstante, a partir de 1997 “el presidencialismo metaconstitucional ya no es un factor relevante en la política mexicana. Los frenos y contrapesos madisonianos que se encuentran en la Constitución están siendo activados. El Presidente y el Congreso se hallan en un proceso de aprendizaje de sus roles republicanos de poder y responsabilidad compartida” (Weldon, 2002: 211).

En las elecciones de 1997 el PRI perdió por vez primera desde su fundación en 1929 la mayoría absoluta de las curules en la Cámara de Diputados<sup>14</sup>. En el 2000 el PRI pierde la presidencia de la República ante su oponente histórico, el Partido Acción Nacional (PAN).

---

<sup>14</sup> Al PRI lo antecedió el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, más tarde el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y a partir de 1946 por tercera ocasión renombrado Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A partir del año 2000 se inicia con mayor trascendencia la dispersión del poder, pues aunado a esto por primera vez en México ningún partido político obtuvo la mayoría en las dos Cámaras del Congreso. A pesar de eso el PRI se mantuvo como primera fuerza política en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

Vicente Fox Quesada, primer Presidente del PAN en ocupar la presidencia de la República después de setenta años que estuvo en manos de los Priístas, se tuvo que enfrentar al dilema de impulsar su agenda de gobierno en un contexto de gobierno sin mayoría. Asimismo, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional fue desplazada por un sistema de partidos tripartidista, el desarrollo de éste influyó en la composición dentro del Congreso. Es decir, se dispersó el poder político.

A partir de 1997, el PAN y el PRD se postularon como las fuerzas políticas opositoras al PRI. La dispersión del poder político en el Congreso se hizo presente y se modeló un sistema de pluralismo moderado. En este año surgió en México el primer gobierno sin mayoría con lo cual se abrió la especulación de analistas en torno al temor del enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual según Linz (1996) conlleva a la parálisis o a la ingobernabilidad.

Sin embargo, los trabajos de investigación sobre los gobiernos sin mayoría en México contribuyeron a atenuar la idea de que estos llevaban necesariamente a la parálisis.

De acuerdo con Nacif (2002) existe un vacío en la definición parálisis legislativa porque la definición que puede extraerse de los críticos del sistema presidencial es entendida como la incapacidad del Ejecutivo para conseguir la aprobación de sus iniciativas, a lo que el autor dice que de ello no deben desprenderse implicaciones

negativas, toda vez que ello puede reflejar la existencia de contrapesos capaces de evitar cambios erráticos de política y de permitir una continuidad benéfica al no existir el acuerdo suficiente para la modificación de las leyes.

Uno de los primeros académicos en preocuparse por el fenómeno de gobierno sin mayoría fue Lujambio (2002). El autor centra su estudio a nivel local. De acuerdo al estudio de Lujambio, desde 1989 hasta 2000 once estados de la República Mexicana (Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro, Sonora y Estado de México) presentaron un contexto de gobierno sin mayoría.

A pesar de eso, Lujambio concluye que los gobiernos sin mayoría a nivel estatal en México no han generado crisis institucionales graves. Es decir, no ha existido el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo como para llevar a la parálisis, como asegura Linz.

Así también, un estudio de Alberto Aziz (2002) muestra que en México hasta julio de 1997 ocho gobiernos presentaron gobierno dividido; es decir, el 25% del país enfrentó el problema de gobierno dividido<sup>15</sup>. Los estados en esta situación fueron Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes, Estado de México y Morelos.

Según Aziz (2002), se puede derivar en parálisis cuando el Congreso no aprueba el presupuesto del año entrante. Para evitar la parálisis legislativa algunas Constituciones

---

<sup>15</sup> Respeto la expresión de gobierno dividido del autor así como de Casar (2007) y Báez (2009) que más adelante utilizan la expresión de gobierno dividido, pero en este trabajo se utiliza gobierno sin mayoría.

locales cuentan con el mecanismo de seguirse rigiendo con el presupuesto que estuviere vigente. Chihuahua utilizó este mecanismo en 1997.

Por ello, el autor llegó a la conclusión de que las experiencias de los estados de la federación mexicana habían sido positivas, pues en la mayoría de los casos había ganado la negociación y no el enfrentamiento.

Según Casar (2007), en las experiencias recientes de gobierno dividido (1997-2006) ha existido la tensión frecuente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como una productividad legislativa, pero también bloqueo entre poderes. Sin embargo, la negociación es la que ha imperado en el juego político ya que para el Congreso y para el Ejecutivo es prioritario tomar decisiones necesarias y urgentes para el país.

No obstante, para no caer en parálisis legislativa fue necesaria la construcción de consensos, la formación de coaliciones y la cooperación entre los partidos políticos para impulsar la agenda de gobierno.

Por lo tanto, “el hecho de que el congreso y el Presidente se encuentren en posiciones distintas y uno frene o modifique las iniciativas del otro no significa que el gobierno quede paralizado, sino simplemente que se está poniendo en operación el mecanismo de pesos y contrapesos” (Casar y Marván, 2002: 12).

La experiencia muestra que los dos partidos que tienden a negociar son el PRI y el PAN, mientras que el PRD ha mostrado una oposición a las negociaciones en la Cámara de Diputados. Ejemplo de ello es el análisis de 25 iniciativas que presentó el Presidente durante la LVI Legislatura; de las 25 iniciativas 13 fueron apoyadas por el PRI, 10

iniciativas con la coalición PRI-PAN, ninguna con la alianza PRI- PRD y sólo dos iniciativas con la aprobación de los tres partidos (Casar , 2002: 366).

Por tanto, la formación de coaliciones legislativas ha sido la vía para sacar adelante las iniciativas tanto del Ejecutivo como del Legislativo. El sistema presidencial mexicano ha sabido sobrevivir a la tendencia de parálisis legislativa mediante la formación de coaliciones legislativas.

Es importante recalcar que la actividad legislativa medida en términos de presentación y aprobación legislativa no se ha visto afectada como consecuencia de los gobiernos sin mayoría, más bien lo nuevo de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo han sido las coaliciones legislativas.

Muestra de ello es que durante la segunda Legislatura de la administración de Ernesto Zedillo se aprobó la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las reformas al Poder Judicial de la Federación. Con Vicente Fox se aprobaron la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Servicio Civil de Carrera, el seguro popular, la Ley contra la discriminación y la Ley de competencia (Casar, 2007:10). Sin embargo, en ambas administraciones las iniciativas aprobadas tuvieron que ser resultado de la formación de coaliciones.

La primera experiencia de gobierno sin mayoría a nivel nacional en México fue la que abarcó la Legislatura LVII (1997-2000). En este periodo el partido del Presidente, el PRI, podía reformar la Constitución con apoyo de un solo partido (PAN o PRD) en el

Congreso Federal. En contraste, Vicente Fox en la LVIII Legislatura (2000-2003) necesitaba por lo menos de uno de los partidos opositores grandes, ya fuera del PRI o del PRD, para aprobar una ley secundaria. En la LIX Legislatura (2003- 2006) Fox fue débil pues necesitaba del apoyo del PRI o del PRD además de algún otro partido pequeño (Casar, 2007: 12).

No obstante, en cuanto a la aprobación del presupuesto se dice que la aparición de gobiernos sin mayoría complicó el proceso de negociación para aprobar no sólo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación sino también la Ley de Derechos denominada miscelánea fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>16</sup>

Por ejemplo, en 1997 la coalición opositora al gobierno formada por el PAN, PRD, PT y PVEM, llamada G4, rechazó la miscelánea fiscal de Zedillo. Sin embargo se aprobó. Asimismo, en 1999 el G4 en un principio se rehusó a aprobar el presupuesto del Presidente. No obstante, el presupuesto se aprobó pero a partir de un nuevo proyecto (Casar, 2007:25).

Para la LVIII Legislatura se votaron por consenso la mayoría de las iniciativas de Vicente Fox, pero en la LIX Legislatura la aprobación de sus iniciativas se complicó pues necesitaba 18 votos en 2003, 39 en 2004, y 16 en 2005. En 2004 el Legislativo se opuso a su proyecto de presupuesto y se lo modificó en las Comisiones de Ingresos y Egresos para votarlas en el pleno. No obstante, tuvo que utilizar su poder de veto, mismo que no fue aceptado por el Legislativo pero causó una controversia constitucional (Ídem).

---

<sup>16</sup> De 1970 a 1993, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobó con el voto de los miembros del partido del Presidente, es decir, del PRI, con mínimas modificaciones o sin ellas. Sin embargo, ese paradigma se rompió en 1997 con la llegada del gobierno sin mayoría (Casar, 1999: 107).

Es decir, si no se lograba formar una coalición legislativa para aprobar el presupuesto se podría caer en parálisis legislativa porque no existen mecanismos institucionales para solucionar este problema. Por tanto, la formación de coaliciones en gobierno sin mayoría comenzó a ser indispensable para gobernar. A partir de 1997 las coaliciones legislativas se convirtieron en la vía para no presentar parálisis legislativa.

Báez (2009) dice que la conformación de coaliciones legislativas para la definición de las políticas públicas es hoy en día la única vía que permite operar al sistema presidencial mexicano, al evitar la parálisis, la cual según Linz podría llevar a las democracias al fracaso en contexto de gobierno dividido, pues el Ejecutivo tendría que gobernar sin apoyo en el Congreso y se presentaría el bloqueo entre poderes.

Por tanto, podemos concluir que el Presidente mexicano dejó de ser legislador y le cedió la estafeta a la pluralidad política representada en el Congreso de la Unión.

Asimismo, un estudio de Fernández (2007) arrojó que la cooperación legislativa es un factor determinante para no presentar parálisis legislativa en contextos de gobierno sin mayoría.

El autor tomó como muestra tres gobiernos estatales: Distrito Federal, Estado de México y Morelos. En los tres casos la pluralidad estuvo presente, así como la ausencia de mayorías de un solo partido. No obstante esta situación fue superada por la construcción de coaliciones y los gobiernos sin mayoría no se tradujeron en parálisis legislativas.

Por otra parte, para Mirón (2009:240) el PRI ha adquirido un nuevo rol como actor conciliador y facilitador en el Congreso mexicano. En 2006 Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia de la República. A pesar de que el segundo Presidente panista se enfrentó

al gobierno sin mayoría logró la aprobación del paquete presupuestal, la homologación de las 33 leyes de transparencia y acceso a la información, la nueva Ley del ISSSTE, la Ley para reformar el Estado (llamada “Ley Beltrones”), el paquete de miscelánea Fiscal que promovió el Ejecutivo, la reforma judicial y electoral así como la aprobación de la reforma energética. Esto mediante la alianza PRI –PAN. Por tanto, las coaliciones legislativas son el recurso supremo para no caer en parálisis legislativa.

En la aprobación de las leyes mencionadas en el párrafo anterior el PRI figuró como un motor generador de acuerdos políticos y supo destacar sin lugar a dudas como un actor que trabajó activamente en la aprobación de los proyectos de ley. De igual forma, en la LXI Legislatura, el PRI modificó ciertamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2010 del Ejecutivo. Por ejemplo, el Ejecutivo planteaba un presupuesto de 39 mil 578 millones para desarrollo social pero el presupuesto quedó en 36 mil 328 millones.<sup>17</sup> Nuevamente la conformación de coaliciones permitió la aprobación del Presupuesto 2010.

En suma, desde 1997 los Presidentes han tenido que enfrentarse al gobierno sin mayoría. Ante el contexto actual es ineludible la construcción de alianzas, la cual es un elemento imprescindible así como la construcción de coaliciones legislativas para gobernar.

Igualmente, las experiencias contemporáneas de los gobiernos sin mayoría en México muestran que nuestro sistema presidencial, el cual se basa en una división de poderes y de pesos y contrapesos, sin duda impacta en la relación Ejecutivo-Legislativo puesto que se genera conflicto entre poderes.

---

<sup>17</sup> Véase periódico *Reforma*, 17 de noviembre de 2009.

De este modo, con base en resultados de experiencias de gobiernos sin mayoría se puede decir que la iniciativa presupuestal ha sido el instrumento de la política pública del Ejecutivo más divergente. No obstante, las negociaciones y alianzas han sido necesarias para no caer en parálisis legislativas.

## 2.2 Revisiones teóricas en el marco institucional mexicano

El sistema de gobierno del Estado mexicano es el presidencial, el cual se basa en la división de poderes. Así lo establece el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Este precepto deja claramente consagrada la división de poderes y por tanto un sistema de pesos y contrapesos donde cada poder es autónomo e independiente, pues de acuerdo a Sainez (2001:16).

La división tripartita de la autoridad pública -que es- característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno, opera de manera que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en instrumento de despotismo. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. A ninguno de ellos le es dado interferir en las facultades de otro.

Es decir, los poderes federales son horizontales, ninguno de ellos está por encima del otro, cada uno cuenta con atribuciones distintas. El Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen su naturaleza estipulada en la Constitución para llevar a cabo tareas específicas para evitar el abuso de poder contrapesándose unos a otros.

A continuación se presenta el marco normativo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es decir, se describe qué facultades tiene cada poder, en quién está depositado así como qué facultades tiene cada uno de ellos, para que en un segundo momento se sometan a revisión los postulados de Linz, Mainwaring y Shugart, y Chasquetti.

De acuerdo al artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo se deposita en un individuo el cual se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se elige por

medio de elecciones directas, libres y competitivas (Art. 81), mediante el principio de mayoría relativa. El Ejecutivo ejerce su mandato a partir del primero de diciembre y dura seis años en el cargo (Art. 83).

Las facultades con que cuenta el Ejecutivo Federal están establecidas en el artículo 89 de nuestra Constitución. Dentro de las atribuciones más importantes del Presidente se encuentran:

La facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. De acuerdo a Loewenstein (1983), un contrapeso del Presidente frente al Congreso es la facultad de iniciativa. Es decir, el Presidente en sistemas presidenciales puede proponer iniciativas de ley. En el artículo 71 de la Constitución se establece esta facultad. Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado.

Otra atribución del Ejecutivo Federal consiste en remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado; y designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República.

Por otra parte, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, mismo que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (Art. 50). Igualmente, el Poder Legislativo se elige mediante elecciones directas, libres y competitivas.

La Cámara de Diputados está compuesta por representantes de la Nación, los cuales son electos cada tres años (Art. 51). La Cámara baja está integrada por 500 Diputados; 300

electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional (Art. 52).<sup>18</sup>

La Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 74 constitucional tiene facultades exclusivas, dentro de las más importantes se destacan la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Además los Diputados tendrán que revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Presidente deberá entregar a más tardar el 8 de septiembre la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación y se aprobara a más tardar el 15 de noviembre.

Por su parte, la Cámara de Senadores, se integra por 128 legisladores electos cada seis años. Se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa por cada estado de la República y el Distrito Federal y un senador es asignado a la primera minoría, mientras que los treinta y dos senadores restantes son elegidos mediante el principio de representación proporcional (Art. 56).

---

<sup>18</sup> De acuerdo a Sartori (1994), el sistema de mayoría busca un vencedor indiscutible. El sistema de mayoría puede ser absoluta o relativa. En el primero se requiere del 50% + 1 de los votos para que un candidato gane la elección, mientras que en el de mayoría relativa el candidato que obtenga el mayor número de votos gana. El sistema de representación proporcional procura transformar proporcionalmente los votos en escaños. Es decir, de acuerdo a los votos obtenidos por un partido le corresponden un número de escaños en el Congreso. Por tanto, debe existir una relación directa entre votos y escaños en sistemas proporcionales. El sistema electoral en México para elegir Presidente es el de mayoría relativa, en tanto que, el Legislativo combina representación proporcional y mayoría relativa.

La Cámara de Senadores también cuenta con facultades exclusivas, las cuales están establecidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de las facultades más importantes se encuentran:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo Federal; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, que el Presidente haga.

Recapitulando, para Linz (1996) el sistema presidencial es un problema para la democracia porque la elección separada del Ejecutivo y del Legislativo genera que las dos ramas de gobierno reclamen la legitimidad de su mandato y esta situación conduce al enfrentamiento entre ambos poderes. Aplicando este postulado al caso mexicano se encuentra que constitucionalmente se elige Presidente y Cámara de Senadores cada seis años, mientras que la Cámara de Diputados se renueva cada tres.

En contraste, Mainwaring y Shugart (2002) ven como ventaja la elección separada, pues la elección directa del Ejecutivo presenta a los votantes la existencia de más opciones para los votantes. En nuestro caso, el calendario electoral mexicano dispersa aún más el poder y cataliza la independencia y autonomía de poderes, fortaleciendo así los contrapesos.

Como se puede observar, el postulado de Mainwaring y Shugart (2002) cuadra con el caso mexicano. En otras palabras, efectivamente existen más opciones para los votantes

porque en un primer momento se elige Presidente, senadores y diputados; en un segundo momento se renuevan Diputados. Es decir, a los electores se les otorgan dos votos, uno para el Ejecutivo y otro para el Legislativo.

Es así que para la elección intermedia si el elector no está de acuerdo en la forma de gobernar del Presidente puede optar por darle su voto a otro partido diferente al que está representando el Ejecutivo, más acorde a sus intereses y no respaldar al Ejecutivo y así fortalecer los contrapesos.

Asimismo no se niega el enfrentamiento entre poderes. Sin embargo, el choque entre ambos poderes es característico del sistema presidencial dado su naturaleza de división de poderes. Es decir, el enfrentamiento se da porque ambos poderes se contrapesan mutuamente.

La segunda desventaja de los sistemas presidenciales, según Linz, es el periodo fijo de mandato ya que cancela la posibilidad de resolución de conflictos por mecanismos institucionales.

La Constitución establece que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se elegirán por un periodo fijo -Presidente y senadores cada seis años y Diputados cada tres-, los cuales se elegirán por medio de elecciones directas libres y competitivas. En otras palabras, constitucionalmente ambos poderes tienen asegurada su permanencia pues ningún poder depende del otro para subsistir. El Ejecutivo no puede disolver al parlamento ni éste puede destituir al Ejecutivo pues ambos son elegidos por un periodo determinado.

El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son dos poderes independientes y autónomos con facultades que los distinguen uno del otro y en ninguno de los casos un

poder puede inmiscuirse en la tarea del otro pues así lo establece el artículo 49 constitucional.

No obstante, el sistema presidencial mexicano sí establece mecanismos institucionales para resolver conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo aunque no son tan fuertes como los que presentan otros países de América Latina. Por ejemplo, un mecanismo es el veto presidencial.

Sin embargo, el veto del Presidente mexicano es limitado comparado con otros países de América Latina pues consiste en vetar un decreto del Congreso pero en paquete. A pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones en todo o en parte (véase artículo 72 de la Constitución) no está obligado a promulgar parcialmente una iniciativa.

Por ejemplo, el Presidente de México comparado con el de Argentina es débil, ya que la Constitución argentina faculta al Presidente para vetar parcialmente una iniciativa aprobada por el Congreso, lo cual permite al Presidente promulgar aquellas partes de la iniciativa con las que está de acuerdo y regresar aquellas en las que difiera.

El Presidente también cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete excepto al Procurador General de la República. Este es un poder relevante pues el Presidente cuenta con la autoridad de elegir a su equipo de trabajo y el Congreso no podrá inmiscuirse en este tema. La autonomía del Ejecutivo consiste precisamente en tener una forma de organización propia para impulsar su propuesta presidencial, su agenda de gobierno.

Por su parte, el Poder Legislativo está facultado para observar y modificar las iniciativas presidenciales (Artículo 72). Un contrapeso con el que cuenta el Legislativo

mexicano frente al Ejecutivo es modificar sus iniciativas -frenándolas- y así lo deja establecido la Constitución.

La tercera crítica de Linz (1996) a los sistemas presidenciales es que generan que el ganador se lo lleve todo. Este argumento no aplica al caso de México pues un partido gana la presidencia y el otro u otros partidos obtienen curules en el Congreso. Esto se explica por la composición de las Cámaras del Congreso y por la fórmula para su elección.

En otras palabras, el principio para elegir al Presidente de México es el de mayoría relativa, es decir, aquel candidato que obtenga el mayor número de votos es el que tomará posesión de la presidencia. Por su parte, el bicameralismo mexicano presenta un sistema electoral mixto, esto es, combina el principio de representación proporcional y el principio de mayoría relativa, lo cual deja notar que el sistema electoral permite de cierta manera la pluralidad en el Congreso.

Por tanto, podemos decir que, un partido efectivamente sí se lleva la presidencia ya que el Ejecutivo se deposita en un solo individuo; sin embargo, otros partidos distintos al del Presidente podrán ganar en el Congreso y podrán contrapesar al Ejecutivo. Por tanto, los pesos y contrapesos previenen que el ganador se lleve todo como lo argumentan Mainwaring y Shugart (2002).

La cuarta desventaja para Linz es la sobrepersonalización del Ejecutivo. Aplicada al caso de México este postulado no se sostiene, pues el Presidente no cuenta con poder de decreto, ni con un poder de veto fuerte que le permita tomar decisiones más acordes a su programa partidista.

Por otra parte, el postulado de Mainwaring y Shugart (2002) sobre responsabilidad electoral no es aplicable al caso mexicano pues el sistema presidencial no incentiva la responsabilidad de los representantes frente a los electores pues prohíbe la reelección consecutiva, como lo señala el artículo 59 constitucional. De acuerdo a estos autores, sólo mediante la reelección es que se puede incentivar a la responsabilidad electoral; es por ello que en México hay poca responsabilidad de los representantes políticos. En otras palabras, la prohibición de la reelección es un obstáculo para la responsabilidad electoral.

Por lo que respecta a la identificabilidad electoral, éste sí se presenta en México ya que el artículo 41 de la Constitución dice que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Es decir, los partidos políticos podrán disponer de un tiempo en radio y televisión para promoverse. En tiempos de campañas electorales, el IFE como órgano encargado de organizar las elecciones establece a los partidos el tiempo que les corresponde salir en radio y televisión.<sup>19</sup> De esta manera, los electores podrán informarse antes de las elecciones y tendrán presentes los posibles gobiernos que resultaran de los comicios.

Para Mainwaring y Shugart (2002), la independencia alienta la formación de coaliciones legislativas por la necesidad del Ejecutivo para impulsar su agenda política.

Este postulado sí se puede aplicar al caso mexicano, pues de acuerdo a Sartori (1992), Nacif (2007), y Casar (2007) nuestro sistema de partidos es de pluralismo moderado. Por tanto, el Ejecutivo al enfrentarse al gobierno sin mayoría tiene que buscar el apoyo de otras fuerzas políticas para que le sean aprobadas sus políticas. Es decir, dada la composición del Congreso mexicano el Ejecutivo necesariamente tiene que recurrir a la

---

<sup>19</sup> Véase más sobre el tema en el artículo 41 de la Constitución.

formación de coaliciones porque carece de los escaños suficientes para modificar políticas públicas.

Asimismo, en vista de que ningún partido cuenta por sí solo con el 50% +1 de las curules también ellos se ven en la necesidad de buscar el apoyo de los demás partidos para despejar su agenda. Por tanto, la independencia del Legislativo sí alienta la formación de coaliciones legislativas.

Por tanto, el Poder Legislativo es independiente, tiene su propia estructura, la cual le permite legislar sin la intromisión de otro poder. Además, la Constitución autoriza al Poder Legislativo para observar y modificar las iniciativas presidenciales (Artículo 72). Un contrapeso con el que cuenta el Legislativo mexicano frente al Ejecutivo es modificar sus iniciativas -frenándolas- y así lo deja establecido la Constitución.

A manera de síntesis, el cuadro 8 muestra los argumentos de Linz, Mainwaring y Shugart aplicándolos al caso de México.

**Cuadro 8. Cuadro comparativo**

Linz	México	Mainwaring y Shugart	México
Doble legitimidad: Obstrucción.	La obstrucción entre poderes no se niega dado que la naturaleza del sistema presidencial es un sistema de contrapesos. No obstante, la formación de coaliciones legislativas ha permitido no caer en parálisis legislativa.	Presenta más opciones para los votantes.	Constitucionalmente Presidente y Cámara de Senadores se eligen cada seis años y Diputados cada tres.  Por tanto, el sistema presidencial permite elegir al Ejecutivo y al Legislativo.
Periodo fijo de mandato: cancela la posibilidad de solución de conflictos.	El Ejecutivo y Legislativo son autónomos e independientes (Art 49). No obstante, el Legislativo puede modificar las iniciativas del Ejecutivo.	Responsabilidad e Identificabilidad electoral.	Identificabilidad porque los partidos tienen derecho a salir en medios de comunicación social (Art 41). Responsabilidad no porque en México se prohíbe la reelección consecutiva (Art.59 constitucional).
Juegos de suma cero genera que el ganador se lo lleve todo.	No aplica porque la composición de las cámaras y su fórmula de elección no lo permiten. El sistema electoral no permite que el ganador se lleve todo (Art 52,53 y 56).	Independencia del Congreso.	El Poder Legislativo es independiente, tiene su propia estructura, la cual le permite legislar sin intromisión de otro poder (Art 49). Alienta la formación de coaliciones legislativas por la necesidad del Ejecutivo para impulsar su agenda.
Sobrepersonalización del Ejecutivo	No aplica al caso de México, el Presidente mexicano no cuenta con poder de decreto.	Impedir juegos de suma cero.	En un primer momento se eligen Presidente y senadores y en un segundo momento se renuevan los Diputados, lo cual previene los juegos de suma cero.

Fuente: elaboración propia con datos de Linz (1996), Mainwaring y Shugart (2002) y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a las coaliciones electorales se puede afirmar que la formación de éstas está permitida en nuestro país. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece en su artículo 93 que: “Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.”

Un derecho de los partidos políticos es formar coaliciones y este recurso lo utilizó el Partido Acción Nacional. La primera coalición para elección presidencial después de la experiencia de gobierno sin mayoría se formó en el año 2000, la cual estuvo integrada por el PAN y por el Partido Verde Ecologista de México y se denominó Alianza por el Cambio. Con esta coalición salió vencedor el candidato Vicente Fox Quesada con un porcentaje de 42.52% de la votación emitida. Así se convirtió en el primer panista en ocupar la presidencia de la República.

Sin embargo, como menciona Mainwaring y Shugart (2002), después de las elecciones nada garantiza que las coaliciones electorales se conviertan en coaliciones legislativas. Salvo que haya un compromiso programático. Desde que nuestro país presentó gobierno sin mayoría nuestros representantes han tenido que recurrir a la formación de coaliciones legislativas -vía para no presentar parálisis legislativa- con la finalidad de impulsar políticas públicas.

### **2.3 Relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en la formación de las leyes**

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la formación de las leyes en México es esencial e inevitable para materializar las agendas de ambos poderes. Durante la hegemonía Priísta el Poder Legislativo estuvo subordinado al Poder Ejecutivo. El principal legislador del siglo XX fue el Ejecutivo Federal.

De 1929 a 1997 casi todas las iniciativas presidenciales eran aprobadas por el Legislativo. Esto se explica por la amplia mayoría legislativa que el Revolucionario Institucional tenía en el Congreso. El Presidente mexicano tenía respaldo mayoritario en el Congreso. Por ello, los contrapesos estaban anulados, el poder político estaba concentrado en el PRI. No existía una desconcentración de poder. Pero esto se explica por el sistema de partido hegemónico que predominó durante el gobierno Priísta.

El paso de las iniciativas del Presidente al Poder Legislativo simplemente era un mero trámite. De 1934 a 1946 el porcentaje de las iniciativas presidenciales aprobadas por los legisladores era relativamente alto. Para los años siguientes varió un poco ya que el porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas descendió. Esto muestra que el gobierno unificado que experimentó México efectivamente facilitó al Presidente la aprobación de sus iniciativas. Esto gracias a la subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo. Así lo muestra el cuadro 9.

**Cuadro 9. Iniciativas del Ejecutivo 1917- 1959**

<b>Legislatura</b>	<b>Aprobadas (porcentajes)</b>	<b>Rechazadas (porcentajes)</b>	<b>Sin resolución (porcentajes)</b>
1917-1919	37.6	2.4	60.0
1918-1920	33.3	1.4	65.3
1920-1922	17.7	1.3	81
1922-1924	45.7	3.1	51.2
1924-1926	50.6	5.2	44.2
1926-1928	61.3	8.8	29.9
1928-1930	81.1	2.5	16.4
1930-1932	70.8	6.5	22.6
1932-1934	82.3	10.1	7.6
1934-1937	95.5	1.6	3.5
1937-1940	96.8	0.8	2.4
1940-1943	97.4	0.4	2.2
1943-1946	97.0	2.4	0.6
1947-1949	74.0	-----	-----
1949-1953	77.0	-----	-----
1953-1955	59.0	-----	-----
1955-1959	95.0	-----	-----

Fuente: Weldon (1999), González Casanova (1965), (-----) Datos no disponibles.

De 1982-1988, el porcentaje de iniciativas del Poder Ejecutivo aprobadas por la Cámara de Diputados estaba por encima del 90%. Casi todos sus proyectos fueron aprobados. Aunque la oposición introducía iniciativas, muy pocas eran aprobadas, no llegaban ni al 10 % de aprobación. Para ello, véase el cuadro 10.

**Cuadro 10. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados  
(1982- 1988)**

Legislaturas						
Fuente	1982- 1985			1985- 1988		
	Presentado	Aprobado	% de aprobación	Presentado	Aprobado	% de aprobación
Poder Ejecutivo	155	151	97	188	186	99
Cámara de Diputados	197	13	7	352	37	10
Diputados del PRI	17	10	59	70	9	13
Oposición	180	3	2	282	26	9

Fuente: Casar (1999).

En el cuadro 11 se observa que de 1988-1997 el porcentaje de aprobación del Ejecutivo se mantuvo por encima del 90%. Sin embargo, su papel como legislador se redujo considerablemente si se compara con las anteriores Legislaturas. De presentar de 1985 a 1988, 188 iniciativas, pasó a presentar de 1988 a 1991 sólo 85 iniciativas. Es decir, disminuyó hasta en 50% el porcentaje de iniciativas que presentaba el Presidente.

**Cuadro 11. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados****(1988-1997)**

Legislaturas						
1988-1991			1991-1994		1994-1997	
Fuente	Presentado	Aprobado %	Presentado	Aprobado %	Presentado	Aprobado %
Ejecutivo	85	82 (0.96)	129	127(0.99)	84	83 (0.99)
Cámara de Diputados	209	49(0.23)	125	31 (0.25)	146	14 (0.10)
Diputados del PRI	19	6 (0.31)	34	13 (0.38)	15	4 (0.27)
Oposición	190	43 (0.23)	89	17 (0.19)	129	9 (0.07)

Fuente: Ídem.

De la Legislatura LVII a la LX se puede apreciar que disminuyó aún más el papel como legislador del Ejecutivo en México. La coyuntura que se dio en 1997, es decir, la presencia de gobierno sin mayoría, llevó al Ejecutivo a disminuir el número de iniciativas presentadas al Congreso. Los partidos políticos presentaron más iniciativas que el Ejecutivo. Gradualmente los partidos como miembros del Congreso retomaron su papel como iniciadores de leyes. Así se muestra en el cuadro 12.

**Cuadro 12. Proyectos de ley presentados y aprobados en la Cámara de Diputados a partir de la experiencia de gobiernos sin mayoría (1997-2009)**

Legislaturas								
Fuente	LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)		LX (2006-2009)	
	P	A	P	A	P	A	P	A
Ejecutivo	56	50	86	70	77	59	89	62
PRI	108	29	425	100	1,255	200	693	64
PAN	190	37	321	77	745	93	611	57
PRD	177	28	335	65	575	72	681	42
PVEM	43	5	130	20	539	53	225	9
PT	22	6	37	8	69	8	49	1

P= Iniciativas Presentadas. A=Iniciativas Aprobadas.

Fuente: elaboración propia con datos de Espinoza y Cárdenas M. (2007) hasta LIX Legislatura; actualización con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) disponible en [http:// sil.gobernacion.gob.mx](http://sil.gobernacion.gob.mx), Secretaría de Gobernación.

Como se puede apreciar en los cuadros anteriores, la unidad de medición de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fueron las iniciativas. Como dice Casar (2007), el principal indicador para medir la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales es a través de la aceptación o rechazo de sus iniciativas.

La experiencia de gobiernos sin mayoría que ha experimentado México en los últimos años ha estado caracterizada por las coaliciones legislativas. Éstas han sido la vía para no presentar parálisis legislativa. Ahora, el Poder Legislativo es un órgano plural y diverso, poder autónomo e independiente, pieza central además del Poder Ejecutivo en la

formación de las leyes. Ambos poderes tienen una estrecha relación, negociar y debatir; asimismo, coaligarse es fundamental para aprobar iniciativas de ley.<sup>20</sup>

Por tanto, en el nuevo contexto de dispersión de poder político, los pesos y contrapesos son palpables puesto que los poderes Federales están haciendo el papel que dicta la Constitución ya que en la formación de las leyes cada poder está participando de acuerdo a sus atribuciones constitucionales.

El Poder Legislativo, como principal actor de contrapeso frente al Ejecutivo, está actuando intensamente en la arena política. Es decir, el Legislativo es una institución de contrapeso al Ejecutivo porque le modifica sus iniciativas, muestra de ello es la reforma a PEMEX de 2008, misma que será estudiada en el capítulo cuarto de este trabajo.

Como podemos observar, en el proceso de creación de ley es donde se mide la correlación de fuerzas, el estire y afloje de las negociaciones entre los partidos políticos y entre el Ejecutivo y el Congreso. El bicameralismo como un sistema de contrapeso frente al Ejecutivo está establecido en la Constitución y se verá en el último capítulo como se dio el proceso legislativo de la reforma a PEMEX en 2008.

---

<sup>20</sup> El marco institucional mexicano establece que el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados tienen derecho a iniciar leyes o decretos (Artículo 71). Asimismo, el artículo 72 establece que todo proyecto de ley o decreto pasará por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para su discusión.

## 2.4 Evolución del sistema de partidos en México

El sistema de partido hegemónico fue el elemento característico del presidencialismo mexicano del siglo XX. Como dice Weldon (2002), una de las condiciones metaconstitucionales que hicieron posible el presidencialismo fue la existencia de gobierno unificado y el actor principal fue el PRI que desde 1929 hasta 1997 controló la presidencia y la mayoría de las curules en ambas Cámaras del Congreso. La disciplina del partido oficial y la capacidad del Ejecutivo para remover a gobernadores permitieron al PRI convertirse en la médula espinal del presidencialismo mexicano.

Por ello, Sartori (1992:278) dice que el partido hegemónico:

No permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación<sup>21</sup>; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder.

Este tipo de sistema de partidos subsistió en México setenta años. El presidencialismo mexicano se mantuvo en México gracias al sistema de partido hegemónico. El poder del Presidente no se explicaba por las facultades constitucionales que le otorgaba la Constitución; más bien se explica por la concentración de poder en un solo partido político, el PRI, mismo que controló los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue líder del partido hegemónico además de ser titular del Poder Ejecutivo (Weldon: 2002).

El paso de un sistema de partido hegemónico a un multipartidismo moderado permitió que la vía electoral abriera el cauce a la desconcentración política. Las nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se dieron gracias a una transformación en el sistema de partidos que se dio entre 1988 y 1997. En este lapso el partido

---

<sup>21</sup> Sartori utiliza alternación pero la palabra adecuada es alternancia.

hegemónico (PRI) fue perdiendo posiciones. De esta forma, los partidos PAN y PRD fueron adquiriendo paulatinamente votos que se tradujeron en escaños, fue así como el sistema de partidos sufrió una metamorfosis hasta transformarse en un sistema de pluralismo moderado como lo denomina Sartori (1992), con tres partidos importantes (PRI, PAN y PRD) en el Congreso Federal. Así se observa en los cuadros 13 y 14.

**Cuadro 13. Composición de la Cámara de Diputados 1970-2009**

**Porcentaje de curules**

Legislatura	Partido			
	PRI	PAN	PRD- izquierda <sup>22</sup>	Otros
1970-1973	83.5	9.3	7.0	0
1973-1976	81.8	10.8	7.3	0
1976-1979	81.7	8.5	9.7	0
1979-1982	74.5	10.7	12.2	2.5
1982-1985	74.7	12.6	9.5	3.0
1985-1988	72.0	10.2	14.7	3.0
1988-1991	52.2	20.2	27.7	0
1991-1994	65.4	17.6	7.2	0
1994-1997	60.2	23.6	14.0	0
1997-2000	47.6	24.2	26.6	1.2
2000-2003	42.2	41.2	10.0	6.6
2003-2006	21.2	41.2	25.4	12.2
2006-2009	25	40.62	20.31	14.06

Fuente: Ugalde (2003) hasta 2003; actualización propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa (SIL), disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>, Secretaría de Gobernación.

<sup>22</sup> La primera presencia legislativa del PRD se dio en la Legislatura 1991-1994. Para integración de las Legislaturas anteriores se incluyen; Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

**Cuadro 14. Composición del Senado 1982-2006****Porcentaje de curules**

Periodo	Partidos			
	PRI	PAN	PRD	Otros
1982-1988	100.0	----	----	----
1988-1991	93.8	----	6.3	----
1991-1994	98.4	1.6	----	----
1994-1997	74.2	19.5	6.3	----
1997-2000	60.2	25.8	12.5	1.6
2000-2006	46.9	35.9	11.7	5.5

Fuente: Ídem.

A continuación, presentaré las reformas electorales que en parte permitieron abrir la competencia electoral y con ello la puerta a la pluralidad política y a la desconcentración de poder político.

La reforma electoral de 1977 modificó de manera sustancial el Congreso mexicano pues incorporó el principio de representación proporcional además de incrementar el número de sus integrantes. Dicha reforma configuró un sistema electoral mixto porque combinó el principio de mayoría relativa en distritos uninominales con la representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Al introducirse el principio de representación proporcional para elegir a los representantes políticos se inició la carrera para que los partidos opositores pudieran competir por el poder político (Nacif: 2007: 17).

Sin embargo, el sistema de proporcionalidad era perverso pues disminuía si el tamaño de la votación de los partidos opositores en grupo sobrepasaba el 25 por ciento de la votación (Ídem). Es decir, esta proporcionalidad generó competencias por el poder entre partidos opositores al PRI pues la rebanada de pastel que se repartían entre ellos era

mínima. Por tanto, la competencia en vez de ser contra el PRI se daba entre los partidos opositores al PRI.

La reforma de 1986 incrementó el número de escaños de proporcionalidad de 100 a 200, así la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500 escaños (Nacif, 2007: 17). A partir de entonces, la Cámara de Diputados se conformó por 500 diputados: 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional.

Este arreglo institucional fue de gran importancia para la oposición pues al incrementarse los escaños de proporcionalidad se mejoró la correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de diputados para los partidos políticos opositores, dando así mayor posibilidad a estos partidos para acceder a más curules.

De la misma forma, en 1986 se creó la cláusula de gobernabilidad, la cual consistía en garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados al partido político que obtuviera el mayor número de los 300 distritos uninominales, garantizaba escaños de representación proporcional suficientes para tener la mayoría en la Cámara de Diputados( Ídem: 17).

Es decir, el PRI para asegurarse de no perder la mayoría en la Cámara de Diputados creó la cláusula de gobernabilidad en 1986. Sin embargo, esa cláusula no se llevó a cabo porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de 1988 obtuvo 260 escaños, es decir, obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (Jiménez, 2006: 120). No obstante, el PRI perdió el control de las dos terceras partes de la Cámara, porcentaje necesario para reformar la Constitución.

El PRI por temor a seguir perdiendo diputaciones negoció nuevamente la cláusula de gobernabilidad con el PAN y la flexibilizó para su beneficio, pues logró que la cláusula

permitiera que aquel partido que ganara el mayor número de votos automáticamente obtuviera la mayoría de las diputaciones.

Los costos de la negociación de la reforma electoral de 1991 consistieron en la elaboración de un nuevo padrón electoral, la expedición de una credencial de elector con fotografía y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano encargado de organizar las elecciones; institución creada para dar certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebren en el territorio nacional. El PAN condicionó la reforma, pues le otorgó su apoyo al PRI en la reforma electoral de 1991 a cambio de que el gobierno le reconociera sus triunfos electorales (Ídem: 124).

El motivo primordial de la reforma de 1991 consistió en impedir que el gobierno mantuviera la organización de los procesos electorales. Las elecciones presidenciales de 1988 fueron las más cuestionadas por la falta de credibilidad en los resultados, los cuales le dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari. Por ello, la reforma de 1991 intentó evitar repetir esa situación de desconfianza que se había originado en las elecciones de 1988 (Ídem).

En la reforma electoral de 1993 se eliminó la cláusula de gobernabilidad. No obstante, esta reforma fue disfrazada pues aseguraba la mayoría de escaños al partido político que ganara el mayor número de distritos uninominales, si al menos obtenía 40 por ciento de la votación. Asimismo, se estableció que ningún partido podía tener más de 315 escaños en la Cámara de Diputados (Nacif, 2007: 19).

También la reforma electoral de 1993 aumentó el número de senadores de dos a cuatro: pasó de ser un órgano de 64 a 128 legisladores. Asimismo, se introdujo una nueva

regla para elegir a los senadores, uno de los cuatro escaños elegidos en cada estado sería asignado al partido que ganara el segundo lugar y los otros tres escaños serían para aquel partido que obtuviera la mayoría relativa (Ídem: 19).

Sin embargo, este aspecto de la reforma no se llegó a aplicar. En 1996 la reforma electoral se revisó y se estableció que una cuarta parte del Senado se integraría por el principio de representación proporcional, se elegirían dos senadores por el principio de mayoría relativa por cada entidad y uno se asignaría a la primera minoría por cada estado (Ídem: 20).

La reforma electoral de 1996 fue producto de una negociación entre el PRI y PAN; dicha reforma consistió en incrementar el umbral electoral de 1.5 a 2 por ciento. En otras palabras, para que un partido político conserve su registro necesita obtener en las elecciones mínimo el 2 por ciento de la votación emitida. Esta fue una demanda del PAN. Además, se redujo el límite superior de escaños que un partido puede ganar pues pasó de 315 a sólo 300 (Ídem: 19).

Por tanto, las reformas de 1993 y 1996 tuvieron gran repercusión en la arena política pues aumentaron sustancialmente los escaños ganados por la oposición. Es así que la dispersión del poder es una nueva característica del sistema político mexicano.

Lo anterior nos muestra cómo se fue abriendo la brecha gradualmente para la competencia electoral y con ello la pluralidad política. De esta forma, se fue limitando la posibilidad de que un partido ganara la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

La integración de las Cámaras propició la oportunidad para que partidos opositores al PRI adquirieran mayor presencia en el Congreso de la Unión, de tal forma que el

sistema de partidos que se ha venido dibujando en la última década ha sido el sistema de partido pluralista moderado.

En el cuadro 15 se sintetiza el contenido más relevante de las reformas electorales que permitieron abrir la brecha a la pluralidad política.

**Cuadro 15. Reformas electorales 1977-1996**

Año	Reformas electorales
1977	Incorporó principio de Representación proporcional (RP). Al incorporarse el principio de Representación Proporcional se adoptó un sistema mixto. Mayoría relativa para distritos uninominales y Representación Proporcional para circunscripciones plurinominales. Incrementó el número de integrantes de la Cámara de Diputados de 300 a 400.
1986	Incrementó el número de escaños de RP en la Cámara de Diputados de 100 a 200. Por tanto, los Diputados pasaron de 400 a 500. Creación de la Cláusula de gobernabilidad, la cual garantizaba la mayoría en la Cámara de Diputados al partido político que obtuviera el mayor número de escaños de los 300 de mayoría relativa.
1991	El PRI flexibilizó la Cláusula de gobernabilidad de 1991 para su beneficio al establecer que aquel partido que obtuviera el mayor número de votos, automáticamente obtenía la mayoría de las diputaciones.
1993	Eliminó la cláusula de gobernabilidad.
1996	Aumentó de 2 a 3 el número de senadores por entidad; 2 por mayoría relativa y uno a la primera minoría. Incrementó de 1.5 a 2% el umbral electoral (demanda del PAN). Incrementar el número de integrantes del Senado a 128. Producto de negociación entre el PRI y el PAN.

Fuente: elaboración propia con datos de Nacif (2007) y Jiménez (2006).

Benito Nacif indica que “en México, aunque el número de partidos ha variado de una elección a otra, desde la década de 1990, existen tres fuerzas que dominan la competencia política nacional” (Nacif, 2007: 22). De la misma forma, dice que “en lo que al sistema de partidos se refiere, México transitó de un régimen de partido único a un sistema tripartidista competitivo” (Ídem: 35).

Del mismo modo, Aziz y Sánchez (2003) expresan que México cambió de ser un sistema de partido hegemónico a un sistema competitivo formado por dos bloques bipartidistas (PRI-PAN y PRD-PRI) y a un pluralismo con tres fuerzas políticas. También estos autores señalan que:

Se ha fortalecido un esquema de tres grandes partidos (PRD, PRI y PAN) y otros dos partidos pequeños, que conservan el registro (PT y PVEM); y a pesar de las limitaciones que las reglas electorales imponen para realizar coaliciones, se ha comprobado que el destino de los partidos pequeños es establecer alianzas con los partidos mayores para potenciar sus logros (Ídem: 81).

De acuerdo a Prud'homme (2010), se puede decir que el sistema de partidos mexicano goza de un buen grado de institucionalización.<sup>23</sup> A pesar de que PRI, PAN y PRD gozan de condiciones jurídicas privilegiadas para asegurar su permanencia, el autor plantea que, cuando se voltea a ver la vida interna de los partidos políticos estos tienden a presentar problemas de institucionalización en lo que se refiere a su vida organizativa.<sup>24</sup>

Prud'homme (2010), en su artículo estudia el grado de institucionalización de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. Según el autor, Acción Nacional hasta 2000 era el partido que presentaba el perfil más equilibrado, ya que privilegió la existencia de una militancia reducida y cohesionada. No obstante, plantea que durante los años de transición el PAN empezó a adquirir más curules en el Congreso, a conquistar puestos de elección popular (municipalidades, gubernaturas, diputaciones locales) y junto con ello a ampliar el número de sus afiliados.

---

<sup>23</sup> El sistema de partidos mexicano goza de institucionalidad gracias a dos cuestiones; la primera se refiere a que en conjunto las tres principales fuerzas políticas PRI, PAN y PRD concentran entre el 80% y el 90% de los votos, mientras que la segunda se refiere a que cada uno de ellos ocupa un espacio bien identificado en el espectro ideológico derecha-izquierda, con una oferta electoral propia (Prud'homme: 2010).

<sup>24</sup> Según Randall y Svasand (citado en Prud'homme, 2010:145) el grado de institucionalización de los partidos se puede evaluar a partir de factores internos que combinan la existencia de procedimientos internos estables y de una cultura partidista bien asimilada y de factores externos que consisten en la autonomía en la toma de decisiones y el reconocimiento por parte de los demás actores políticos.

Sin embargo, incrementar el número de sus afiliados tuvo por efecto la dispersión de los recursos de poder en el seno de la organización, mientras que el ejercicio del poder en municipios y estados consolidó grupos de interés compartidos y contribuyó a fortalecer vínculos verticales entre bases y miembros de la élite partidista (Prud'homme, 2010: 147). Por ello, el partido se enfrenta al reto de adaptarse a las nuevas condiciones de su modelo organizativo. Es decir, ante estas condiciones el partido tiene que encontrar procedimientos para hacer partícipe a su creciente militancia en la toma de decisiones y a la designación de autoridades y candidatos.

Asimismo, conquistar la presidencia en 2000 y asumirse como partido de gobierno trajo problemas en el partido (Prud'homme, 2007:150).<sup>25</sup>

Al analizar al Partido Revolucionario Institucional Prud'homme (2010), señala que perder las elecciones presidenciales de 2000 afectó considerablemente la vida interna del Revolucionario Institucional. El PRI respondió al modelo de partido corporativista de masas, es decir, aglutinó en su militancia a tres importantes sectores: el obrero, el campesino y el popular. Asimismo, cada sexenio el Presidente de México en turno, designaba a su sucesor en la presidencia. Por tanto, el Presidente era la autoridad máxima, pues además controlaba la carrera política de la clase política; esto permitía tener dentro de la organización partidista disciplina y cohesión interna. Sin embargo, con el incremento en la competencia electoral, el PRI se vio afectado en su forma organizativa ya que se

---

<sup>25</sup> El Presidente Fox al tomar posesión de la presidencia declaró que ya no requería de la estructura del PAN y que su gabinete sería de composición plural; esto trajo como consecuencia que el dirigente del partido Acción Nacional, Luis Felipe Bravo Mena, manifestara que su relación con el Presidente se limitaría a una "vinculación democrática" (Peschard, 2006:67). Aunado a esto, Fox apeló al respaldo de la opinión pública para presionar en favor de su agenda legislativa. Estas condiciones deterioraron las relaciones entre el Presidente, su partido y su bancada parlamentaria.

enfrentó a la dificultad de definir mecanismos para seleccionar a sus autoridades.<sup>26</sup> Sin embargo.

El PRI parece haber sacado lecciones de la derrota electoral de 2006. A efecto de haber logrado consolidar un nuevo modelo de organización con procedimientos estables y eficientes, alcanzó un *modus vivendi* entre sus principales grupos de poder. La elección de la nueva presidenta del partido, Beatriz Paredes, se dio ensayando un método de elección por la vía de convenciones y el resultado fue ampliamente aceptado. Por el momento, el modelo de organización partidista, si bien no ha logrado una institucionalización formal, sí reconoce de manera realista la nueva correlación de fuerzas en el seno del partido (Prud'homme, 2010:153).

En este sentido, parece que en el PRI hay una reconciliación en la elite Priísta, ya que en las elecciones legislativas intermedias de 2009 tuvieron éxito electoral.

Para Loeza (2008:136), la presencia del PRD en la arena política transformó el sentido de la competencia partidista, modificó las estrategias del Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional.<sup>27</sup> No obstante, para Prud'homme (2010), el PRD es el partido que ha tenido un proceso de institucionalización más accidentado. Nació en el contexto de una coalición electoral denominada Frente Democrático Nacional (FDN) creada para apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1988 (Loeza, 2008:134).

De acuerdo a Prud'homme (2007), el PRD presenta un modelo formal de partido de masas, ya que promovió la afiliación de un gran número de militantes, donde su centro de poder es un líder carismático y sus procedimientos son democráticos pero inestables e informales, pues su estatuto establece utilizar instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. No obstante, los procedimientos formales internos son poco

---

<sup>26</sup> En 2005 las ambiciones presidenciales del presidente del PRI, Roberto Madrazo, limitaban en gran medida su capacidad de arbitraje y la posibilidad de determinar procedimientos que fueran considerados neutrales, como lo mostró el episodio de su propia designación como candidato presidencial. Es decir, esto nos habla de problemas institucionales en el interior del partido (Prud'homme, 2010:153).

<sup>27</sup> Se dice que modificó sus estrategias porque durante los ochentas se hablaba de la formación de un bipartidismo PAN-PRI, en cierta medida semejante al norteamericano (Loeza, 2008:135).

eficientes. Por ejemplo, en 2008 las corrientes del PRD, *los Chuchos*<sup>28</sup> contra lopezobradoristas se disputaron la presidencia del partido, el PRD al no lograr definir a su ganador ya que su elección fue tachada de irregularidades tuvo que recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que las resolviera.

Por tanto, el sistema de partidos competitivo goza sí de institucionalización, pero los partidos PRI, PAN y PRD carecen de institucionalidad en su vida interna, ya que han tenido que adaptarse a su nueva vida organizativa.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han transformado ya que el sistema de partidos competitivo llevó un nuevo escenario de pluralidad; donde convergen fuerzas políticas que en conjunto definen el destino de las políticas públicas. En palabras de Prud'homme (2010:156), “llama la atención la aparente imposibilidad de llegar a acuerdos legislativos sobre las reformas importantes, las que buscan solucionar los problemas urgentes del país; en este último caso, parece que sí, la ideología cuenta”.

Es decir, es en contexto de pluralidad política donde se toman las decisiones, ello no implica la existencia de obstruccionismo en el Congreso toda vez que los partidos políticos están más dispuestos a cooperar con la presidencia y entre ellos. No obstante, la dificultad para cooperar se da en las reformas estructurales, es en ellas, donde existe mayor disidencia, igualmente la ideología tiende a ser importante en la aprobación de reformas estructurales.

---

<sup>28</sup> *Los Chuchos*, son una corriente interna del Partido de la Revolución Democrática que encabezan Jesús Ortega y Jesús Zambrano, a esta corriente también suele llamarse Nueva Izquierda.

### **CAPÍTULO 3**

#### **RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO DURANTE LA LX LEGISLATURA: EL CASO DE LA REFORMA A PEMEX EN 2008**

Los resultados electorales de las elecciones de 2006 arrojaron que el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, obtuvo el 35.89% del total de la votación emitida, mientras que el candidato de la Coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia), Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 35.33%. La diferencia entre un candidato y otro para ocupar la presidencia fue mínima.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el sistema presidencial mexicano el Presidente se elige mediante el principio de mayoría relativa, es decir, el que obtiene más votos gana. Es así que el candidato del PAN se convirtió en el Presidente de México, mismo que ocupará el cargo de 2006 a 2012.

No obstante, su partido, el PAN no obtuvo la mayoría de las curules en el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados, el PAN obtuvo 206 escaños, con el 41.2% de curules; el PRI 103, con el 20.6%; mientras que el PRD 127 escaños lo cual equivale al 25.4% de curules de la Cámara de Diputados. Por otra parte, en la Cámara de Senadores el PAN obtuvo 52 de los 128 senadores que se eligen, el PRI 32 y el PRD 26. Así lo muestra el cuadro 16.

**Cuadro 16. Composición del Congreso de la Unión****LX Legislatura 2006-2009**

Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		
Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%
PAN	206	41.2	PAN	52	40
PRD	127	25.4	PRI	32	25
PRI	103	20.6	PRD	26	20.31
Otros	64	12.8	Otros	18	14.06

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa (SIL) disponible en [http:// sil.gobernacion.gob.mx](http://sil.gobernacion.gob.mx), Secretaría de Gobernación.

Los datos muestran que durante la LX Legislatura se presentó un gobierno sin mayoría. Es decir, Felipe Calderón no contó con la mayoría en el Congreso mexicano.

No sólo este porcentaje de curules es insuficiente para que el Ejecutivo apruebe leyes secundarias (que requieren mayoría absoluta de votos), sino también reformas constitucionales por el requisito de la mayoría calificada en ambas Cámaras del Congreso Federal, así como de la aprobación de la mayoría de los congresos locales.

La nueva composición del Congreso que se ha venido transformando en los últimos años, ha configurado un sistema de partidos de pluralismo moderado y los Presidentes han tenido que enfrentarse al gobierno sin mayoría. En ese sentido, por el contexto de la LX Legislatura, no sólo el Presidente tuvo que recurrir a la formación de coaliciones legislativas sino también los partidos políticos, pues ningún partido por sí solo contó con el porcentaje suficiente de curules para impulsar en solitario la agenda política.

En este contexto de dispersión de poder, la toma de decisiones entre los partidos es más complicada porque cada partido abanderará una ideología distinta, ya sea de izquierda, de derecha y de centro. Por ello, los partidos políticos en el Congreso tienen que formar coaliciones entre ellos para impulsar su agenda política y no caer en parálisis legislativa. De acuerdo a Jiménez (2006), generalmente las coaliciones en México se han dado entre el PAN y el PRI por su cercanía ideológica y programática de sus agendas.

### **3.1 Perfil ideológico y programático de los partidos PRI, PAN y PRD respecto al tema del sector energético**

México actualmente presenta un sistema de partidos de pluralismo moderado como lo denomina Sartori (1992). De acuerdo a este autor se define así porque los partidos importantes son tres (máximo cinco), los cuales tienen capacidad de coalición y capacidad de chantaje, por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta, además la distancia ideológica entre los partidos es relativamente pequeña.

En el contexto de pluralismo moderado, los partidos políticos tienen que recurrir a la formación de coaliciones legislativas para impulsar la agenda política y no presentar parálisis. La experiencia de México ha arrojado que la formación de coaliciones legislativas ha sido más factible cuando los partidos políticos están próximos ideológicamente (Jiménez: 2006). Pero si las distancias entre los partidos políticos son abismales difícilmente se lograrán acuerdos en el momento de modificar políticas públicas y la parálisis legislativa se hará presente.

De acuerdo a Jiménez (2006) el PAN y el PRI llevan a cabo más coaliciones legislativas por su proximidad ideológica y, por su parte el PAN y el PRD, difieren porque su distancia ideológica es mayor.

Anteriormente en México los candidatos y los partidos políticos evitaban etiquetarse con una ideología de izquierda o de derecha por la naturaleza del viejo sistema político; ahora el nuevo sistema político ha llevado a los partidos políticos a requerir de una ideología que los identifique (Moreno y Zechmeister, 2002: 1).

Ahora, los partidos políticos en la arena legislativa votan en alguna medida de acuerdo a la ideología que defienden. Por ello, es fundamental explicar brevemente en este apartado el perfil ideológico y programático de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática respecto al tema del sector energético para entender su comportamiento en el proceso legislativo de la reforma a PEMEX en 2008.

Es posible identificar en los documentos básicos del PRD su posición ideológico-programática, porque en su declaración de principios admite que el PRD es un partido de izquierda. Sus dirigentes y miembros lo sitúan en la izquierda del espectro político. Los otros partidos lo ubican igualmente en la izquierda (Vivero, 2001:450). Los documentos básicos del PRI y del PAN no refieren ser partidos de izquierda, derecha o centro. Es decir, no tienen una etiqueta explícita que acepte ser de alguna orientación ideológica.

Sin embargo, a pesar de que el PRI no manifiesta en un documento su orientación ideológica, se puede decir que es un partido de centro porque “los militantes, cuadros y dirigentes del PRI lo colocan en un hipotético centro levemente a la izquierda” (Báez, 2001:386); aunque los otros partidos lo ubican casi fuera del centro hacia la derecha, posiblemente por el comportamiento neoliberal de los últimos tres gobiernos que encabezó el PRI (Ídem: 388). Por otra parte, los miembros del PAN ubican al partido en el centro derecha y se autoubican de la misma manera. La posición de los otros partidos respecto al PAN ubica al partido en la extrema derecha (Jiménez, 2001:424).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Jiménez (2006) obtuvo los datos de la base de datos de: PELA (1994-2004) “Proyecto Élite Parlamentarias en América Latina” y PPAL (1997-2000) “Proyecto Partidos Políticos de América Latina”. La metodología utilizada respondió a las preguntas ¿Dónde se ubicaría usted? ¿Dónde situaría usted a los otros partidos? ¿Dónde ubicaría al partido? Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha.

Como se mencionó en el primer capítulo, los posicionamientos de izquierda defienden la intervención del Estado en la esfera económica en todo momento y los de la derecha luchan por la participación privada en la solución de problemas sociales.

Jiménez (2006), ha señalado que los dos partidos políticos ubicados en los extremos son el PRD y el PAN. Estos partidos generalmente distan en la cuestión económico-social, misma que se relaciona con el papel del Estado en la economía. Es decir, son dos opciones políticas pues el PRD defiende una economía regulada por el Estado y el PAN una economía regulada por el Mercado.

El PAN como gobierno ve la intervención del Estado sólo para garantizar condiciones que promuevan el crecimiento económico en el desarrollo de una economía moderna que estimule al sector privado. Es decir, su visión de política social es de un papel del Estado acotado (Ídem: 259).

Mientras que el electorado del PRD, según el análisis de la Encuesta Mundial de Valores realizada en México, indica que en “la izquierda económica, los individuos expresan una mayor preferencia por la igualdad y están guiados por la creencia de que el Estado tiene una función como proveedor de sustento para las personas” (Moreno y Zechmeister, 2002: 2).

Con base, en lo dicho en párrafos anteriores, en seguida se describe el perfil ideológico y programático de los partidos PAN, PRD y PRI en lo referente al tema del sector energético.

El PAN ha sido un partido político institucionalizado, pues ha concurrido en las urnas en todos los procesos electorales y ha propuesto candidatos para todos los cargos de

elección popular. Participó entre 1946 y 2000 en trece elecciones presidenciales e intermedias. Como partido de derecha ha manifestado su rechazo a las acciones estatistas de los gobiernos revolucionarios y ha defendido la participación privada (Jiménez, 2001: 386).

La Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional en 2002 dice que el Estado debe regular los mercados para que los agentes económicos concurren en ellos y compitan en condiciones de equidad y para evitar que el más fuerte imponga condiciones que terminen por destruir la competencia misma. El mercado es condición necesaria para el desarrollo económico, pero no suficiente para garantizar el sentido humano de la economía. Por ello, se requiere de la acción rectora del Estado para atenuar las profundas desigualdades sociales del país.

Su Plataforma Electoral de 2006 ratificaba la necesidad de impulsar el desarrollo económico para poder dar solución a los problemas sociales. Un sector, donde se priorizaba la necesidad de invertir, era en el sector energético. Para Acción Nacional, la modernización de PEMEX y la actualización de su marco regulatorio era trascendente. Para lo cual, según ellos, México necesitaba de inversión en ciencia y tecnología, fortaleciendo la participación de pequeñas y medianas empresas en la producción, donde se facilitara el acceso al capital, a asistencia técnica, a tecnología y capacitación para el desarrollo empresarial.

Para el PAN, la industria más importante del país –PEMEX– se tenía que modernizar para aumentar sus niveles de producción e inversión en infraestructura,

investigación y exploración. Además, buscaba la participación del sector privado en almacenamiento, transporte y distribución.

Por otra parte, el PRD en su Declaración de Principios se ubicaba en la izquierda del espectro político, se dice partido plural y democrático. Critica al capitalismo en la perspectiva de lograr una nueva sociedad igualitaria que supere, según los perredistas, un sistema de explotación, dominación y opresión. Una característica de la izquierda es, efectivamente, el rechazo al capitalismo y así lo deja notar en su declaración de principios, pues se rehúsa a la privatización de bienes nacionales estratégicos y sostiene una constante lucha para evitar la privatización de hidrocarburos.

Su Plataforma Electoral del 2006 sostiene que es necesario impulsar la industria de los recursos energéticos del país con tecnología adecuada que asegure su productividad, competitividad, y maximice los recursos para poder enfrentar la transición energética que se avecine, producto del agotamiento de los hidrocarburos del mundo. En el Plan de Acción del PRD sostiene que es necesario modernizar el sector energético para beneficio de la población, donde el Estado sería el garante de ese vital sector pero sin privatizar la industria eléctrica ni los hidrocarburos.

Es decir, el PRD asume la necesidad de la intervención directa del Estado en la economía en áreas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra el petróleo y no admite la intervención del sector privado en las funciones estatales para dirigir la economía y la distribución de la riqueza.

Por su parte, el PRI en su Declaración de Principios ratifica que el dominio directo sobre los hidrocarburos es dominio inalienable e imprescindible de la Nación. Para el PRI,

el Estado tiene que asumir su responsabilidad constitucional de actuar como rector de la actividad económica, es decir, como impulsor del crecimiento económico que se exprese en un mayor bienestar social.

El petróleo ha sido la palanca de desarrollo del país. Por ello, el PRI alzó la voz a favor de mantener la rectoría del Estado en materia energética.

En su Plataforma Electoral de 2006, el PRI sostiene que el Estado mexicano debe preservar la propiedad y control de los hidrocarburos. Los Priístas pugnan por establecer medidas que mejoren su correcta administración, explotación racional y eficiente, como un instrumento clave para el progreso nacional. El lema del PRI es que PEMEX es patrimonio de todos los mexicanos, motor de desarrollo y símbolo de soberanía. Igualmente está dispuesto a modernizar PEMEX siempre y cuando no se viole el principio de soberanía nacional.

Como se puede notar, los partidos PAN, PRD y PRI buscan la modernización del sector energético aunque desde diferentes perspectivas. Esto nos dice que sus programas coinciden en modernizar Petróleos Mexicanos. El PAN como partido de derecha en sus documentos básicos expresa su deseo de modernizar PEMEX con la ayuda de la iniciativa privada. El PRD como partido de izquierda manifiesta que el petróleo tiene que ser manejado por el Estado y no por el mercado. Asimismo, está en contra de cualquier privatización de los hidrocarburos. El PRI como partido de centro también defiende la rectoría del Estado sobre los hidrocarburos.

### **3.2 Iniciativa del Ejecutivo Federal: reforma a PEMEX en 2008**

De acuerdo a Loewenstein (1983), un contrapeso del gobierno frente al parlamento es la facultad de iniciativa, es decir, el Ejecutivo está facultado para proponer leyes. Por otro lado, un contrapeso del parlamento (o del Legislativo) frente al gobierno es la aprobación, rechazo o modificación de las iniciativas del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México cuentan con estas facultades, tan es así que el artículo 71 de la Constitución faculta al Ejecutivo Federal para iniciar leyes. Sin embargo, dado el sistema de contrapesos todo proyecto de ley del Ejecutivo tiene que pasar por el Poder Legislativo, así lo establece el artículo 72 de la Constitución. Es en este escenario donde el Poder Legislativo está en posibilidad de modificar las iniciativas presidenciales y donde se mide la correlación de fuerzas y los contrapesos.

El sistema presidencial mexicano está basado en una división de poderes misma que promueve la reactivación de contrapesos. El hecho de que el Legislativo esté conformado por varios partidos políticos y no por un solo partido, como lo estuvo en el presidencialismo mexicano, promueve la reactivación del Poder Legislativo puesto que este poder puede modificar las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, eso no quiere decir que se paralice la acción legislativa. A partir de la desconcentración de poder político, los poderes Ejecutivo y Legislativo han presentado una relación de independencia.

El Poder Legislativo hoy en día es un poder reactivo porque está modificando las iniciativas del Ejecutivo Federal y un claro ejemplo fue la iniciativa presidencial para reformar PEMEX en 2008.

En marzo de 2008, la Secretaría de Energía (SENER) presentó un diagnóstico sobre la situación de PEMEX. Dicho estudio menciona que de posicionarse como la sexta empresa más importante del mundo en 2004 PEMEX pasó a ocupar el onceavo lugar en 2007.<sup>30</sup> El diagnóstico argumentaba que la producción petrolera (en particular del pozo Cantarell) así como sus reservas se encontraban en un proceso de declive. Esta situación era una verdadera amenaza para las finanzas del país. Por ello, el diagnóstico planteaba la necesidad de explorar en aguas profundas del Golfo de México.

De acuerdo al diagnóstico de la SENER, Petróleos Mexicanos necesitaba modernizarse para seguir siendo un elemento vital en el desarrollo de México. Por ello, el diagnóstico planteaba la necesidad de superar retos que eran fundamentalmente operativos, tecnológicos y de capacidad de ejecución que permitieran maximizar el valor de la renta petrolera. Es decir, innovando a PEMEX la producción de petróleo crecería y la contribución del sector petrolero a la economía también, lo cual llevaría al bienestar económico y social del país.

Durante la LX Legislatura los partidos PRI, PAN y PRD en su conjunto controlaron la mayoría de las curules en el Congreso mexicano. En ellos se concentró la mayor fuerza política. Sin embargo, ninguno de ellos contó por sí solo con la mayoría que les permitiera aprobar una ley sin el apoyo de los otros partidos. Forzosamente, sea PRI, PAN o PRD, tenían que coaligarse si deseaban modificar una ley.

Por tanto, la reforma a PEMEX en 2008 se promovió en contexto de pluralidad política y contexto de gobierno sin mayoría. Ante este escenario, en ese entonces se

---

<sup>30</sup>Véase diagnóstico de PEMEX 2008, disponible en: <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>.

murmuraba sobre una iniciativa para reformar PEMEX en las filas del PAN. Sin embargo, se mantenía un gran hermetismo sobre quién presentaría la iniciativa: el Presidente Felipe Calderón o el Partido Acción Nacional.

No obstante, el Ejecutivo Federal asumió el costo político de la iniciativa y la hizo llegar al Senado por medio de Georgina Kessel Martínez, titular de la Secretaría de Energía, y el Subsecretario de Enlace Legislativo, Cuauhtémoc Cardona Benavides, el 8 de abril de 2008.

### **Características de la iniciativa de Reforma Energética**

La “iniciativa de reforma energética”, como la llamó el Presidente Felipe Calderón, se redujo a una reforma petrolera puesto que, en esencia, se modificaba sólo el régimen de PEMEX. La iniciativa reformaba las siguientes leyes: Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y la Ley de la Comisión del Petróleo.<sup>31</sup>

En la Exposición de Motivos, el Ejecutivo argumentaba que el petróleo era fundamental en las finanzas públicas del país. La iniciativa afirmaba que si México no contara con petróleo, el país hubiera tardado más tiempo en alcanzar su desarrollo económico y social. En este sentido, la iniciativa presidencial indicaba que el petróleo era relevante en la economía del país porque era el principal proveedor de las finanzas públicas

---

<sup>31</sup>Véase paquete de iniciativas de Felipe Calderón para reformar a PEMEX en 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/index\\_iniciativas.htm](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/index_iniciativas.htm).

de la nación.<sup>32</sup> Es decir, para Calderón la importancia del petróleo radicaba en que gran parte de las finanzas públicas del país se sostenían de los impuestos que PEMEX pagaba al Estado y gran parte de los ingresos provenientes de PEMEX se destinan para financiar el gasto social.

La iniciativa presidencial presentaba un diagnóstico sobre la situación de PEMEX que mostraba que la producción de petróleo se encontraba en proceso de declive. Para Calderón, la medida para revertir la declinación de la producción petrolera consistía en superar retos fundamentalmente operativos, tecnológicos y de capacidad de ejecución, para modernizar a la industria estatal y estar en condiciones de revertir el declive petrolero.

Se argumentaba que de no revertirse el proceso de disminución de la producción de petróleo los más afectados serían los mexicanos, pues PEMEX aportaba un porcentaje significativo al financiamiento del gasto público.<sup>33</sup>

Asimismo, se exponía que para atender las demandas sociales de los mexicanos, como la educación, la salud, el combate a la pobreza; el financiamiento de la infraestructura y la preservación de la seguridad pública, entre otras, se tenían que modificar ciertas leyes referentes al petróleo para modificar la operación de PEMEX y superar sus enormes rezagos pero sin comprometer los principios establecidos en la Constitución.

Por tal motivo, Calderón planteaba modificar el régimen petrolero, para que las finanzas públicas no se vieran afectadas por el declive de la producción petrolera. El

---

<sup>32</sup> Véase Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo 2008 de Felipe Calderón, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf).

<sup>33</sup> Del total de los impuestos recabados, PEMEX aporta el 40% al fisco.

objetivo era revertir la disminución de la producción, ya fuera para mantener los niveles de producción o también para estar en posibilidad de elevarlos.

Para lograr lo anterior, en materia de exploración y producción, se le apostaba a descubrir nuevos yacimientos en el Golfo de México. En particular, a la exploración de yacimientos en aguas profundas, ya que PEMEX basaba su producción en el yacimiento de Chicontepec y las Cuencas del Sureste de México.<sup>34</sup> Sin embargo, Felipe Calderón dejó claro que no se debía estar sujeto sólo a la producción de esas zonas puesto que ponían en riesgo el futuro de México como productor de fuentes primarias de energía pues resultaría insuficiente para sostener la plataforma de producción.

Acceder a yacimientos en aguas profundas implicaba contratar a empresas en tareas de exploración y producción ya que, el área de aguas profundas presentaba características distintas a las de otras áreas donde PEMEX había realizado estas actividades. De acuerdo a Felipe Calderón, si se deseaba garantizar la seguridad energética y recursos fiscales suficientes para los próximos años era necesario el desarrollo en aguas profundas.

Asimismo, en materia de refinación, se proponía contratar a empresas especializadas para la construcción y operación de nuevas refinerías. Se planteaba que PEMEX podría contratar al sector privado a quienes entregaría el petróleo crudo para su procesamiento y recibiría a cambio todos los productos procesados y residuos aprovechables.

De la misma forma, se indicaba que el país se encontraba frente a un desafío histórico ya que PEMEX no contaba con una infraestructura de transporte y

---

<sup>34</sup> El diagnóstico de PEMEX arrojaba que México se enfrentaba a la realidad de que estos yacimientos de fácil acceso se agotaban.

almacenamiento lo suficientemente sólida para garantizar que, en los próximos años, se pudieran cubrir los faltantes con importaciones.

Por tanto, se sugería abrir la participación al sector privado en actividades de exploración y producción, así como en tareas relacionadas a la refinación como el transporte y almacenamiento de la petroquímica básica. Todo con la finalidad de incrementar la renta petrolera del país de manera tal que el Estado fuera capaz de garantizar el acceso de todos los mexicanos a los servicios de salud y educación y garantizar la seguridad de los mexicanos, así como multiplicar las políticas de combate a la pobreza y apoyo a los proyectos sociales y productivos.

Por otra parte, proponía un régimen de contratación que permitiera a PEMEX ser más competitivo en la explotación y exploración del petróleo. Es decir, se planteaba darle a la iniciativa privada la oportunidad de diseñar mecanismos de colaboración que condujeran a reducir costos de operación y que propiciaran el mejor desempeño posible de las empresas participantes. En otras palabras, al Ejecutivo le preocupaba incentivar a los contratistas a trabajar más rápido y con mejor tecnología ya que los contratos estarían sujetos al buen desempeño y generación de resultados en la ejecución de los trabajos, de manera tal que Petróleos Mexicanos no tuviera que pagar por trabajos encomendados que resultaran improductivos. Según Calderón, con esto se permitiría la eficiencia sin arriesgar la soberanía.

Para lograr lo anterior, se planteaba la necesidad de transformar el marco regulatorio que regía a la industria petrolera nacional. Para ello, la iniciativa presidencial modificaba lo siguiente:

## **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**

Se buscaba substituir a la ley vigente. Pretendía dotar de mayor autonomía de gestión a PEMEX, ampliar la transparencia en su administración y rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar los mejores recursos tecnológicos disponibles y multiplicar su capacidad de ejecución.<sup>35</sup>

Para que PEMEX fuera capaz de explotar y aprovechar el petróleo, era necesario darle mayor autonomía en la toma de decisiones. El objetivo consistía en dotar a PEMEX de mayor flexibilidad para explorar nuevas fronteras. La iniciativa planteaba cinco importantes acciones de gran impacto: dotar a PEMEX para emitir bonos ciudadanos, modificar su régimen de deuda, darle autonomía en su manejo de presupuesto, transformar el método de contratación y transformar su gobierno corporativo.

La facultad de la paraestatal para emitir bonos ciudadanos tenía el objetivo de servir como instrumento para que los mexicanos se beneficiaran de manera directa del desarrollo de Petróleos Mexicanos, a la vez que se beneficiara al organismo, no solo proveyéndole de un nuevo financiamiento, sino de un instrumento para transparentar y hacer eficiente a la entidad paraestatal.

Los bonos estarían a disposición de la población en general y podían ser adquiridos por personas físicas mexicanas, directamente o a través de las administradoras de fondos para el retiro, fondos de pensiones y sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros, en este último caso, exclusivamente para el propósito de que sirvieran de formadores de mercado.

---

<sup>35</sup>Véase iniciativa de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del Ejecutivo Federal 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf).

El régimen de deuda de PEMEX estaba sujeto a controles estrictos y a múltiples autorizaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta situación ocasionaba que la contratación y administración de su deuda no fuera oportuna y eficiente. Por tanto, se planteaba liberar a PEMEX de los trámites o autorizaciones intermedios ante la SHCP.

Por lo que respecta a su manejo de deuda, se proponía facultar a PEMEX para que pudiera realizar las negociaciones y gestiones necesarias para acudir al mercado externo de dinero y capitales y contratara los financiamientos y las obligaciones constitutivas de deuda que requiriera, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sólo con la obligación de registrar tales operaciones ante esa dependencia.

En cuanto al presupuesto, se planteaba darle autonomía a PEMEX para disponer de los excedentes de ingresos propios que ésta generara, así como aprobar adecuaciones a su presupuesto, sin requerir de la autorización por parte de la SHCP. No obstante, se proponía darle autonomía a PEMEX pero de manera gradual, sin desajustar las finanzas públicas en el corto plazo.

En cuanto a los contratos de exploración la iniciativa planteaba que los pagos se hicieran durante su ejecución, ya que no era posible saber de antemano que tan profundas serían las perforaciones que los contratistas harían. Asimismo, se planteaba pactar con los contratistas incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicios.

En lo que toca al gobierno corporativo se planteaba avanzar en la profesionalización de la gestión de PEMEX a través de medidas como el nombramiento de consejeros profesionales e independientes. Se proponía modificar la integración del Consejo de

Administración de PEMEX. Se sugería integrar cuatro consejeros profesionales propuestos por el Ejecutivo. Dos de tiempo completo y dos de tiempo parcial.

### **Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Esta tenía la finalidad de dotar de más atribuciones a la Secretaría de Energía. De acuerdo al Ejecutivo Federal, era su responsabilidad, por medio de la Secretaría de Energía, ejercer los derechos de la Nación en materia del petróleo, lo cual significaba que el Ejecutivo Federal debía asegurar el mejor aprovechamiento posible de los hidrocarburos. Pero para ello se tenía que modificar el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dotar de más atribuciones a la Secretaría de Energía, tales como:

Normar y supervisar que la explotación de los yacimientos se llevara a cabo con la mayor eficiencia. Ello demandaba regular el uso de las mejores técnicas de evaluación y ejecución de proyectos, emitir la normatividad y supervisar el uso de las mejores tecnologías, así como dictaminar y supervisar la ejecución de los proyectos de exploración que llevara a cabo PEMEX<sup>36</sup>. Todo con la finalidad de revertir la declinación de la producción del petróleo.

La Secretaría de Energía, estaría obligada a elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazo en las áreas de exploración y explotación de las reservas de hidrocarburos. Dichos planes se definirían sobre la base de una explotación sostenible de los recursos que maximizara la riqueza petrolera a favor de la Nación.

---

<sup>36</sup> Véase iniciativa para modificar el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2008 de Felipe Calderón, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa3pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa3pdf).

### **Ley de la Comisión Reguladora de Energía**

Ésta planteaba la necesidad de contar con un regulador con mayores atribuciones, tales como:<sup>37</sup>

Apoyar a la SENER en la elaboración de la planeación estratégica del sector. Proponer los lineamientos técnicos que Pemex deberá observar en el diseño y la ejecución de sus proyectos en exploración y producción, dictaminar y supervisar el uso de la mejor tecnología.

En vista de que particulares podían realizar actividades de transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, otra atribución de la Comisión Reguladora de Energía consistía en regular dichas actividades.

### **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**

Se exponía que la modificación a esta ley permitiría a la empresa aprovechar de manera más eficiente el apoyo de terceros, dándoles la oportunidad de diseñar mecanismos de colaboración que condujeran a reducir costos de operación y a propiciar el mejor desempeño posible de las empresas participantes.<sup>38</sup>

Con esto se pretendía autorizar la contratación de servicios asociados a la refinación. Es decir, planteaba abrir la participación a los privados para que realizaran actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica PEMEX.

---

<sup>37</sup> Véase iniciativa de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía del Ejecutivo Federal 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa4.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa4.pdf).

<sup>38</sup> Véase iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo 2008 de Felipe Calderón, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf).

De acuerdo a la iniciativa de Calderón el marco constitucional no excluía de manera alguna la participación de los particulares en estas actividades. Toda vez que la realización de transporte, almacenamiento y distribución no suponía la explotación del recurso.

### **Ley de la Comisión del Petróleo**

Se proponía la creación de una Comisión que apoyara a la Secretaría de Energía en la regulación y supervisión de las actividades de exploración y producción. La Comisión se crearía como un órgano desconcentrado de esta dependencia con autonomía técnica y operativa.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Véase iniciativa de la Ley de la Comisión del petróleo del Ejecutivo Federal 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa5.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa5.pdf).

### 3.3 Iniciativa del PRI en materia energética en 2008

El 23 de julio de 2008 el PRI presentó su iniciativa energética, pues no compartía la misma política que planteaba el Ejecutivo federal para reformar PEMEX. No obstante, estaba consciente de que era necesaria la modernización de la paraestatal. La iniciativa del PRI fue una suerte de contra iniciativa como respuesta a la iniciativa de Calderón.

El senador Manlio Fabio Beltrones presentó al Senado, en nombre del Partido Revolucionario Institucional, su iniciativa en materia energética. Esta expresaba que para el PRI el petróleo es símbolo de soberanía nacional y no debe ser trastocado. Es decir, rechazaba la privatización de PEMEX. La iniciativa del PRI argumentaba que su grupo parlamentario estaba en pro de la modernización de PEMEX y en contra de la privatización del sector petrolero.<sup>40</sup>

El PRI afirmaba que su iniciativa: “dista sustancialmente del catastrofismo con el que algunos quieren cobijar planteamientos privatizadores y se aleja definitivamente del inmovilismo al que otros pretenden sentenciarlos para no hacer nada” (Partido Revolucionario Institucional, 2008: 2). Es decir, argumentaba que su iniciativa no pretendía la privatización de PEMEX como planteaba la iniciativa del Ejecutivo Federal. De la misma forma, criticaba la actitud del FAP (toma de tribunas del Congreso) por haberse cerrado al diálogo.

Según su diagnóstico, la situación de PEMEX era de crisis y de no tomarse las medidas que resolvieran los problemas de la empresa y del sector petrolero esa crisis

---

<sup>40</sup> Véase Exposición de Motivos de la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional que reformaba leyes en materia energética 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

afectaría las finanzas públicas de México, su economía y la estabilidad social. Se argumentaba esto porque el petróleo se había convertido desde su expropiación en el principal proveedor de las finanzas públicas del país y en el principal motor de desarrollo industrial y económico.<sup>41</sup>

El diagnóstico Priísta sobre PEMEX arrojaba que los problemas de la empresa procedían de la escasez de reservas y la incapacidad de refinar el petróleo para abastecer la demanda nacional de gasolina y otros petrolíferos. Asimismo, manifestaba que de agotarse el petróleo el país enfrentaría serios problemas económicos y financieros. Indicaba que si el sistema de refinación de petróleo continuaba siendo insuficiente y obsoleto y las importaciones de gasolina y de otros petrolíferos se seguían incrementando, poco serviría producir petróleo, por lo que las finanzas y la economía del país se verían en riesgo de crisis.

Planteaba que México se estaba quedando sin petróleo porque se había privilegiado la extracción y descuidado la exploración que permitía a PEMEX el hallazgo de nuevos yacimientos y la reposición del 100% del petróleo extraído.

Los datos del diagnóstico arrojaban que el gigante yacimiento Cantarell era uno de los más grandes del mundo, pero Cantarell estaba en plena declinación. Según el PRI, en general, la producción petrolera había caído y PEMEX no había encontrado nuevos campos que compensarán esa caída.

---

<sup>41</sup> Véase iniciativa del Partido Revolucionario Institucional que reformaba leyes en materia energética 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

Lo anterior estaba ligado a un problema estructural que tenía el presupuesto de PEMEX. Desde hace años, de cada 100 millones de pesos que la empresa invertía, el 10% lo destina a refinación y el 90% a PEMEX exploración y producción. Sin embargo, dentro de PEMEX exploración y producción el 90% se destinaba a la producción y sólo el 10% a exploración (Partido Revolucionario Institucional, 2008: 6 -7). Por tanto, se puede decir que la industria petrolera no estaba invirtiendo en exploración ni en refinación, áreas cruciales, para darle un nuevo giro a la empresa y modernizarse.

Por ello, había riesgo de que la exportación de petróleo no sólo dejara de generar ingresos al país, sino además, se corría el peligro de ser insuficiente para financiar la importación de gasolina y otros petrolíferos causando al país una enorme caída en sus finanzas públicas.

De acuerdo al PRI, el peor negocio del mundo que un país podía hacer era el de exportar materia prima e importar productos derivados de esa materia. Esto es lo que estaba haciendo México con su petróleo, importaba gasolina y otros petrolíferos y productos petroquímicos, mientras se exportaba petróleo crudo.

México importaba productos derivados del petróleo por la incapacidad de PEMEX para refinar el petróleo y abastecer el mercado nacional de gasolina y de otros petrolíferos. Por ello, el Revolucionario Institucional planteaba que las refinerías existentes requerían de trabajos de modernización que las hicieran más eficientes y competitivas. En 2008, el PRI llamaba al sistema de refinación, de ductos y de almacenamiento, viejo y en gran parte obsoleto.

Por otra parte, PEMEX pagaba impuestos que significaban cerca del 40% de los ingresos fiscales en ese rubro. Según el PRI, PEMEX era la empresa petrolera con más carga fiscal en el mundo. Los cobros excesivos a Petróleos Mexicanos habían ocurrido en los últimos 10 años, generando el sobre endeudamiento de esta empresa. De acuerdo a la iniciativa priísta, una empresa petrolera no puede dejar de invertir porque se desploma su producción. PEMEX sólo ha podido invertir obteniendo préstamos.

Con este esquema, PEMEX nunca tendría los suficientes recursos para invertir. Por ello, el PRI criticaba al gobierno mexicano pues no se había preocupado por invertir para solucionar los problemas de PEMEX.

Desde la óptica Priísta, PEMEX necesitaba modernizarse, por ello, su iniciativa planteaba disminuir los ingresos fiscales que aportaba PEMEX al fisco para que dicha empresa pudiera modernizarse y fortalecerse. De lo contrario PEMEX acabaría extinguiéndose por inanición y el país sufriría las consecuencias.

Asimismo, sugería dotar de autonomía presupuestal a PEMEX,<sup>42</sup> pues de lo contrario continuaría perdiendo competitividad como empresa petrolera, estancado en la ineficiencia. Por esto, la iniciativa Priísta pedía mayor autonomía presupuestal y de operación.

En materia de organización y regulación, la iniciativa planteaba dotar de mayor autonomía de gestión a PEMEX y darle al organismo un marco jurídico que agilizará sus

---

<sup>42</sup> PEMEX no contaba con autonomía presupuestal pues había dependido por décadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la conformación y aplicación de su presupuesto. Esto impedía al organismo una operación eficiente en todas y cada una de sus actividades (Partido Revolucionario Institucional, 2008:8).

procesos de decisión, con transparencia, rendición de cuentas y estricto cumplimiento de la ley a quien debían de sujetarse los servidores públicos relacionados con el sector petrolero.

Dentro de las medidas para darle mayor autonomía presupuestal a PEMEX, los Priístas proponían la emisión de bonos ciudadanos. Asimismo, proponían dotar de mayor autonomía de gestión a PEMEX para que sea ésta y no la Secretaría de Hacienda la que asigne su presupuesto. Ello a través de medidas como, agregar a consejeros profesionales al Consejo de Administración de PEMEX, que designe el Presidente de la República y los ratifique el Senado.

De acuerdo al PRI, PEMEX debía contar con un órgano regulador independiente del gobierno para que el sector petrolero no dependiera de las decisiones de los gobernantes, pues muchas de esas decisiones eran tomadas con base en las necesidades financieras y hasta en las estrategias políticas de quienes las tomaban.

Su iniciativa indicaba que México utilizaba al petróleo como fuente primaria en un 90% y que otros países utilizaban fuentes distintas a los hidrocarburos como la nuclear y la hidroeléctrica. El uso excesivo del petróleo en México estaba provocando su agotamiento; por ello se encontraba en proceso de declive, se destacaba que el uso del petróleo tenía efectos contaminantes cada vez mayores, expresados en el cambio climático y otros efectos en el ambiente. La iniciativa del PRI explicaba que en el mundo se promovía el mayor desarrollo de energías como la eólica, la solar, la hidráulica y la geotérmica, y estaba cobrando nuevo auge la energía nuclear.

Por ello, su iniciativa planteaba que se tenía que incrementar la eficiencia en el consumo de energía en los sectores clave, esto es, la generación de electricidad, transporte,

vivienda industrial, etcétera, y utilizar energías renovables como la eólica y la solar. Se planteaba que era necesario dar pasos firmes hacia una transición que permitiera disminuir la dependencia excesiva de los hidrocarburos. Proponía avanzar más rápidamente en el tema de la transición de energía, el uso de fuentes alternas de energía y el ahorro de energía, las cuales debían ser responsabilidades fundamentales en las que debía concentrarse la Secretaría de Energía. Para lo cual se formaría un Fondo Nacional para la Transición Energética.

Igualmente, la iniciativa Priísta planteaba que se debían asegurar las actividades relacionadas con la refinación, el almacenamiento y el transporte de hidrocarburos y petrolíferos. Reafirmaba que estas actividades debían ser atendidas únicamente por el Estado a través de instituciones públicas (o empresas filiales). Además, planteaba otorgar más facultades al Consejo de Administración de PEMEX para crear nuevos organismos o filiales de la empresa. Se proponía agregar cuatro consejeros profesionales al Consejo de Administración de cada uno de sus organismos subsidiarios. Los consejeros serían designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el senado, con un perfil profesional y laboral que garantizara su capacidad para llevar a cabo su cargo, con función de ocho años y renovación escalonada.

Asimismo, proponía establecer la Comisión Nacional del Petróleo con el objeto de volver eficiente a PEMEX y proteger el uso de las reservas de hidrocarburos y las aprovechara al máximo.

También se planteaba un régimen de contratación. Tratándose de proyectos exploratorios en aguas profundas, el Estado no absorbería la totalidad de la pérdida de las

inversiones. Es decir, de no encontrarse hidrocarburos en aguas profundas, Pemex no tendría que cubrir todos los gastos pues sólo pagaría un pago sustancial menor. Los contratos que planteaba dicha iniciativa podrían contener compensaciones o penalizaciones que representarían un pago adicional o una reducción en el mismo a fin de obtener la cooperación de terceros para el éxito de las obras, lo cual redundaría en un mejor desempeño de PEMEX. Los pagos por los trabajos de exploración serían siempre en efectivo y no con hidrocarburos.

Por tanto, se puede afirmar que la iniciativa del PRI permitiría la participación de particulares en actividades de exploración pero con límites. En otras palabras, si los particulares encontraban petróleo se les pagaría por su trabajo, pero si no hallaban petróleo las empresas privadas asumirían sus pérdidas. De acuerdo a esta iniciativa era necesario el impulso de una reforma para garantizar la seguridad energética y para dar pasos firmes hacia una transición que permitiera disminuir la dependencia excesiva del país hacia los hidrocarburos.

### **3.4 Iniciativa del Frente Amplio Progresista para reformar al sector energético nacional en 2008**

La iniciativa energética del FAP fue enviada al Senado el 25 de agosto de 2008.<sup>43</sup> Dicha iniciativa planteaba que la seguridad energética del país requería de una política definida en función de los intereses nacionales que considerara la transición energética y al petróleo como un recurso no renovable de amplio uso.<sup>44</sup>

Para el FAP, era necesario un nuevo paradigma de desarrollo económico, energético y ecológico. De acuerdo a este frente opositor, una iniciativa que sólo buscaba reformar a PEMEX (como la del Ejecutivo Federal) era insuficiente e inadecuada. Sobre todo porque perseguía instaurar las condiciones para que capitales privados constituyeran corporaciones que se beneficiarían del transporte y almacenamiento de hidrocarburos y derivados de la refinación del crudo y de los labores de exploración y extracción de hidrocarburos, en especial de algunas zonas del país, sobre todo del golfo de México.

En efecto, el Frente Amplio Progresista veía una política energética de Estado basada en la identidad nacional y en el respeto a la Constitución. Para el FAP, las iniciativas del PRI y del Ejecutivo buscaban la sobre explotación del recurso petrolero, el desmantelamiento de PEMEX y el uso de la mayor parte de los ingresos por exportación de crudo para financiar el gasto corriente del sector público. Asimismo, la iniciativa indicaba

---

<sup>43</sup> La iniciativa del FAP no fue elaborada propiamente por él puesto que sus dirigentes invitaron a académicos, al comité de intelectuales y a ponentes que participaron en los foros de debate a elaborar una propuesta energética (*La Jornada*, 31 de julio de 2008). Este grupo de académicos e intelectuales presentaron su iniciativa al PRD, PT y Convergencia, quienes adoptaron la propuesta como suya. La iniciativa contó con el aval de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>44</sup> Véase Exposición de Motivos de la iniciativa del FAP que creaba, adicionaba, modificaba y derogaba diversas disposiciones en materia del sector energético nacional, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1\\_inic\\_energeticonal.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1_inic_energeticonal.pdf).

que la soberanía energética era asunto estratégico de seguridad nacional, por ello no aceptaban las iniciativas del Ejecutivo y del PRI.

Asimismo, dicha iniciativa sostenía que era imprescindible una política de largo plazo que asegurara la autosuficiencia más no la sobreexplotación del petróleo. Desde su perspectiva, los gobiernos Priísta y panista incrementaron la extracción de petróleo para su exportación.<sup>45</sup> Es decir, el incremento en la extracción de petróleo había generado el agotamiento acelerado de los yacimientos. Por tanto, existía un crecimiento del consumo de hidrocarburos sustentado en las importaciones pero no una inversión en la industria petrolera.

Se criticaba a los gobiernos que habían privilegiado la explotación y descuidaron la exploración y reprochaba la política fiscal de estos gobiernos ya que los impuestos que se le estaban cobrando a PEMEX eran enormes, pues de cada peso que ingresaba al erario 40 centavos provenían del petróleo.

La política energética de Estado debía convertir a PEMEX en una palanca de crecimiento global de la economía. El FAP sostenía que la riqueza petrolera podía generar recursos tanto para la hacienda pública como para la inversión de la propiedad industrial. La política energética debía reconocer al petróleo como un recurso no renovable y de amplio uso económico. Por ello, el incremento en su producción no podía ni debía ser indicador de productividad.

---

<sup>45</sup> De acuerdo a la Exposición de Motivos de la iniciativa del FAP, la extracción de petróleo creció desde 1996 hasta 2004. Las exportaciones crecieron desde 1997 hasta 2004 y principalmente se hicieron hacia Estados Unidos.

Su iniciativa para modernizar PEMEX consistía en disminuir la proporción del ingreso petrolero en la recaudación fiscal, mejorar la productividad energética, los menores impactos ambientales de la producción y del consumo de energía, mayor participación de energías renovables, apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales.<sup>46</sup>

También era fundamental garantizar el suministro a largo plazo de combustibles, materias primas y productos petroquímicos a través de recursos propios y, por lo tanto, la reducción de las importaciones.

Se planteaba que las exportaciones de crudo debían de disminuir en función de las necesidades financieras del país. Asimismo, se debían de incorporar tecnologías de menores impactos ambientales, la producción de combustibles más limpios, el uso de energías renovables y un Programa Nacional de Ahorro y Uso Eficiente de la Energía.

Según este diagnóstico, el problema de PEMEX no era la carencia de petróleo en el subsuelo mexicano. El problema radicaba en que no se habían efectuado las inversiones necesarias en exploración. Por ello, se debía aumentar la inversión pública en esta actividad y al mismo tiempo establecer una tasa de extracción que tendiera a ser inferior a la incorporación de reservas probadas.

Asimismo, una política energética de Estado debía contemplar el fortalecimiento de PEMEX, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LyFC). PEMEX es la entidad encargada del aprovechamiento de los hidrocarburos, ya que en esta materia no pueden darse concesiones.

---

<sup>46</sup> Véase iniciativa del FAP en materia del sector energético nacional, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1\\_inic\\_energeticonal.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1_inic_energeticonal.pdf).

Se indicaba que, de acuerdo a la Constitución, a la Ley Orgánica de Pemex y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, PEMEX era un organismo público descentralizado encargado del aprovechamiento de los hidrocarburos pues en esta materia no existen concesiones. De esta forma, defendía que la renta de la riqueza petrolera debía ser utilizada para la inversión pública, pero también debía ser utilizada como potenciadora del desarrollo económico nacional a través del propio fortalecimiento y desarrollo de PEMEX.

Por ello, se debía revisar la aplicación de los excedentes petroleros y evitar la discrecionalidad en su distribución, lo que permitiría destinar más recursos a la inversión y aumentar las participaciones a los estados. El FAP planteaba que era necesario utilizar parte de los excedentes petroleros para atender rezagos en refinación, ductos, recuperación de reservas y desarrollo tecnológico.

De esta forma, planteaba que la disponibilidad de recursos para PEMEX permitiría invertir en proyectos urgentes, sobre todo para mantener la producción de crudo en campos existentes y recuperar reservas. Según el FAP, este esfuerzo era posible dirigirlo principalmente a las aguas someras y tierra en donde existían por lo menos 45 mil millones de barriles de reservas probadas, probables y posibles.

De este modo, planteaba que era necesario intensificar la actividad exploratoria en la totalidad del territorio nacional, principalmente en las cuencas de Veracruz, del Sureste y en aguas someras. Por otra parte la investigación y desarrollo en nuevas áreas a lo largo de varios años, permitiría acumular la capacidad tecnológica y la capacidad de negociación en

la compra y renta de la tecnología necesaria para emprender en su momento, la exploración y producción en aguas profundas.

Para el este frente opositor, era de vital importancia reconocer la ventaja de las actividades de alto valor, como las industrias de refinación y petroquímica nacionales, para satisfacer la demanda nacional y reducir los costos de los productos a partir de los hidrocarburos, especialmente de los combustibles y las materias primas industriales.

Igualmente, dicha iniciativa planteaba que era necesario invertir en refinación para que disminuyeran las importaciones de petrolíferos ya que por no haber inversión en nuevas refinerías habían crecido las importaciones.

Era necesario el ahorro y uso eficiente del gas natural en el sector petrolero mismo. Al mismo tiempo, era urgente eliminar la quema de gas natural y era preciso fortalecer la exploración y la explotación de gas natural por PEMEX.

La iniciativa también planteaba que era necesaria la modernización y ampliación de red de ductos. Asimismo, era necesario aumentar el desarrollo de capacidades nacionales en el área energética, a través del apoyo a la investigación, desarrollo y formación de técnicos y científicos que impulsaran la investigación en el área, tanto para desarrollar aportaciones originales como para adaptaciones sobre transferencia o adquisición de tecnología existente.

Por ello, el FAP sostenía que era necesario el fortalecimiento del Instituto Mexicano del Petróleo, con apoyo económico suficiente para realizar un programa agresivo de ciencia y tecnología vistas las necesidades de PEMEX y de la transición energética.

En cuanto a transparencia y freno a la corrupción, se proponía que además de los actuales mecanismos de auditoría de PEMEX -como su propia contraloría y la Auditoría Superior de la Federación como parte del consejo de Administración de PEMEX- se formara un Comité de Fiscalización y Transparencia. Asimismo, se proponía darle mayor autonomía a su Consejo de Administración, a través de propuestas, como que los consejeros independientes los ratificara el senado. El consejo debería estar integrado por once miembros, seis designados por el Ejecutivo Federal, que serán titulares de Secretarías de Estado; tres consejeros en representación de la sociedad, designados por el Ejecutivo Federal a partir de una lista de seis nominados por el Congreso y dos trabajadores sindicalizados de base de Petróleos Mexicanos.

Igualmente, planteaba eliminar la contratación con empresas extranjeras e incentivar el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional, así como revitalizar las firmas nacionales de ingeniería, las empresas y corporativas de trabajadores, así como consultores y proveedores nacionales. Para ello, la iniciativa planteaba cambiar la forma de contratación de los proyectos de inversión de PEMEX. Los proyectos debían darse a los proveedores de menor costo y mayor calidad y no sólo a los que pudieran obtener financiamiento y mediante una licitación pública. Además proponía mayor autonomía presupuestal y de gestión para PEMEX, en particular la profesionalización y mayor autonomía en su Consejo de Administración, a través de propuestas, como que los Consejeros independientes los ratifique el Senado.

Lo anterior nos muestra que la propuesta del FAP -PRD, PT y Convergencia- está acorde con los planteamientos ideológicos y programáticos por lo menos del PRD. Para el FAP, el papel del Estado en la modernización de PEMEX es fundamental. En otras

palabras, en sus planteamientos ideológicos el PRD admite la necesidad de la intervención del Estado en la economía en áreas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra el petróleo, en ese sentido la propuesta del PRD y de sus partidos aliados contempla al Estado como el único que puede realizar las actividades de PEMEX.

### 3.5 Divergencias y similitudes entre las iniciativas de los partidos políticos y del Ejecutivo Federal

En las iniciativas del PRI, FAP y de Calderón había una preocupación por una radical transformación de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, las visiones de los actores políticos respecto a la modernización de la paraestatal eran distintas. Para ello véase el cuadro 17.

**Cuadro 17. Diferencias y similitudes entre las iniciativas de los partidos políticos y el Ejecutivo federal**

Unidades de análisis <sup>47</sup>	Ejecutivo	Partido Revolucionario Institucional	Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y Partido del Trabajo
Objetivo.	Modernizar Petróleos Mexicanos. Evitar el declive petrolero y mantener los niveles de producción o para estar en posibilidad de elevarlos y promover seguridad energética.	Modernizar Petróleos Mexicanos. Evitar el declive petrolero y promover seguridad energética.	Modernizar Petróleos Mexicanos. Evitar el declive petrolero y promover seguridad energética.
Ingreso fiscal.	Disminuir la proporción del ingreso fiscal en la recaudación fiscal.	Disminuir la proporción del ingreso fiscal en la recaudación fiscal e invertir en la modernización de PEMEX.	Disminuir la proporción del ingreso fiscal en la recaudación fiscal e invertir en la modernización de PEMEX.
Desarrollo en exploración y producción.	Exploración en aguas profundas con la participación de la iniciativa privada.	Destinar más recursos públicos a PEMEX exploración y refinación.	Dirigir los proyectos a aguas someras y a tierra y no en aguas profundas. Aumentar inversión pública en exploración y refinación.
Participación de iniciativa privada.	Participación de la iniciativa privada en las actividades relacionadas con refinación, transporte, distribución y almacenamiento de los productos petroquímicos	Creación de filiales (100 % propiedad estatal) para realizar actividades relacionadas con la refinación, el transporte, almacenamiento de hidrocarburos.	Rechazo a la participación de la iniciativa privada en actividades relacionadas a refinación. Invertir en refinación para que disminuyan las importaciones.

<sup>47</sup>Las unidades de análisis se seleccionaron a partir de la propuesta del Ejecutivo federal.

Método de contratación.	Método de contratación que permita a PEMEX ser más competitivo en exploración en aguas profundas. Pactar incentivos -con los contratistas- tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la exploración.	Tareas de exploración con participación de la Iniciativa privada pero limitada: Si hay petróleo se pagará por los trabajos elaborados. Si no lo hay las empresas correrán con los riesgos porque se les dará un pago menor.	Eliminar contratación con empresas extranjeras e incentivar el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional.
Autonomía presupuestal y de gestión.	Mayor autonomía de presupuestal pero gradual. Creación de Bonos ciudadanos: permiten la participación en las ganancias.	Mayor autonomía de gestión a PEMEX para que sea esta y no la Secretaría de Hacienda la que asigne su presupuesto. Creación de bonos ciudadanos que le pueda dar a PEMEX un financiamiento más adecuado	Fortalecer a PEMEX como un organismo público con autonomía de gestión y presupuestal a corto plazo.
Gobierno corporativo.	Avanzar en profesionalización de la gestión de PEMEX a través de medidas como el nombramiento de consejeros profesionales e independientes. Se incorporarían cuatro consejeros profesionales nombrados por el Ejecutivo. Dos de tiempo completo y dos de tiempo parcial.	Agregar a consejeros profesionales al Consejo de Administración de PEMEX, que designe el Presidente y los ratifique el Senado. Se proponía agregar cuatro consejeros profesionales al Consejo de Administración de cada uno de sus organismos subsidiarios. Con un perfil profesional y laboral que garantizara su capacidad para llevar a cabo su cargo, con función de ocho años y renovación escalonada.	Mayor autonomía en su Consejo de Administración, a través de propuestas, como que los consejeros independientes los ratifique el senado. Consejo integrado por once miembros, seis designados por el Ejecutivo Federal, que serán titulares de Secretarías de Estado; tres consejeros en representación de la sociedad, designados por el Ejecutivo Federal a partir de una lista de seis nominados por el Congreso y dos trabajadores sindicalizados de base de Petróleos Mexicanos.
Papel del Estado.	Fortalecer el papel de la Secretaría de Energía.	Fortalecer la capacidad de la Sener para establecer y conducir la política energética, así como regular y promover el ahorro de energía y el desarrollo de las fuentes de energía que no provienen de los hidrocarburos.	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/index\\_iniciativas.htm](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/index_iniciativas.htm).

Según el diagnóstico 2008 de los partidos políticos y del Ejecutivo Federal, el petróleo en México juega un papel fundamental en las finanzas públicas pues cerca del 40% de los ingresos federales provienen de PEMEX.

En su iniciativa el Ejecutivo indicaba que los ingresos fiscales que aportaba PEMEX al fisco eran fundamentales para financiar el gasto público. En ese sentido, Calderón basaba la modernización de PEMEX en el supuesto de que la producción petrolera se encontraba en proceso de declive. Argumentaba que los bajos niveles de producción afectarían de manera radical las finanzas públicas. Por ello, su iniciativa hacía hincapié en la necesidad de explorar en aguas profundas, con la finalidad de revertir el declive de la producción petrolera. De esta manera, PEMEX no estaría en riesgo y por ende las finanzas del país no se verían afectadas, las aportaciones de PEMEX al fisco seguirían manteniéndose y se seguirían destinando recursos para atender los problemas sociales del país.

Para el PRI, el problema de PEMEX no radicaba en el declive de la producción como planteaba Calderón, sino a un problema estructural que tenía que ver con el presupuesto de PEMEX. Desde su perspectiva, el gobierno mexicano no había destinado recursos en refinación y esa decisión había afectado severamente a la industria petrolera pues México -por no contar con un sistema de refinación moderno- tenía que exportar petróleo crudo e importar el petróleo transformado.<sup>48</sup>

Asimismo, planteaba que otro problema se debía a la poca disposición del gobierno para destinar recursos en áreas de exploración. Según su visión, los gobiernos habían

---

<sup>48</sup> Véase iniciativa del Partido Revolucionario Institucional que reformaba leyes en materia energética 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

privilegiado la extracción del petróleo y descuidaron la exploración. Por tanto, para el Revolucionario Institucional, era necesario disminuir la carga fiscal a PEMEX para que la empresa pudiera financiar su propia modernización.

En ese mismo sentido, el Frente Amplio Progresista coincidía con el PRI, pues sostenía que el problema de PEMEX no era la carencia de petróleo en el subsuelo, sino el problema radicaba en que no se habían efectuado las inversiones necesarias en exploración con recursos públicos. Para el FAP, la renta petrolera debía servir para las finanzas públicas pero también para la inversión de la propia industria.

Por tanto, para el PRD, PT y Convergencia, el petróleo debía verse como un recurso no renovable y de amplio uso económico. Según su iniciativa era necesario disminuir la proporción del ingreso petrolero en la recaudación fiscal.<sup>49</sup>

Sin duda, para el PRI y el FAP los problemas de PEMEX se debían a la falta de inversión pública en exploración y en la incapacidad para refinar el petróleo. Desde su perspectiva, la renta petrolera debía de servir no sólo para financiar el gasto público, sino también para la modernización de la propia empresa. Asimismo, sus iniciativas coincidían en disminuir la proporción de los ingresos petroleros en la recaudación fiscal para que la industria petrolera pudiera invertir en su modernización.

Uno de los puntos centrales de la iniciativa de Calderón consistía en dirigir la exploración a aguas profundas. El FAP por el contrario le apostaba sobre todo a mantener la producción de crudo de campos existentes y a recuperar reservas sobre todo en aguas

---

<sup>49</sup> Véase iniciativa del FAP en materia del sector energético nacional de 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1\\_inic\\_energeticonal.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1_inic_energeticonal.pdf).

someras y en tierra. Por su parte, el PRI planeaba que era necesario destinar más recursos públicos a PEMEX exploración y refinación.

Con respecto a la refinación del petróleo el Presidente promovía la participación del sector privado para realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica.<sup>50</sup> El PRD por el contrario no contemplaba la participación de la iniciativa privada en actividades relacionadas a la refinación. Pero si planteaba incentivar el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional en actividades de exploración. En cambio, el PRI proponía la creación de filiales (100 % propiedad estatal) para realizar actividades relacionadas con la refinación, el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

El Presidente en áreas de exploración planteaba que el sector privado podía participar en esta actividad. En ese sentido, proponía que el pago por los trabajos realizados al contratista se daría conforme se fuera dando la ejecución. De igual manera, planteaba pactar incentivos -con los contratistas- destinados a maximizar la eficacia o éxito de la exploración. Por su parte, el PRI planteaba la apertura a la iniciativa privada en las tareas de exploración pero con límites. Es decir, si los particulares encontraban petróleo se les pagaría por el trabajo (siempre en efectivo, no con petróleo). Pero si las empresas no hallaban petróleo, las empresas privadas asumirán sus pérdidas.<sup>51</sup> En cambio, el FAP proponía incentivar el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional en actividades de exploración.

---

<sup>50</sup> Véase iniciativa de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del Ejecutivo Federal 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf).

<sup>51</sup> Véase iniciativa del Partido Revolucionario Institucional que reformaba leyes en materia energética 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

Asimismo, las iniciativas de los partidos y la del Ejecutivo Federal coincidían en que era necesario darle mayor autonomía a PEMEX sobre su presupuesto. Los tres partidos planteaban que PEMEX no debía de estar sujeto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ello con la finalidad de darle mayor eficiencia a la empresa. No obstante, el PAN planteaba una autonomía gradual sin desajustar las finanzas públicas en el corto plazo. El PRD una autonomía a largo plazo. PAN y PRI coincidían en la emisión de bonos ciudadanos.

El FAP no planteaba la participación de la iniciativa privada en tareas referentes a la refinación porque estas actividades tienen que ser realizadas únicamente por el Estado y no por la iniciativa privada. Sin duda, el PRD y sus partidos aliados insistían en una mayor inversión pública.

En cuanto al gobierno corporativo la iniciativa del PAN planteaba incorporar cuatro consejeros nombrados por el Ejecutivo. En contraposición, las iniciativas de los partidos Revolucionario Institucional y Frente Amplio Progresista coincidían en que los consejeros fueran designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, aunque no coincidían en el número de integrantes que tenía que tener el Consejo de Administración de PEMEX. Por último, el Partido Revolucionario Institucional y Acción Nacional coincidían en fortalecer a la Secretaría de Energía.

En suma, el análisis de las iniciativas de los actores políticos arroja que las divergencias más significativas se encontraron en el terreno ideológico. El PRD y los partidos aliados defendían la rectoría del Estado pues no planteaban la participación de la iniciativa privada en tareas de refinación; ni en las actividades de transporte,

almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, en exploración planteaban incentivar el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional.<sup>52</sup>

En contraste, el PAN, planteaba en su iniciativa la participación del sector privado en tareas de exploración, refinación y las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de la petroquímica básica.<sup>53</sup>

No obstante, a pesar de que el PRI también defendía la rectoría del Estado, ya que el petróleo es símbolo de soberanía nacional, su iniciativa planteaba, con límites, la participación privada en áreas de exploración y en tareas de refinación proponía la creación de filiales.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Véase Exposición de Motivos de la iniciativa del FAP sobre el sector energético nacional en 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1\\_inic\\_energeticonal.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1_inic_energeticonal.pdf).

<sup>53</sup> Véase iniciativa Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo 2008 de Felipe Calderón, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf).

<sup>54</sup> Véase iniciativa del Partido Revolucionario Institucional que reformaba leyes en materia energética 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

## CAPÍTULO 4

### REACTIVACIÓN DE CONTRAPESOS EN LA REFORMA A PEMEX EN 2008: CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA LOGRAR LAS COALICIONES LEGISLATIVAS

#### 4.1 Confrontación en el Congreso ante la iniciativa petrolera del Ejecutivo federal en 2008

En marzo del 2008, la Secretaría de Energía dio a conocer un diagnóstico sobre los problemas de PEMEX y los retos que debía enfrentar para ser una empresa rentable y productiva. El documento sólo confirma que PEMEX tiene serios problemas que de no atenderse en el corto plazo pondrían en riesgo su viabilidad financiera futura. Lo esencial de la reforma presidencial estaba en la posibilidad de aprobar los contratos incentivados para la exploración en aguas profundas con capital privado y en la posibilidad de abrir la participación del sector social y privado en tareas de refinación.<sup>55</sup>

El coordinador del PRD en la Cámara de Diputados, Javier González Garza, propuso que el diagnóstico presentado por la Secretaría de Energía sobre PEMEX se debatiera a nivel nacional con la participación de expertos, académicos y demás actores (*El Universal*, 2 de abril de 2008).

El senador perredista Carlos Navarrete, en nombre del Frente Amplio Progresista, propuso que el Congreso de la Unión fuera el que convocara a debate nacional sobre la reforma energética. De acuerdo con su propuesta, quienes participarían tendrían que ser expertos y técnicos de las diversas Universidades, así como del Instituto del Petróleo (*El Universal*, 2 de abril de 2008).

---

<sup>55</sup>Véase diagnóstico de PEMEX 2008, disponible en: <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>.

Finalmente, el 8 de abril del 2008 el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República su iniciativa para reformar PEMEX. La titular de la Secretaría de Energía, Georgina Kessel, fue la encargada de presentar al Senado la iniciativa presidencial (*La Jornada*, 9 de abril de 2008).

El Presidente Felipe Calderón llamaba a los legisladores a modificar el marco regulatorio de PEMEX. En un mensaje televisivo manifestaba que PEMEX no se privatizaría. De acuerdo al Presidente, la iniciativa que había presentado al Senado no era la que él hubiera deseado pero sí era la posible.

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tachó la iniciativa presidencial de privatizadora, la cual según el “Presidente legítimo”, como se autodenomina, contradecía el mandato constitucional. AMLO hizo un llamado a la ciudadanía para obstaculizar la reforma del Presidente mediante movilizaciones ciudadanas pacíficas para que se evitara la privatización del sector petrolero (*La Jornada*, 10 de abril de 2008).

Como respuesta a las acciones de AMLO, Felipe Calderón manifestaba que la vía para solucionar los problemas de México no eran las marchas, ni la violencia sino el diálogo y la razón, no la fuerza y el capricho (*El Universal*, 9 de abril de 2008).

El panista Enrique Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República, afirmó que las acciones que intentaban llevar a cabo los seguidores de AMLO eran actitudes cerradas y hasta fascistas para chantajear al Congreso. Madero añadió que hacer bloqueos, tomar las calles o hacer una huelga legislativa iba contra la democracia. No obstante, el senador panista confiaba en que una parte de los legisladores perredistas se

sumarían a la discusión y aprobación del paquete de iniciativas del Presidente Felipe Calderón (*El Universal*, 8 de abril de 2008).

Por su parte, los coordinadores legislativos de las Cámaras de Senadores y de Diputados del PRI externaron su disposición para revisar la iniciativa del Ejecutivo en materia energética. Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa ratificaron el compromiso del PRI de preservar la soberanía nacional, el patrimonio de los mexicanos y buscar la modernización de ese sector por el bien del país (*El Universal*, 8 de abril de 2008).

Para moderar su resistencia civil, Andrés Manuel López Obrador exigía la realización de un debate amplio con la participación de expertos en temas referentes al petróleo, esto con la finalidad de que los legisladores tuvieran un amplio panorama sobre el tema energético. La otra petición de AMLO consistía en que PRI y PAN aceptaran dictaminar la iniciativa del Ejecutivo hasta el mes de septiembre después del debate energético. No obstante, López Obrador amenazó con iniciar la resistencia civil si PRI y PAN intentaban dictaminar la reforma del Ejecutivo Federal de inmediato (*La Jornada*, 9 de abril de 2008).

Los encargados de negociar la realización y logística del debate energético dentro de la Cámara de Senadores fueron, por el PRD Carlos Navarrete, por el PAN Santiago Creel, y por el PRI Manlio Fabio Beltrones. Los líderes partidistas aceptaron realizar un debate energético con profesionales. Sin embargo, no lograban un acuerdo sobre la duración de los foros de debate (*La Jornada*, 12 de abril de 2008).

Andrés Manuel López Obrador manejó las piezas del ajedrez dentro de las negociaciones que se mantenían dentro del Senado sobre la duración del debate energético.

La corriente lopezobradorista dentro del PRD, al ver que en el Senado no se lograba llegar a un acuerdo sobre su petición (duración de 120 días de debate), decidió tomar las tribunas del Congreso. Esta decisión fue liderada por Andrés Manuel López Obrador. La corriente de Nueva Izquierda no compartía la acción que AMLO proponía; de acuerdo a los legisladores de esta corriente, esa decisión iba en contra del diálogo (*El Universal*, 11 de abril de 2008).<sup>56</sup>

Por un lado, el grupo de Jesús Ortega, *los Chuchos* el seis de abril en un mitin en el Zócalo capitalino se desmarcaron de la estrategia de AMLO de recurrir a movilizaciones para obstaculizar la aprobación de la reforma del Presidente. Rechazaron los bloqueos al Congreso y la rebelión callejera y reivindicaron la lucha institucional como único camino viable hacia la democracia (*La Jornada*, 7 de abril de 2008).

Por otro lado, el grupo lopezobradorista promovió una campaña de desprestigio hacia *los Chuchos*, a los que calificaron de traidores, de dejarse “agarrar la pierna”, de entregarse a Calderón. Frente a la reforma petrolera la corriente lopezobradoristas acusó a *los Chuchos* de promover la privatización (*La Jornada*, 8 de abril de 2008).

Como mencioné en párrafos anteriores, una de las estrategias de AMLO para frenar la aprobación de la reforma petrolera consistió en tomar las tribunas del Congreso mexicano. No obstante, la toma de tribuna fue la gota que derramó el vaso en la relación entre Nueva izquierda y lopezobradoristas, pues a los legisladores de la corriente de Nueva Izquierda no se les informó sobre esta decisión y fue sorprendida el 10 de abril del 2008

---

<sup>56</sup> La corriente lopezobradorista y la corriente de Nueva Izquierda antes de que el Presidente enviara su iniciativa petrolera al Senado ya se encontraban con problemas por la disputa de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del partido. No obstante, los grupos que cohabitaban bajo las siglas del PRD (*Chuchos* contra lopezobradorista) finalmente quedaron fracturados al momento de la definición frente a la reforma petrolera de 2008 (*El Universal*, 8 de abril del 2008).

cuando legisladores del PRD, PT y Convergencia afines a AMLO clausuraron las tribunas del Congreso de la Unión.

La decisión de la toma de tribuna se tomó sin el consentimiento de los coordinadores perredistas en el Congreso. En el Senado, el perredista Carlos Navarrete no fue informado sobre esta acción; la toma de tribuna fue promovida por Ricardo Monreal, integrante de la corriente lopezobradorista. Es decir, esta corriente le restó calidad de interlocutor a Carlos Navarrete, líder del PRD en el Senado.

Ante la toma de la tribuna, Navarrete se retiró del recinto pero declaró que se iba por falta de disposición por parte del PAN para llegar a un acuerdo. No obstante, advirtió que de no atenderse su petición para realizar un debate amplio sobre la reforma energética seguirían con la toma de tribuna.

En la Cámara de Diputados, el coordinador perredista, Javier González Garza, promovió la toma de tribuna, este diputado era cercano a López Obrador. La presidenta de la Mesa Directiva del PRD, Ruth Zavaleta, pidió a sus compañeros permitir votar un dictamen que creaba un fideicomiso para administrar un fondo para los ex braceros (*El Universal*, 11 de abril de 2008).

Javier González tuvo que abogar por terminar la votación del dictamen a favor de los ex braceros. El diputado perredista mencionó que la decisión de tomar la tribuna también había sido tomada porque Georgina Kessel no acudió a dialogar la reforma energética con el FAP. En palabras de Javier González “si no hay debate nacional, no habrá reforma” (*El Universal*, 11 de abril de 2008). Ruth Zavaleta, presidenta de la Cámara de

Diputados, se sentía traicionada porque nadie le informó de la decisión adoptada por el PRD de tomar el recinto.

El FAP demandaba que se diera un debate nacional y amplio con la finalidad de que el análisis concluyera en agosto y la iniciativa petrolera se discutiera en septiembre.

Ante la estrategia seguida por el FAP, el PAN y el PRI reaccionaron. Santiago Creel (PAN) y Manlio Fabio Beltrones (PRI) coincidieron en que la toma de tribuna no era la mejor forma de invitar al diálogo. El senador panista Santiago Creel sentenció: “mientras no dejen la tribuna, no habrá diálogo para acordar el debate” (*El Universal*, 11 de abril de 2008). Por su parte, el Priísta Francisco Labastida, Presidente de la Comisión de Energía del Senado, habló sobre la posibilidad de debatir durante 12 y 15 días (Ídem).

Los partidos políticos se encontraban disgustados por la toma de tribuna del FAP pero también querían buscar un arreglo para que desalojaran y permitieran al Congreso seguir trabajando.

El PRD, para lograr que los líderes del Senado aceptaran realizar un debate amplio sobre el tema energético, recurrió a un ayuno voluntario. Ante la toma de tribuna por el FAP, senadores de otras fracciones parlamentarias encargados de negociar la duración del debate se reunieron y acordaron la celebración de 12 foros de debate con la participación de expertos en el tema energético con duración de 50 días.<sup>57</sup> Sin embargo, el FAP rechazó la iniciativa del PRI porque la duración del debate era insuficiente para abordar el tema energético (*La Jornada*, 15 de abril de 2008).

---

<sup>57</sup> El PRI fue quien propuso 50 días de debate pero el perredista Ricardo Monreal en nombre del FAP desconoció al tricolor como interlocutor y expresó su interés de negociar con el gobierno federal y con el PAN. No obstante, Carlos Navarrete de Nueva Izquierda expresó su disposición para dialogar con Santiago Creel y Manlio Fabio Beltrones (*El Universal*, 15 de abril de 2008).

Al no aceptar el FAP un debate de 50 días, el PAN planteó una tercera vía: propuso que la Comisión de Energía se encargara de dictaminar la duración del debate, así como un calendario y un programa sobre los temas que se tratarían durante los foros. Finalmente, la Mesa Directiva de la Comisión de Energía, integrada por Francisco Labastida (PRI), Graco Ramírez (PRD) y Rubén Camarillo (PAN), pactó un debate nacional de 72 días, del 12 de mayo al 22 de julio con 20 foros y 14 temas. El acuerdo fue aprobado por 15 integrantes de la Comisión de Energía, Dante Delgado de Convergencia se negó a firmarlo. PRI y PRD avalaron la propuesta del PAN (*El Universal*, 18 de abril de 2008).

Tras una reunión con López Obrador, Carlos Navarrete abrió la posibilidad de desalojar las tribunas si se pactaba con el PRI y el PAN, no abrir un periodo extra en mayo y agosto para sacar adelante la iniciativa presidencial (*La Jornada*, 20 de abril de 2008).

El 25 de abril se aprobó el pacto de un debate de 72 días pero con modificación de 21 foros. Santiago Creel no cedió ampliar dos semanas más el debate como quería el PRD (*El Universal*, 23 de abril de 2008). En el acuerdo quedó asentado que se desalojaría el recinto parlamentario. Otro punto acordado fue que una vez agotados los 21 foros acordados se iniciaría en el Senado el proceso de análisis, dictamen y debate de las iniciativas del Ejecutivo Federal. También acordaron que el PRD no impugnaría las reformas de ley que en su ausencia se aprobaron (Ídem).<sup>58</sup>

El FAP finalmente desalojó las tribunas el 25 de abril. Días antes de pactar el acuerdo para desalojar el recinto parlamentario, AMLO llamó a los legisladores del PRD a firmar una carta compromiso que consistía en tomar las tribunas del Congreso más adelante

---

<sup>58</sup> 20 diputados que pertenecían a las corrientes internas del PRD ligadas a López Obrador solicitaron de los 14 dictámenes aprobados, pero alrededor de 100 no apoyaron esa impugnación.

para impedir la aprobación de la reforma del Presidente, pero los legisladores se negaron a firmar el acta. A partir de este momento, algunos legisladores empezaron a deslindarse de López Obrador pues no compartían los métodos que él había utilizado durante la resistencia civil. No compartían la toma de tribuna porque según ellos esa no era la forma de incitar al diálogo (*El Universal*, 23 de abril de 2008).

Sobre la negociación para organizar el debate en materia petrolera Beltrones mencionó: “todos tuvieron que ceder algo, nadie ganó todo ni perdió todo, ganó la normalización de la vida legislativa”. Por su parte, Santiago Creel dijo que “ganaron la palabra, el diálogo y el acuerdo, no los cercos y la toma de tribuna” (*La Jornada*, 26 de abril de 2008).

Carlos Navarrete aceptó que había recurrido a AMLO para saber su opinión sobre la reforma energética ya que su partido se encontraba sin liderazgos. De acuerdo a Navarrete, todos los partidos tienen factores de consulta, por eso consultó a AMLO (*La Jornada*, 26 de abril de 2008). Calderón deploró las acciones en las que había incurrido el PRD al que calificó de ridículo, pues ni siquiera habían podido resolver el conflicto de su dirigencia.<sup>59</sup>

Durante la toma de tribuna, PAN y PRI aprobaron en sedes alternas 14 reformas de ley. Una afectó directamente al PRD porque se eliminó la cláusula de gobernabilidad en el Distrito Federal. Con esta nueva reforma se evitaba que un partido concentrara la mayoría

---

<sup>59</sup> El Partido de la Revolución Democrática había presentado problemas internos en marzo del 2008, derivados de los resultados electorales para dirigir la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del partido. La disputa se encontraba entre la corriente lopezobradorista y la corriente de *los Chuchos* (Nueva Izquierda). El grupo que impulsó a Alejandro Encinas fue el de los lopezobradorista y los de Nueva Izquierda impulsaron a Jesús Ortega. *Los Chuchos* recurrieron al Tribunal Electoral para que éste resolviera la crisis que en ese entonces vivía el partido. Finalmente, el Tribunal Electoral del Distrito Federal votó a favor de *los Chuchos* dándoles la victoria.

absoluta en la capital del país, condición en la que se encontraba el PRD en 2008 en la Asamblea Legislativa del D.F. También se aprobó la Ley de Adquisiciones, a la cual se oponía el FAP. Asimismo, se avalaron cinco dictámenes sin lectura, sin debate y sin explicar su contenido (*El Universal*, 26 de mayo de 2008).

En síntesis, una fracción del PRD fue la más radical ante la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre el tema petrolero. Tomó los recintos parlamentarios y convocó a movilizaciones ciudadanas. Con estas actitudes logró un amplio debate y también consiguió que la iniciativa del Presidente no se dictaminara en el mes de abril como pretendía Calderón y los legisladores del PAN. Pero por otro lado perdió porque se aprobaron reformas importantes en donde no participó.

Aunque reprobó las acciones de los perredistas, el PRI siempre estuvo en disposición para negociar. El PAN respaldó en todo momento la iniciativa de Felipe Calderón y reprochó a AMLO sus actitudes por impedir la negociación de la reforma del Presidente.

Calderón calificó al PRD de ridículo y criticó sus actitudes porque la vía para solucionar los problemas de México, según él, no eran las marchas ni la violencia sino el diálogo y la razón, no la fuerza y el capricho.

Aunque el último periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura se vio truncado por la toma de tribuna del Congreso, PAN y PRI y los demás partidos pequeños legislaron en sedes alternas y se aprobaron diversas reformas de ley.

## 4.2 Foros de debate sobre la reforma energética

La iniciativa de Felipe Calderón para reformar a PEMEX en 2008 causó polémica. El PRD se organizó para impedir que la iniciativa del Ejecutivo se aprobara en abril. El partido tomó las tribunas del Congreso Federal en protesta a la iniciativa de Calderón bajo el argumento de que, el Ejecutivo quería que se le aprobara su iniciativa de manera rápida sin someterla a debate. El PRD y sus partidos aliados PT y Convergencia demandaban la realización de debates públicos en los que se convocara a expertos sobre el tema energético antes de dictaminar la iniciativa presidencial. Finalmente, la petición del FAP fue aceptada por el Senado y se realizaron 70 días de debate (*El Universal*, 23 abril de 2008).

En mayo de 2008 iniciaron los foros de debate sobre la reforma energética en la Cámara de Senadores y concluyeron en julio del mismo año. Se celebraron 21 foros donde participaron partidos políticos, intelectuales, académicos e investigadores sociales y científicos. Algunos defendieron las iniciativas presidenciales y otros las criticaron. En las siguientes líneas se esbozan sólo algunas interpretaciones y argumentaciones jurídicas y políticas más importantes que se debatieron durante los foros.

El ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino Castro y Castro mencionó que las modificaciones a las leyes secundarias que proponía Calderón debían ser entendidas como inconstitucionales ya que, las iniciativas presidenciales permitían la participación del sector privado en tareas que sólo le correspondían a Petróleos Mexicanos.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Véase foro 3: El análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/20mayo2008\\_5.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/20mayo2008_5.pdf).

En ese mismo sentido, los juristas Sergio García Ramírez, Raúl Carrancá y Rivas y el politólogo Luis Javier Garrido advirtieron que la reforma a Petróleos Mexicanos propuesta por Felipe Calderón era inconstitucional, toda vez que pretendía modificar un precepto fundamental de la Carta Magna y privatizar la industria petrolera mediante simples cambios a leyes secundaria. Para Carrancá y Rivas modificar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional implicaba dejar en manos de empresas privadas la refinación de petróleo y su transporte, además de posibilitar que PEMEX celebrara contratos de obra con el sector privado. Por su parte, Garrido expresó que otorgar concesiones y contratos a particulares violaba el principio de exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros.<sup>61</sup>

En contraparte, los juristas Miguel Carbonell, Elías Romero Apis, Sergio López Ayllón y José Roldan defendieron las iniciativas de Felipe Calderón para reformar PEMEX. Sostuvieron que éstas no vulneraban la Carta Magna. Miguel Carbonell, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, llamó a los legisladores a interpretar la Constitución y con base en ello, hacer las modificaciones pertinentes a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional para que PEMEX firmara contratos de exploración y explotación de crudo y cediera a empresas privadas la refinación, transporte y almacenamiento de los hidrocarburos.<sup>62</sup>

En ese sentido, los juristas llamaron a los legisladores a corregir e incluso limpiar la propuesta presidencial para evitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la declarara inconstitucional. Asimismo, argumentaron que el artículo 27 constitucional sólo

---

<sup>61</sup> Véase foro 4: El análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/22mayo2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/22mayo2008_2.pdf).

<sup>62</sup> Ídem.

hablaba de explotación de petróleo, por lo que la prohibición para que intervinieran particulares no incluía la refinación del petróleo, ni el transporte y almacenamiento del mismo.<sup>63</sup> Es decir, para estos juristas explotación no es lo mismo que refinación, por tanto, el planteamiento de Calderón no caía en inconstitucionalidad.

El ex rector de la UNAM e integrante de la Comisión Reguladora de Energía, Francisco Barnés de Castro, aseguró que en materia de refinación, transporte y almacenamiento de petróleo, no había otra opción que la inversión privada en PEMEX. No obstante, los especialistas coincidieron en que el gobierno federal se encontraba en condición de impulsar la modernización de las instalaciones petroleras de refinación sin necesidad de abrir la puerta de esa actividad a la iniciativa privada.<sup>64</sup>

El ingeniero químico industrial Miguel Tame Domínguez, director del Instituto México de Ingenieros Químicos consideró que era tiempo de rescatar al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) para que pudiera asimilar y aplicar tecnología en la refinación de crudo en las instalaciones de la paraestatal, pero también modificar los esquemas del marco jurídico tan rígido de PEMEX, en particular de refinación, para sus proyectos.<sup>65</sup>

En cuanto a exploración técnicos y especialistas afirmaron que no era conveniente ni necesario ir en esos momentos a aguas profundas como planteaba el Ejecutivo. Por su parte, el ingeniero Ricardo Prian Calleti recalcó que no era recomendable el planteamiento de Calderón; ya que esa decisión era inmadura, de alto riesgo y sumamente costosa; mencionó que no había reservas en el Golfo de México y planteó que todo ello obedecía a

---

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> Véase foro 5: La transición y seguridad energéticas, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/27mayo2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/27mayo2008_2.pdf)

<sup>65</sup> Véase foro 9: Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo, disponibles en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/10junio2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/10junio2008_2.pdf)

que las transnacionales que operaban en el mar del norte y estaban por terminar la explotación de sus yacimientos requerían urgentemente ocupar sus equipos y personal en otros países que quisieran compartir su riqueza petrolera, aún en riesgo de ser saqueados. El ingeniero Eduardo Berrueta Zenteno, ex trabajador de PEMEX, no se manifestó directamente en contra de las iniciativas de Calderón, pero advirtió que los pozos perforados en aguas profundas eran de baja productividad y escasa reserva probada. El ingeniero José Eduardo Beltrán, académico de la UNAM deploró la falta de argumentos de fondo en la defensa gubernamental.<sup>66</sup>

En contraparte, el director de PEMEX exploración y producción, Carlos Morales Gil, el asesor de transnacionales Gustavo Bonilla, el académico Ricardo Padilla y Adrián Lajous defendieron abiertamente ir en busca de petróleo a aguas profundas. Sin embargo, no rebatieron los señalamientos de los ingenieros petroleros Ricardo Prian Caletti, María Campa y Eduardo Beltrán. La doctora en Geología María Fernanda Campa, sostuvo que la urgencia de perforar en aguas profundas, era de quienes querían tener bajo su dominio directo la perforación, producción y distribución de los hidrocarburos.<sup>67</sup>

En el tema de contratos se planteó que los contratos que contemplaran compartir la producción de hidrocarburos estaban prohibidos constitucionalmente al cederse la explotación de los recursos. No obstante, existieron diversas posiciones sobre cuál era el alcance concreto de la prohibición constitucional para la celebración de contratos. Se indicó

---

<sup>66</sup> Véase foro 7: Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/03junio2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/03junio2008_2.pdf).

<sup>67</sup> Ídem.

que Petróleos Mexicanos podía realizar cualquier tipo de contratos siempre que ello no implicara compartir las utilidades de PEMEX, o bien pagar con petróleo.<sup>68</sup>

Los presidentes de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional fijaron sus posiciones y pusieron las cartas sobre la mesa. Por un lado, Germán Martínez Presidente del PAN defendió las iniciativas de Calderón y afirmó que el gobierno no pretendía privatizar PEMEX. Asimismo, argumentó que se necesitaba de la inversión privada para resolver los problemas de PEMEX, ya que de lo contrario habría menos carreteras, más pobres y más delincuencia. Por otro lado, la presidenta del PRI Beatriz Paredes mencionó que no permitiría nada que significara privatizar o trasladar la renta petrolera. Comentó que el Revolucionario Institucional no apoyaría cambio alguno que significara privatizar o trasladar la renta petrolera con empresas privadas, nacionales o extranjeras, ya sea por la vía directa o por los llamados contratos de riesgo. De acuerdo a Paredes, los planteamientos que hacían las iniciativas del Ejecutivo en materia de contratos eran oscuros, confusos y se prestaban a interpretaciones discrecionales.<sup>69</sup> Por parte de la Izquierda, Claudia Sheinbaum señaló que las iniciativas de reformas presidenciales privatizaban áreas estratégicas de la industria petrolera y violaban la constitución.<sup>70</sup>

También participó Marcelo Ebrard, quien indicó que la modificación a la Ley Reglamentaria que Calderón planteaba pretendía sustituir el dominio exclusivo de la nación

---

<sup>68</sup> Véase foro 18: Adquisiciones, contratos y obras públicas de Petróleos Mexicanos, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/10julio2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/10julio2008_2.pdf).

<sup>69</sup> Véase foro 1: Los principios que deben regir la Reforma energética en México, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/13mayo2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_2.pdf).

<sup>70</sup> Véase foro 2: Los principios que deben regir la Reforma energética en México, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/15mayo2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_2.pdf).

sobre los recursos petroleros para dejar en manos de particulares la refinación del petróleo, su distribución y almacenamiento.<sup>71</sup>

En suma, en los foros de debate sobre la reforma energética los partidos políticos tuvieron que fijar una posición sobre el sector energético. El PAN defendió las iniciativas presidenciales. Por su parte, el PRI manifestó que no permitiría la privatización del sector petrolero. El PRD, al no contar con dirigente nacional no tuvo un pronunciamiento en los foros, sus problemas internos impidieron al Partido de la Revolución Democrática tener un dirigente que los representara en los foros. Empero, antes de que iniciaran dichos foros el PRD ya había fijado su posición respecto a las iniciativas presidenciales para reformar PEMEX, mostró una negativa hacía la reforma energética de Calderón. Aunque el PRI manifestó que se encontraba abierto al diálogo, en el primer día de foros su dirigente Beatriz Paredes en nombre del PRI declaró que no permitiría nada que significara privatizar o trasladar la renta petrolera.

Asimismo, los foros de debate sobre la Reforma energética fueron relevantes porque especialistas y académicos dejaron a los legisladores importantes reflexiones sobre el sector energético. Los foros aportaron importantes temas que definieron los dictámenes de la reforma energética, entre los que se destacan dos principios: Respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a los hidrocarburos. Es decir, se debía de considerar al petróleo como un área estratégica de la economía nacional, por tanto, en materia de refinación la iniciativa privada no podría participar. Segundo, rechazar cualquier forma abierta o cubierta de privatización de la industria petrolera.

---

<sup>71</sup> Véase foro 6: importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/foros/docs/29mayo2008\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/29mayo2008_2.pdf).

### **4.3 Deliberación y búsqueda de consensos entre los partidos políticos durante el proceso de dictamen de la reforma a PEMEX en 2008**

Las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos se encargaron de dictaminar el paquete de iniciativas de PEMEX del Presidente Felipe Calderón y las iniciativas energéticas del Partido Revolucionario Institucional y del FAP.<sup>72</sup> Las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado dictaminaron lo siguiente: reforma al Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; reforma a la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; la creación de la nueva Ley de Petróleos.

Los cuadros 18 y 19 muestran la composición de las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Esto para mostrar que el resultado de los dictámenes es producto de la interacción entre los partidos políticos. Desde el punto de vista de Nacif (2002: 296), el trabajo legislativo realmente inicia en Comisiones, que es donde se decide el destino de una iniciativa. Las Comisiones son las que realmente fijan la agenda del Congreso pues lo que se debate y vota en el pleno son sus dictámenes.

---

<sup>72</sup> La Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía son dos iniciativas que no se sometieron a estudio por delimitación del tema de estudio. Únicamente se analiza el paquete de reformas que el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores, comparándolas con las iniciativas del PRI y del FAP.

**Cuadro 18. Composición de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores LX Legislatura**<sup>73</sup>

<b>Partido</b>	<b>Integrantes</b>	<b>%</b>
PAN	6	40
PRI	3	20
PRD	4	26.6
Convergencia	1	6.6
PVEM	1	6.6
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página electrónica [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

**Cuadro 19. Composición de la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores LX Legislatura**<sup>74</sup>

<b>Partido</b>	<b>Integrantes</b>	<b>%</b>
PAN	2	40
PRI	1	20
PRD	1	20
PVEM	1	20
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página electrónica [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

El Ejecutivo Federal planteaba la modificación del artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, donde se establecía la participación de particulares en tareas de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica.

<sup>73</sup> Presidente de la Comisión de Energía: Francisco Labastida Ochoa (PRI). Secretarios de la Comisión de Energía: Rubén Camarillo Ortega (PAN) y Graco Ramírez Garrido Abreu (PRD). Secretario Técnico de la Comisión de Energía: Lic. Francisco Díaz Palafox.

<sup>74</sup> Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos: José Alejandro Zapata Perogordo (PAN). Secretarios: Fernando Baeza Meléndez (PRI), Pablo Gómez Álvarez (PRD). Integrantes: Sergio Álvarez Mata (PAN), Arturo Escobar Vega (PVEM).

El PRI planteaba en su iniciativa energética que el Ejecutivo creara la figura de “filiales”, empresas que podían llevar a cabo las actividades de construcción de ductos y los servicios de refinación de petróleo, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados de estos.<sup>75</sup> Dichos organismos filiales, según la iniciativa del PRI, serían propiedad exclusiva de Petróleos Mexicanos.

Sin embargo, las Comisiones de Energía y Estudios Legislativos cerraron la puerta a la figura de filiales de PEMEX que proponía el PRI. El PAN y el PRD se opusieron ya que la creación de empresas filiales podría llevar a la privatización de las actividades de refinación. Según las Comisiones, el propio PRI retiró el tema de filiales de la discusión porque sabía que su propuesta no prosperaría dada las condiciones políticas.

En vista de que el PAN no respaldó al PRI en este punto, el Revolucionario Institucional apoyó al PRD y ambos dejaron claro que no aceptarían la participación de los particulares para realizar estas actividades, pues PEMEX era el único que podía realizarlas.

Para el PRI y el PRD permitir la participación de particulares en actividades relacionadas con la refinación era como transgredir el mandato constitucional. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución establecen que la refinación es área estratégica y siendo así, sólo al Estado le corresponde ejercer derecho sobre esa área; por ello el PRI y el PRD argumentaban que la iniciativa de Calderón quebrantaba la Constitución, pues desde su perspectiva, el Ejecutivo pretendía la privatización del sector petrolero.

Por tanto, el dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo establecía el rechazo absoluto a cualquier forma abierta de privatización.

---

<sup>75</sup> Véase iniciativa del Partido Revolucionario Institucional 2008 que reformaba leyes en materia energética, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf).

De acuerdo al dictamen, corresponde únicamente a la Nación el dominio directo del petróleo, el cual es inalienable e imprescindible. Es decir, no es factible su enajenación o transmisión.<sup>76</sup>

Por lo cual, la Nación no puede perder el dominio directo del petróleo o de los hidrocarburos, ya que su explotación le corresponde única y exclusivamente al Estado. Cualquier forma que pretenda que en un área estratégica se permita la participación directa o indirecta de particulares debe ser considerada como anticonstitucional. Áreas estratégicas se consideran las referentes a la refinación.

El PRI y el PRD se opusieron a la iniciativa del Ejecutivo; en este dictamen quedaba establecida la prohibición para que la iniciativa privada participara en las actividades relativas a la refinación por ser considerada área estratégica. Por ello, aquí le cayeron los contrapesos al Ejecutivo, pues el Legislativo le modificó su iniciativa.

El Ejecutivo Federal también planteaba un régimen de contratación donde se permitiera incentivar a los contratistas.<sup>77</sup>

En este tema hubo divergencia entre los partidos políticos. No obstante, lograron consensar. Se dictaminó que en contratos de exploración se permitiría premiar la eficiencia de los contratistas. Pero el PRD y el PRI establecieron candados para evitar la apropiación de la renta petrolera y la especulación por parte de los contratistas. Es decir, PRD y PRI

---

<sup>76</sup> Véase dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/art27\\_ramopetroleo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/art27_ramopetroleo.pdf).

<sup>77</sup> Véase iniciativa de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo 2008 del Ejecutivo Federal, disponible en [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf).

aceptaron la propuesta del Ejecutivo de incentivar a los contratistas, pero lograron generar candados para que a los privados no se les pagara con petróleo.

Las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos dictaminaron que quedaban prohibidos los contratos que tuvieran el efecto de permitir a los contratistas: compartir la propiedad y los derechos sobre los hidrocarburos en el subsuelo, comercializarlo y transformarlo, fijar precios de ventas, tener el control sobre la explotación y desarrollo de los campos petroleros. El fin de la reforma consistía en respetar lo siguiente:

- ∞ PEMEX y los organismos subsidiarios no podrán bajo ninguna circunstancia, pagar con la propiedad de los hidrocarburos, es decir, con petróleo.
- ∞ Para evitar simulaciones, no podrán celebrarse contratos de producción compartida en los que se repartan los hidrocarburos extraídos entre PEMEX o los organismos subsidiarios y los contratistas o prestadores de servicios.
- ∞ No es admisible que PEMEX y los organismos subsidiarios como pago por la celebración de contratos de obras y servicios comprometan sus utilidades.

Con este dictamen, los contratistas únicamente se reservarían a realizar su trabajo y PEMEX les pagaría por ello, pero siempre en efectivo no con petróleo. No obstante, los contratistas tendrían una compensación que estaría sujeta a los resultados que reportaran.

En síntesis, se puede afirmar que en el dictamen de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se establecieron candados, pues impidieron pagar con petróleo o con el resultado de explotaciones los trabajos que se

contrataran con terceros. Asimismo, quedaba excluida la participación de particulares en actividades relacionadas a la refinación.

El Ejecutivo planteaba otorgarle nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía; para ello pedía la modificación del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dentro de las nuevas atribuciones se encontraba la de elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazos en las áreas de exploración y explotación de reservas de hidrocarburos, con la finalidad de cuidar la reposición de las reservas de petróleo y evitar el derrame de la producción.

Esta iniciativa del Ejecutivo fue bienvenida por los partidos políticos. Las iniciativas de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD) coincidían en la necesidad de dotar de mayores atribuciones a la Secretaría de Energía para ser la responsable de la planeación energética con miras de evitar el derrumbe de la producción petrolera.

El dictamen de la reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dotaba de más atribuciones a la Secretaría de Energía. Las atribuciones que planteaba el dictamen eran: establecer y conducir la política energética del país, supervisando su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas; el ahorro de la energía y la protección del medio ambiente, incluyendo, además, la supervisión de las actividades de las entidades paraestatales. También sería su atribución la programación de exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, y la vigilancia de la participación de los

particulares en las actividades del sector (hay que tomar en cuenta que se prohibía que terceros puedan realizar actividades relacionadas a refinación).<sup>78</sup>

También planteaba, como atribución, el establecimiento de un Consejo Nacional de Energía. Este órgano tendría la tarea de proponer a la Secretaría de Energía criterios y elementos de política energética, y apoyar a la planeación energética a mediano y largo plazos.<sup>79</sup>

El dictamen de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía consideraba la necesidad de contar con un regulador con mayores atribuciones para elevar su capacidad de regulación y para hacer más eficaz el sector energético.<sup>80</sup>

Asimismo, la regulación resultaba importante porque era un tipo de intervención del Estado. Los legisladores de las Comisiones de Energía y Estudios Legislativos coincidieron en la ampliación de un marco regulatorio que disminuyera el riesgo de distorsiones en los precios y en los medios de transporte y almacenamiento de gas natural.

Dicho dictamen expresaba que para que se le otorgara mayor autonomía y capacidad de regulación a la Comisión Reguladora de Energía, las modificaciones a la Ley deberían

---

<sup>78</sup> Véase dictamen del Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/33lorg\\_admonpub.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/33lorg_admonpub.pdf)

<sup>79</sup> La planeación debería considerar la reducción de la dependencia fiscal del ingreso petrolero, la restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción del impacto ambiental, el aumento del uso de las energías renovables y la mayor eficiencia en el uso de la energía, el apoyo en la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética. El Consejo Nacional de Energía también tendría la tarea de regular y promover el desarrollo de uso de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos. También le correspondería aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos.

<sup>80</sup> Véase dictamen de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/com\\_reguladoraenergia.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/com_reguladoraenergia.pdf).

estar acompañadas de disposiciones relativas a mayor transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.<sup>81</sup>

No obstante, también se planteaba otorgar facultades a ese organismo regulador para intervenir en refinación y almacenamiento del petróleo. Por lo que el senador perredista, Arturo Núñez, pidió eliminar esa facultad argumentando que las actividades de refinación y almacenamiento sólo le correspondían al Estado. Para el PRD, otorgarle la facultad de intervenir en refinación y almacenamiento al órgano regulador era como aceptar que la iniciativa privada participara en dichas actividades. Finalmente, el dictamen fue modificado con la observación del senador Núñez.

El dictamen de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos creaba un organismo regulador que cuidaría las tareas de exploración y extracción de hidrocarburos.<sup>82</sup>

El Ejecutivo proponía en su iniciativa la creación de un órgano regulador desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, que apoyara a esta dependencia en sus tareas de planeación estratégica del sector, en materia de regulación y supervisión de las actividades de explotación y producción, a fin de garantizar la utilización de la tecnología más adecuada para optimizar dichas actividades.

---

<sup>81</sup> Se proponían modificaciones a las facultades del Presidente de la Comisión Reguladora de Energía para que en el informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión se incluyera lo siguiente: un listado de los permisos otorgados y de las solicitudes de permisos otorgados durante el año y la fundamentación de las deliberaciones de las decisiones adoptadas. Dicho informe también sería enviado al Congreso de la Unión. En el dictamen también se incluía que era necesario garantizar que los nombramientos de los comisionados mantuvieran el escalonamiento que garantizara la continuidad de independencia de decisión de la Comisión. En ese dictamen no se encontraron divergencias importantes ya que los partidos políticos coincidieron en que era necesario fortalecer a este órgano regulador.

<sup>82</sup> Véase dictamen de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos disponible en: *Diario de Debates* núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/leycomnalhidro.pdf>

Por su parte, el PRI con el propósito de frenar la disminución del valor de la renta petrolera y mejorar la capacidad técnica operativa del Estado para regular la exploración y explotación de hidrocarburos en mantos o yacimiento, consideraba pertinente la constitución de un órgano descentralizado de la Secretaría de Energía. En este dictamen la divergencia se dio en la naturaleza del órgano.

El PAN no estaba de acuerdo con la propuesta del PRI, pues decía que PEMEX no necesitaba tener un esquema como el del IFE. PAN y PRD estaban a favor de un órgano desconcentrado, es decir, un órgano que compartiera autoridad con la Secretaría de Energía. Rechazaban al órgano descentralizado ya que un órgano de esta naturaleza no puede emitir sanciones.

El PAN y el PRD coincidieron en que era necesario contar con un órgano regulador sobre PEMEX. Para el PAN, cuando hay un monopolio estatal tiene que haber más regulación.<sup>83</sup> El PRD no estaba pensando tanto en una regulación, al PRD le importaba contar con un órgano que tuviera como principal función la planeación de la programación del sector energético nacional. No obstante, el bloque PAN-PRD logró imponer su argumento.

De acuerdo al dictamen, la Comisión Nacional de Hidrocarburos se constituiría como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía como propuso el Ejecutivo Federal. Su objetivo fundamental sería regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos en mantos o yacimientos, cualquiera que fuese su estado físico, exceptuándose la refinación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo.

---

<sup>83</sup> Para el PAN era necesario un órgano regulador para que hubiera más eficiencia.

En la Exposición de Motivos de dicho dictamen se asentaba que la Comisión debería procurar que los proyectos de exploración y extracción de PEMEX y sus organismos subsidiarios se realizaran:

- ∞ Maximizando la renta petrolera en la extracción de petróleo crudo y de gas natural de pozos, campos y yacimientos abandonados, en proceso de abandono y en explotación.
- ∞ Reponiendo las reservas de hidrocarburos, como garantes de la seguridad energética de la Nación.
- ∞ Usando la tecnología más adecuada en la exploración y extracción de hidrocarburos en función de los resultados productivos y económicos.
- ∞ Protegiendo el medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales.

Como se puede observar, la Comisión debía maximizar la renta petrolera en la extracción de petróleo crudo y de gas natural en pozos, campos y yacimientos abandonados o en proceso de abandono y explotación y no la exploración en aguas profundas como planteaba el Ejecutivo.

En el dictamen de la Ley de Petróleos Mexicanos, el PAN, así como las fracciones parlamentarias de PRI, PRD, PT y Convergencia, coincidieron en expedir la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, las Comisiones dictaminadoras coincidieron en que debía quedar como Ley de Petróleos Mexicanos porque las iniciativas de los partidos incorporaban diversos artículos que regulaban los elementos de deuda pública,

adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y responsabilidades. Es decir, no sólo regulaban aspectos orgánicos sino también de otra índole.<sup>84</sup>

En este dictamen se afirmaba que PEMEX era patrimonio exclusivo de los mexicanos y por lo tanto también debía mantenerse como único organismo encargado de llevar a cabo las actividades estratégicas que le correspondían por mandato constitucional.

Como actividades estratégicas se consideraban el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación. Los senadores compartieron la decisión de no transferir a particulares ninguna de estas actividades que realiza PEMEX.

Sin embargo, reconocieron que PEMEX enfrentaba una situación crítica en diversos aspectos que lo habían llevado a perder competitividad en el contexto internacional. Por tal motivo, los legisladores coincidieron en que PEMEX se debía modernizar pero sin privatizarlo.

El dictamen de la Ley de Petróleos Mexicanos establecía que la regulación en materia de contratos no debía desvincularse del artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo. Por tanto, en el artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos se establecía que las remuneraciones que en los contratos se establecieran siempre serían en efectivo y en ningún caso con petróleo. En este dictamen, PRI y PRD lograron establecer candados a los contratos y de esta manera se lograba modificar la iniciativa presidencial.

---

<sup>84</sup> Véase dictamen de la Ley de Petróleos Mexicanos en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23/1/assets/documentos/leyorgpetroleosmex.pdf>.

Asimismo, se consideraba adecuado que tanto la Auditoría Superior de la Federación como la Secretaría de la Función Pública revisaran los contratos, mismos que serían registrados en la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

En cuanto a la emisión de bonos ciudadanos, se asentaba que, éstos únicamente concederían a sus tenedores el derecho a percibir el importe que en ellos se consignara, así como un rendimiento en función del desempeño de PEMEX. No obstante, dichos bonos se acotaron ya que PRI y PRD lograron eliminar a las casas de bolsa como acreedores de bonos.

En ese sentido, el dictamen planteaba la modernización del sector petrolero, pero sin cualquier intento de privatización. No obstante, sí se debía facilitar al organismo su participación en el ámbito económico interno y externo. Por ello, los legisladores coincidían en otorgarle autonomía de gestión, financiera, presupuestal, administrativa y operativa a PEMEX.

De acuerdo al dictamen, con autonomía presupuestal se lograría evitar que Hacienda continuara aprobando las inversiones y modificaciones al presupuesto de PEMEX.

El mayor debate apareció cuando se discutió la integración del consejo de administración de la paraestatal, ya que el PRI no aceptaba disminuir a dos el número de consejeros del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), como pretendía el PRD, pese a que el senador perredista Pablo Gómez introdujo la variante de que se elevaría de seis a diez el número de consejeros del gobierno federal.

La integración del Consejo quedaba de la siguiente manera: quince integrantes: seis representantes designados por el Presidente de la República, cinco del Sindicato de

trabajadores y cuatro consejeros profesionales propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado. En este dictamen, el PRI lograba imponer su ideología al impedir que se tocara al sindicato y logró una alianza con el PAN.

A modo de síntesis, el cuadro 20 muestra los aspectos relevantes de la iniciativa del Ejecutivo Federal y lo que finalmente quedó, es decir, lo que las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores dictaminaron.

**Cuadro 20. Modificaciones a la iniciativa presidencial para reformar PEMEX en 2008**

Iniciativa del Ejecutivo	Dictamen	Artículos involucrados
Resolver el declive de la producción petrolera.	Fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Energía para establecer y conducir la política energética del país. Creación del Consejo Nacional de Energía, el cual apoyará la planeación energética de mediano y largo plazos con la finalidad de evitar el declive en la producción petrolera. Privilegiar extracción de petróleo crudo y de gas natural de pozos, campos y yacimientos abandonados, en proceso de abandono y en explotación. Impulsar la participación de proveedores nacionales.	Art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 50 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
Participación de la iniciativa privada en las actividades relacionadas con refinación, transporte, distribución y almacenamiento de los productos petroquímicos.	No participación de la iniciativa privada en actividades relacionadas con la refinación, transporte, distribución y almacenamiento de hidrocarburos.	Art. 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, sin modificación.
Método de contratación que permita a PEMEX ser más competitivo en exploración y del petróleo en aguas profundas. (Contratos incentivados).	Generar candados a los contratos que acuerde PEMEX para evitar que a los contratistas se les pague con hidrocarburos o con renta petrolera.	Art. 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Art. 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
Un gobierno corporativo con mayor autonomía de gestión.	Incorporar al Consejo de Administración de PEMEX cuatro consejeros profesionales ratificados por el Senado.	Art. 8 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
Fortalecer a PEMEX dándole autonomía para el manejo de su presupuesto y deuda.	Otomarle a PEMEX mayor autonomía presupuestal.	Art. 44, 45, 46, 49 y 50 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
Creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos para que regule y supervise la exploración y extracción de petróleo.	Art. 1 de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Creación de Bonos ciudadanos: permiten la participación en las ganancias.	Creación de bonos ciudadanos: concederán a sus titulares el derecho a percibir el importe que en ellos se consigne, así como un rendimiento en función del desempeño de PEMEX. Quedan excluidas las casas de bolsa como poseedoras de bonos.	Art. 34, 47, 48 y 71 de la Ley de Petróleos Mexicanos
Ampliar facultades de la Comisión Reguladora de Energía.	Ampliar facultades a la Comisión Reguladora de Energía para contar con mayores atribuciones y así evitar prácticas monopólicas.	Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Art. 1.

Fuente: elaboración propia a partir de la iniciativa del Ejecutivo Federal 2008 y los dictámenes de la Reforma Energética.

#### **4.4 Discusión de la reforma petrolera en 2008 en el Congreso de la Unión**

##### **Deliberación en la Cámara de Senadores**

Después de que la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores dictaminara el paquete de iniciativas del Ejecutivo Federal y las iniciativas del Partido Revolucionario Institucional y del Frente Amplio Progresista, los dictámenes pasaron a discusión al pleno legislativo el 23 de octubre de 2008.<sup>85</sup>

En esta fase del proceso legislativo, PRI y PAN votaron a favor de todos los dictámenes. El PRD sólo en el dictamen de la Ley de Petróleos Mexicanos tuvo objeción.<sup>86</sup> Sin embargo, los dictámenes en la Cámara de Senadores se aprobaron por una amplia mayoría.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se sometió a votación en lo general y en lo particular: 108 senadores votaron a favor y 9 senadores votaron en contra.<sup>87</sup>

Con la aprobación de este dictamen le cayeron los contrapesos al Poder Ejecutivo toda vez que el Poder Legislativo no permitió la participación de privados en actividades relacionadas con la refinación.

La reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se aprobó en lo general y en lo particular, se emitieron 113 votos a favor y 6 en contra. La

---

<sup>85</sup> Se sometieron a votación y discusión siete dictámenes de la reforma energética. Sin embargo, por delimitación del tema de estudio sólo se analizarán los siguientes: reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, reforma a la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la creación de la Ley de Petróleos Mexicanos.

<sup>86</sup> Algunos senadores del PRD reservaron algunos artículos para discusión. La Ley de Petróleos Mexicanos fue el único dictamen que se sometió a discusión en la Cámara de Senadores.

<sup>87</sup> Véase votación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos se aprobó en lo general y en lo particular, emitiéndose 113 votos a favor y 6 en contra. La Ley de la Comisión Reguladora de Energía se aprobó en lo general y en lo particular con 113 votos a favor y 6 votos en contra.<sup>88</sup>

La nueva Ley de Petróleos Mexicanos se aprobó en lo general con 109 votos a favor y 10 en contra.<sup>89</sup>

En la Ley de Petróleos Mexicanos, el PRD reservó algunos artículos sobre la emisión de bonos ciudadanos. El senador Pablo Gómez reservó para discusión los artículos 47 y 48 de esta ley. El PRD no compartía la emisión de los bonos ciudadanos. Desde el trabajo que se realizó en las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos, el PRD siempre rechazó el tema de los bonos. El PAN y el PRI se aliaron para que los bonos prosperaran y ante esa alianza el PRD no logró desechar ese tema.

Según el senador perredista Pablo Gómez, las utilidades de PEMEX son de todos los mexicanos, no son de los poseedores de un bono. El PRD pedía a los legisladores que no se aprobaran los artículos 47 y 48 de la Ley de Petróleos Mexicanos porque los bonos ciudadanos tendrían la finalidad de poner a disposición de los mexicanos, de manera directa, los beneficios de la riqueza petrolera nacional (Cámara de Senadores). El senador argumentaba que el dictamen implícitamente planteaba que aquel que comprara un bono tendría derecho a la renta petrolera y eso contradecía el mandato constitucional porque la renta petrolera debía ser para todos los mexicanos no para unos cuantos.

---

<sup>88</sup> Véanse votaciones respectivas en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

<sup>89</sup> Véase votación de la Ley de Petróleos Mexicanos en: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008, disponible en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

Finalmente, los senadores votaron en contra de la propuesta del senador Pablo Gómez y los artículos 47 y 48 de la Ley de Petróleos Mexicanos se aprobaron en los términos del dictamen con 89 votos a favor y 28 del PRD en contra.

El senador Graco Ramírez del PRD, reservó el artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos, con la finalidad de prohibir la autorización de explorar en áreas exclusivas para un solo contratista. El PRD estaba consciente de que ni la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, ni la Ley de Petróleos Mexicanos autorizaban los contratos exclusivos. Sin embargo, querían que se explicitara dicha prohibición para no entrar en especulaciones.

La discusión del artículo 60 no se sometió a discusión porque se emitieron 30 votos a favor de ella y 88 votos en contra. Este artículo se aprobó en los términos del dictamen con 108 votos a favor y 6 en contra.

En la Cámara de Senadores, el único dictamen que se sometió a discusión fue el de la Ley de Petróleos Mexicanos. Como se puede observar, el PRD quería la suspensión de los artículos 47 y 48 porque no estaba de acuerdo con la emisión de bonos ciudadanos, ya que para los perredistas el petróleo es de todos los mexicanos no de los poseedores de un bono. El cuadro 21 sintetiza las objeciones perredistas a los proyectos de dictamen.

**Cuadro 21. Objeciones del PRD en la Cámara de Senadores**

Proyecto de decreto	Votación general	Objeciones	Tema	Votación de artículos en particular
Ley de Petróleos Mexicanos	109 favor  10 contra	Senador  Pablo Gómez  Artículos 47 y 48.	Rechazo a la emisión de Bonos ciudadanos.	89 favor 28 contra
		Senador  Graco Ramírez  Artículo 60.	Prohibir que la paraestatal pueda otorgar a los contratistas áreas exclusivas o bloques para explorar y producir hidrocarburos.	108 favor 6 contra

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de *Diario de Debates*, número 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008.

En la LX Legislatura, el PRD en la Cámara de Senadores contaba con 26 curules. Al momento de votar si se aceptaba la discusión de la propuesta del senador Graco Ramírez, el PRD respaldó al senador, pues 30 senadores aceptaron discutir el tema. No obstante, el PAN y el PRI votaron en contra. Ambos partidos, por mayoría, lograron anular la propuesta del PRD.

### Discusión en la Cámara de Diputados

El 23 de octubre se votaron a favor en el Senado de la República los dictámenes de la reforma energética de 2008. Dichos dictámenes pasaron a la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados. El cuadro 22 muestra la composición partidista de la Comisión.

**Cuadro 22. Composición de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados LX Legislatura<sup>90</sup>**

Partido	Integrantes	%
PAN	12	41.4
PRD	8	27.6
PRI	7	24.1
Convergencia	1	3.4
PVEM	1	3.4
Total	29	100

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la página electrónica: [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

La Comisión de Energía de la Cámara de Diputados decidió dejar los dictámenes de la reforma energética tal cual los había dictaminado el Senado, porque éstos ya habían sido ampliamente discutidos en las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado.

En la Cámara de Diputados, David Maldonado González, Presidente de la Comisión de Energía, a nombre de dicha Comisión pidió votar los dictámenes tal cual los había enviado la Cámara de Senadores.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Presidente de la Comisión de Energía: Maldonado González David (PAN), Secretarios de la Comisión de Energía: Lizaola de la Torre Alonso Manuel (PAN), Nordhausen González Jorge Rubén (PAN), Pacheco LLanes Ramón Félix (PRD), Sánchez Cabrales Rafael Elías (PRD), Aldana Prieto Luis Ricardo (PRI), Orihuela Bárcenas José Ascención (PRI), Velasco Oliva Cuauhtémoc (Convergencia), Arévalo González José Antonio (PVEM). Secretario Técnico de la Comisión de Energía: Miguel Pérez Cruz.

La Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos se aprobó en lo general, con 411 votos en pro y 61 en contra. El diputado Priísta Alfredo Adolfo Ríos pedía la modificación del artículo 5 de esta ley porque en la parte considerativa se decía que los Consejeros de la Comisión Nacional de Hidrocarburos serían propuestos por el Ejecutivo Federal pero sancionados por el Congreso. Pero al final en el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos sólo se reiteraba que serían nombrados por el Ejecutivo Federal y no se insistía en que también tendrían que ser ratificados por el Senado.<sup>92</sup>

Sin embargo, la propuesta del Diputado fue desechada y el artículo fue aprobado por 339 votos en pro y 122 en contra y 3 abstenciones.<sup>93</sup> El decreto final quedó de la siguiente manera: la Comisión Nacional de Hidrocarburos tendrá un Órgano de Gobierno que se compondrá de cinco comisionados designados por el Ejecutivo.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se sometió a votación en lo general y se aprobó con 391 votos a favor y 69 en contra y 2 abstenciones. El artículo 14 *Bis* de esta ley fue reservado por el diputado perredista Pedro Landero López; para este diputado, la reforma al artículo 14 *Bis* de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo era inadmisibles porque dejaba abierta la posibilidad de esquemas de comercialización de la gasolina y combustibles que violentaban la Constitución y dejaban al amparo de la corrupción y empresas privadas el usufructo de la gasolina y dejaban al descubierto los precios al libre mercado, dejando

---

<sup>91</sup> Véase propuesta del diputado David Maldonado, Presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados en: *Diario de debates*, Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

<sup>92</sup> Véase discusión respectiva en: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

<sup>93</sup> En este artículo, 105 diputados del PRD y 10 diputados del PT votaron en contra.

indefensas a las familias más pobres y aumentando el costo de la canasta básica (*Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2008).

Sin embargo, la mayoría de los diputados votaron en contra de la propuesta del diputado. El artículo 14 *Bis* se aprobó en los términos del dictamen, 325 votos en pro, 128 en contra y 5 abstenciones (104 diputados del PRD votaron en contra).<sup>94</sup>

La Ley de Petróleos Mexicanos se aprobó en lo general con 395 votos a favor y 82 votos en contra con 0 abstenciones.

En esta ley, diputados del PRD reservaron los artículos 34, 47, 48 y 71. El diputado perredista, Pablo Trejo Pérez, señaló que aunque en el párrafo tercero del artículo 47 de la Ley de Petróleos Mexicanos se exponía que los bonos ciudadanos en ningún caso otorgarían a sus tenedores, derechos corporativos sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, no era aceptable la emisión de los bonos porque con éstos se deja abierta la posibilidad de que su pago quedara indexado al desempeño de la empresa.<sup>95</sup>

Por ello, Pablo Trejo pedía la anulación de los artículos 47 y 48 y la modificación del artículo 71 en su último párrafo y suprimir la fracción IV del artículo 34 de la Ley de PEMEX. Lo que pretendía el PRD era quitar de la ley todo lo que remitía a bonos ciudadanos.

La diputada petista Claudia Lilia Cruz, también solicitó la eliminación del apartado de bonos ciudadanos de la Ley de Petróleos Mexicanos. Según ella, la propuesta de los

---

<sup>94</sup> Véase votación en: *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2622, Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>95</sup> Véase discusión respectiva en: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

bonos ciudadanos era inadmisibles, ya que los únicos beneficiarios serían los especuladores financieros a través de las figuras de sociedades de inversión especializada en fondo para el retiro, fondos de pensiones, sociedades de inversión para personas físicas y otros intermediarios financieros que funjan como formadores de mercado.

El diputado perredista Itzcóatl Tonatiuh Padilla pidió la modificación del artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos, agregándosele la fracción VII para quedar como sigue:

Artículo 60: Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obra y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6<sup>o</sup> de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

VII. No se suscribirán contratos de exploración o producción que contemplen el otorgamiento de bloque o áreas exclusivas (*Diario de Debates*, 28 de octubre de 2008).

Según el diputado, Itzcóatl Padilla, el objeto de añadir la fracción VII era prohibir explícitamente la suscripción de contratos de exploración o producción que contemplaran el otorgamiento de bloques o áreas exclusivas para un solo contratista.

En el dictamen de la reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el diputado José Antonio Almazán pedía que en la fracción II del artículo 33 de la ley se dejara el concepto de energía nuclear y no se cambiara por el de minerales radiactivos.<sup>96</sup>

Según este diputado, no se debía de cambiar el término energía nuclear por el término de minerales radiactivos porque va en contra del Artículo 27 constitucional. Es decir, a la energía nuclear se le considera área estratégica, por tanto, no se puede excluir o

---

<sup>96</sup> Véase discusión respectiva en: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

cambiar por el concepto de minerales radioactivos, como planteaba el dictamen del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La petición del diputado Almazán fue rechazada. El dictamen de la reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se aprobó en lo general con 401 votos a favor, 64 en contra y 1 abstención. La fracción II del artículo 33 se aprobó en los términos del dictamen con 313 votos a favor, 113 en contra y 5 abstenciones.<sup>97</sup>

El dictamen de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía se sometió a votación en lo general y en lo particular pues no se reservaron artículos. Se aprobó con 417 votos a favor, 62 en contra y 2 abstenciones.<sup>98</sup>

En la discusión de los dictámenes se puede observar que los partidos que reservaron artículos fueron PRD, PT y Convergencia, un diputado del PRI sólo hizo una objeción. Todas las reservas de los partidos fueron rechazadas por la mayoría parlamentaria. La coalición PAN-PRI rechazó todas las objeciones perredistas. Ese comportamiento era de esperarse pues desde el trabajo en Comisiones legislativas PRI y PAN no cedieron en estos temas.

El cuadro 23 muestra las objeciones más controvertidas de los perredistas que se presentaron en la Cámara de Diputados.

---

<sup>97</sup> Véase votación respectiva en: *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2622, Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>98</sup> Ídem.

**Cuadro 23. Objeciones en la Cámara de Diputados**

<b>Proyecto de decreto</b>	<b>Objeciones</b>	<b>Tema</b>
Ley de Petróleos Mexicanos	Artículos 34,47,48 y 71	Emisión de Bonos ciudadanos.
Ley de Petróleos Mexicanos	Artículo 60, adicionar fracción VII	No se suscribirán contratos de exploración o producción que contemplen el otorgamiento de bloque o áreas exclusivas.
Reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 33 Fracción II	Cambio del término de energía nuclear por el de minerales radiactivos.
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo	Artículo 14 <i>Bis</i>	Los esquemas de comercialización de la gasolina y combustibles afectan a los más pobres aumentando el costo de la canasta básica.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2008.

## 4.5 Construcción de coaliciones legislativas en la reforma a PEMEX en 2008

### Coaliciones en la Cámara de Senadores

Si se hubiera sometido a votación la iniciativa petrolera del Ejecutivo Federal tal cual él la diseñó, el Legislativo no la hubiera aprobado. La formación de coaliciones legislativas en la Cámara de Senadores no se habría concretado porque la propuesta del PAN iba en contra de los principios ideológicos que enarbolan el PRI y el PRD.

Como se puede observar en el cuadro 24, en la Cámara de Senadores se aprobaron por amplia mayoría los dictámenes de la reforma energética de 2008. Esto nos dice que en Comisiones de Energía y Estudios Legislativos se logró llegar al acuerdo para que se aprobara modificar el régimen de PEMEX en 2008.

**Cuadro 24. Votación de los dictámenes en la Cámara de Senadores para reformar PEMEX en 2008**

Decretos	Favor	Contra
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	116	6
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.	108	9
Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	113	6
Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	113	6
Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos.	109	10

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del: *Diario de Debates*, núm. 18, Cámara de Senadores, 23 de octubre de 2008.

De acuerdo a Jiménez (2006), la variable ideológica y programática juega un papel decisivo en la formación de coaliciones legislativas. El PRD no aceptaban la participación de la iniciativa privada en las actividades de refinación y esto proponía el Ejecutivo. En vista de que los dictámenes impusieron candados a los contratos incentivados que el Ejecutivo planteaba y excluyeron a la iniciativa privada para que realice actividades de refinación, los partidos políticos apoyaron el dictamen y los dictámenes fueron aprobados por una amplia mayoría en el Senado.

### Coaliciones en la Cámara de Diputados

Según Jiménez (2006), las coaliciones más comunes se dan entre PAN-PRI. En el cuadro 25 se puede observar que efectivamente ambos partidos votaron juntos a favor de los dictámenes sometidos a votación. Ningún panista votó en contra de los dictámenes. Mientras que un Priísta votó en contra de las siguientes: Ley de Petróleos Mexicanos y el Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

De acuerdo a la autora, el PRD por lo regular no participa en la formación de coaliciones legislativas. En la votación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía aproximadamente el 60% de los perredistas votaron a favor este dictamen, el otro 40% votó en contra. El PRD mostró este comportamiento en los otros dictámenes de la reforma energética de 2008.

En el dictamen de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos el PT mostró un comportamiento antagonista. El 80% de los diputados petistas votaron en contra de este dictamen y ninguno votó a favor. La mayoría de los Grupos Parlamentarios votaron a favor del dictamen.

**Cuadro 25. Votaciones de los dictámenes en la Cámara de Diputados para reformar PEMEX en 2008**

Decretos	Grupo Parlamentario	Favor	Contra
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	PAN	205	
	PRD	72	50
	PRI	101	
	PVEM	17	
	Convergencia	12	2
	PT	0	9

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.	PAN	201	
	PRD	63	44
	PRI	101	
	PVEM	17	
	Convergencia		13
	PT		10
Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	PAN	205	
	PRD	69	49
	PRI	99	
	PVEM	17	
	Convergencia	11	1
	PT	0	9
Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	PAN	203	
	PRD	68	50
	PRI	94	1
	PVEM	17	
	Convergencia	11	2
	PT	0	10
Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos.	PAN	203	
	PRD	67	54
	PRI	99	1
	PVEM	17	
	Convergencia	0	14
	PT	0	11

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de *Gaceta parlamentaria*, número 2622-III, Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2008.

En la discusión del dictamen de la Ley de Petróleos Mexicanos, algunos legisladores perredistas reservaron algunos artículos para que se modificaran. En estas reservas se ilustra que, efectivamente, los partidos en la arena legislativa votan de acuerdo con la ideología con la que se identifican. Por ejemplo, cuando se emitió la votación para la aprobación de los artículos 47 y 48 de la Ley de Petróleos Mexicanos referentes a los bonos ciudadanos, 103 de los 127 diputados perredistas votaron en contra de los artículos 47 y 48.

Según los perredistas, los beneficiarios de los bonos ciudadanos no serían los mexicanos sino los especuladores financieros a través de las figuras de sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro, fondos de pensiones, sociedades de inversión para personas físicas y otros intermediarios financieros que funjan como formadores de mercado. Es decir, los bonos ciudadanos, desde el punto de vista del PRD, abrían de cierta manera la brecha para que los compradores de los bonos se beneficien de la renta petrolera. De acuerdo a los perredistas, los bonos ciudadanos beneficiarían a unos cuantos y no a la población en general.

Como se puede observar en el cuadro 25, más del 50% de los diputados perredistas votaron a favor de los dictámenes. No obstante, la otra mitad, la corriente lopezobradorista del PRD, votó en contra. PAN y PRI votaron a favor los cinco dictámenes. El Ejecutivo Federal finalmente publicó la reforma energética en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.

## CONCLUSIONES

En los años ochenta inició un debate entre teóricos de la Ciencia Política sobre cuál era el mejor sistema de gobierno para la estabilidad democrática. Algunos teóricos defendieron el sistema parlamentario argumentando que este sistema es más apto para la democracia porque cuenta con mayores incentivos para la solución de conflictos; criticaban al sistema presidencial argumentando que éste carecía de incentivos institucionales para la negociación.

Por ello, los críticos del presidencialismo veían al sistema presidencial como una máquina potencial de enfrentamiento con escasas posibilidades institucionales para solucionar los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por su parte, los defensores del sistema presidencial argumentaban que éste tiene mecanismos institucionales que en lugar de verse como indicadores de bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo tendrían que verse como medidas de contrapeso. Desde su punto de vista, el hecho de que no se le aprueben iniciativas al Presidente no quiere decir que se paralice la acción legislativa en todos los casos. Los defensores del presidencialismo enfatizaban que la independencia y autonomía del Legislativo permiten hacer un efectivo contrapeso al Poder Ejecutivo.

No obstante, aclaraban que, así como la independencia del Legislativo puede incentivar la formación de coaliciones legislativas para solucionar el problema de Presidente minoritario, también alertaban sobre la posibilidad de que en sistemas presidenciales con sistemas de partidos altamente fragmentados, se pueda presentar la parálisis legislativa.

Otros politólogos argumentaban que la combinación institucional de presidencialismo combinado con multipartidismo era apta para la democracia siempre y cuando el Presidente minoritario recurriera a la formación de coaliciones legislativas para despejar su agenda política. Ello con la finalidad de no presentar parálisis legislativa.

A partir de 1997, nuestro país presentó gobierno sin mayoría. Las corrientes académicas mexicanas han demostrado que efectivamente las coaliciones legislativas han sido la vía para que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no deriven en parálisis legislativa. Los estudios que se han realizado en México sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo muestran que el perfil ideológico y programático de los partidos políticos influye en la formación de coaliciones legislativas. Es decir, es más factible que las coaliciones legislativas lleguen a formarse cuando los partidos políticos se aproximen ideológica y programáticamente.

A lo largo de los gobiernos sin mayoría que México ha experimentado se ha configurado una coalición estable y común para despejar la agenda política. Dicha coalición ha sido la formada entre PRI y PAN; esto se explica porque ambos son próximos programáticamente. Por su parte, el PRD ha mostrado un comportamiento poco cooperativo en el despeje de la agenda política. Asimismo, la continua izquierda-derecha ha jugado un papel fundamental en las coaliciones legislativas.

Los postulados de los defensores del presidencialismo así como los de los críticos del presidencialismo se sometieron a revisión crítica. Es decir, se analizó si en el marco legal y constitucional mexicano estaban presentes o no las condiciones del debate. El análisis arrojó que el sistema presidencial mexicano cuenta con más ventajas que

desventajas. La comparación de los postulados con la Constitución de México deja observar que nuestro sistema presidencial cuenta con arreglos institucionales que pueden evitar la parálisis legislativa además de realizar efectivos contrapesos.

Asimismo, nuestro país inició un proceso de cambio político en las correlaciones de fuerza, que desgastó el papel que antes tenía el Ejecutivo como legislador principal. El marco institucional de relaciones Ejecutivo-Legislativo y la pluralidad partidista han constreñido el poder del Ejecutivo para iniciar legislación.

El análisis de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso legislativo de la reforma energética de 2008 arrojó lo siguiente.

La iniciativa petrolera del Ejecutivo Federal no fue aprobada tal cual el Presidente la diseñó porque su partido, el PAN, no contó con la mayoría de las curules en el Congreso de la Unión. Si el partido del Presidente Felipe Calderón hubiese contado con la mayoría de las curules en el Congreso probablemente la reforma petrolera hubiera tenido mayor cercanía a la iniciativa de Calderón porque el Presidente siempre contó con el apoyo de su partido.

A pesar de que el PAN contaba con el 40 por ciento de las curules en ambas Cámaras del Congreso, necesariamente necesitaba el apoyo de uno de los partidos grandes ya fuera del Partido Revolucionario Institucional o del Partido de la Revolución Democrática para lograr el 50 % +1 de los votos como lo dicta la Constitución, para la aprobación de su iniciativa.

La iniciativa petrolera de Calderón no se aprobó como él la había diseñado porque el pluralismo moderado que imperó en el Congreso durante la LX Legislatura no lo

permitió. PRI y PRD se opusieron a la iniciativa original del Presidente porque, según ellos, su iniciativa tenía tintes privatizadores. De acuerdo a sus documentos básicos, el partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrático rechazan la privatización del sector petrolero.

De acuerdo a los críticos del sistema presidencial, la parálisis legislativa se presenta cuando el Ejecutivo no logra conseguir la aprobación de sus iniciativas. A pesar de que la iniciativa de reforma petrolera de Calderón no se aprobó tal cual él la diseñó, en la reforma energética de 2008 no se puede hablar de parálisis legislativa, porque- como dice Nacif- el hecho de que no se le aprueben iniciativas al Ejecutivo no quiere decir que se paralice la acción legislativa. Si el Legislativo no le aprueba sus iniciativas tal cual el Ejecutivo las propone es porque evita cambios erráticos de política. El que el Legislativo le modifique sus iniciativas al Ejecutivo puede reflejar la existencia de contrapesos.

El Ejecutivo planteaba una iniciativa petrolera con participación privada en actividades relacionadas con la refinación. Es decir, la iniciativa contemplaba que PEMEX contratara a particulares para que realizaran tareas de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, pues -según Calderón- la Constitución no excluía la participación de terceros en estas actividades.

Otro punto medular de la iniciativa de Calderón fue la creación de bonos ciudadanos con el objetivo de que sirvieran como instrumento para que los mexicanos se beneficiaran directamente del petróleo. Además, los bonos servirían como una medida de financiamiento para la empresa.

La iniciativa de Calderón también proponía permitir la participación de particulares en tareas de exploración, sobre todo en yacimientos en aguas profundas. También, planteaba transformar el método de contratación. El nuevo método de contratación consistía en que los pagos por el trabajo de exploración se hicieran durante su ejecución y además incentivando a los contratistas.

En este tenor, planteaba que era necesario aprovechar de manera más eficiente el apoyo de particulares dándoles la oportunidad de diseñar mecanismos de colaboración que condujeran a reducir costos de operación y a propiciar el mejor desempeño posible de las empresas participantes.

La iniciativa de Calderón no fue bienvenida por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia a tal grado que tomaron las tribunas del Congreso mexicano. No obstante, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional en todo momento mostraron un comportamiento en favor del diálogo.

En los foros de debate sobre la reforma energética analistas y especialistas -sobre el sector energético- contribuyeron a enriquecer el debate energético. Durante los foros se aportaron elementos que ayudaron a despejar la incógnita sobre si las iniciativas presidenciales eran inconstitucionales.

En ese sentido, en los dictámenes de la reforma los senadores compartieron algunos argumentos de los ponentes que participaron en los foros sobre la reforma energética. Los legisladores consideraron pertinente establecer en los dictámenes no compartir la renta petrolera y respeto absoluto a la Constitución.

El PRI y el FAP también enviaron al Senado su iniciativa energética, como una suerte de contra iniciativa como respuesta a la iniciativa del Ejecutivo federal.

En las Comisiones legislativas de Energía y de Estudios Legislativos del Senado fue donde le cayeron los contrapesos a la iniciativa de Calderón.

En las Comisiones se acordó que por ningún motivo la iniciativa privada tenía que participar en actividades relacionadas con la refinación. También se acordó que se privilegiaría la exploración en aguas someras y en tierra, no en aguas profundas como planteaba la iniciativa presidencial. Se privilegiaría la participación de proveedores nacionales.

Asimismo, se generaron candados a los contratos para evitar que a los contratistas se les pagara con hidrocarburos o con renta petrolera. El dictamen también le otorgaba a PEMEX mayor autonomía presupuestal y se permitía la creación de bonos ciudadanos. Los partidos políticos lograron consensar en otorgarle a PEMEX autonomía presupuestal.

Por tanto, a la iniciativa petrolera del Ejecutivo Federal le cayeron los contrapesos. Como se puede observar, el Legislativo modificó la iniciativa del Presidente sustancialmente. Esto nos dice que el Poder Legislativo ahora es un poder autónomo e independiente que modifica las iniciativas presidenciales. El Poder Legislativo no es un poder subordinado al Ejecutivo, como lo estuvo durante el presidencialismo mexicano, periodo que abarcó de 1929 a 1997. El Legislativo es un poder independiente.

El PRD y el PRI impusieron su ideología al dictamen de la reforma energética de 2008. El PRD se opuso a la participación de la iniciativa privada en actividades relacionadas con la refinación que planteaba el Ejecutivo Federal. El PRI planteaba la

creación de empresas filiales para realizar las actividades de refinación. Sin embargo, el PRD se opuso.

En la reforma energética de 2008 se puede ejemplificar que para evitar la parálisis legislativa los partidos políticos recurrieron a la construcción de coaliciones legislativas para modificar el régimen de PEMEX.

Las coaliciones legislativas se formaron porque se logró llegar a un punto donde todos los partidos ganaron de cierta manera. Efectivamente, algunos perdieron algo, pero así son las negociaciones políticas en contexto de pluralismo moderado. La pluralidad se impuso en la votación de la reforma energética de 2008.

Los dictámenes fueron aprobados por una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso. En la Cámara de Diputados, el PRI y el PAN votaron juntos todos los dictámenes, más del 50 % de los perredistas votaron a favor, el resto votó en contra.

La votación del dictamen de la Ley de Pemex fue la más polémica en ambas Cámaras del Congreso. Los diputados y senadores perredistas mostraron su disgusto porque en el dictamen se permitía la creación de bonos ciudadanos.

La reforma energética que se logró en 2008 deja notar que la iniciativa del Presidente Felipe Calderón se modificó sustancialmente. Las modificaciones significativas que el Legislativo le hizo al Ejecutivo fueron las siguientes: generar candados a los contratos y prohibir la participación de la iniciativa privada en las actividades de refinación.

## BIBLIOGRAFÍA

Aziz Nassif, Alberto y Jorge A. Sánchez. (2003). “Votos, reglas y partidos”, en Alberto Aziz. (Comp.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología-Porrúa.

Aziz Nassif, Alberto. (2002). “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en María A. Casar e Ignacio Marván. (Comps.), *Gobernar sin mayoría México 1867- 1997*. CIDE- Taurus.

Báez, Adriana. (2009). “Comisiones y coaliciones legislativas”, en Luisa Béjar. (Comp.), *Que hacen los legisladores en México. El trabajo en Comisiones*. UNAM, FCPyS, Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de México -Porrúa.

Báez, Carlos. (2001). “Partido Revolucionario Institucional”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. (Comps.), *Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Universidad de Salamanca.

Casar, María Amparo. (2007). “Los gobiernos sin mayoría en México 1997-2006”. División de Administración Pública. Cuadernos de apoyo. CIDE.

..... (2002). “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván. (Comps.), *Gobernar sin mayoría México 1867- 1997*. CIDE- Taurus.

Casar, María Amparo e Ignacio Marván. (2002). “Introducción”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván. (Comps.), *Gobernar sin mayoría México 1867- 1997*. CIDE- Taurus.

Casar, María Amparo. (1999). “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*. vol. VI nùm1, CIDE, Primer semestre.

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

Colomer, Josep. (2001). “¿Qué se vota?”, en *Instituciones políticas*. Barcelona. Ariel.

Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica M. Cárdenas. (2007). “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon. (Comps.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*. UAM Azcapotzalco, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, Honorable Cámara de Diputados LX Legislatura.

Fernández López, Álvaro. (2007). “Gobiernos divididos y coaliciones en las Legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon. (Comps.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*. UAM Azcapotzalco, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, Honorable Cámara de Diputados LX Legislatura.

González Casanova, Pablo. (1965). *La democracia en México*. Era.

Jiménez, Margarita. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Miguel Ángel Porrúa.

..... (2001) “Partido Acción Nacional”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. (Comps.), *Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana: partidos políticos en América Latina*. Universidad de Salamanca.

Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona. Ariel.

Linz, Juan. (1996). “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc Plattner. (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Loeza, Soledad. (2008). Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México. Cap. VI.

Loewenstein, Karl. (1983). *Teoría de la constitución*. España. Ariel. Capítulos II, VI y VII.

Lujambio, Alonso. (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar e Ignacio Marván. (Comps.), *Gobernar sin mayoría México 1867- 1997*. CIDE- Taurus.

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós. Buenos Aires.

Matas, Jordi. (2000). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona.

Mirón, Rosa María. (2009). "El protagonismo del PRI en el Senado", en Luisa Béjar. (Comp.), *Que hacen los legisladores en México. El trabajo en Comisiones*. UNAM. FCPyS. Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de México. Porrúa.

Moreno, Alejandro y Elizabeth Zechmeister. (2002). "Hacia una definición de la izquierda y la derecha en México". *Este País*. núm. 141, Diciembre.

Nacif Benito. (2007). "Para entender las instituciones políticas del México democrático", en *Política y Gobierno*, Núm. 194, CIDE.

..... (2004). "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, vol. XI, Núm.1, CIDE, primer semestre de 2004.

..... (2002). "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobierno sin mayoría", Cuadernos de trabajo. CIDE.

Peschard, Jacqueline. (2006). "De la mutua incomprensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia", en Adolfo Sánchez Rebolledo. (Coord.) , *¿Qué país nos deja FOX? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Norma.

Prud'homme, Jean Francois. (2010). "El sistema de partidos", en *Instituciones y procesos políticos*. COLMEX.

..... (2007). “La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)”, en Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel A. López Leyva. (Coords.), *El Estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*. Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM.

Reynoso, Diego. (2011). “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006”, en *Política y gobierno*. Volumen. XVIII. Núm. 1. CIDE. Primer semestre.

Rodríguez Araujo, Octavio. (1986). “Partidos políticos y elecciones en México 1964-1985”, en Paulina Fernández y Octavio Rodríguez Araujo (Comps). *Elecciones y partidos en México*. El caballito.

Sainez Araiza, Alfredo. (2001). “Las funciones y organización del Congreso” en Ifigenia Martínez. *El nuevo poder del congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*.

Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE.

..... (1992). *Sistemas de partidos*. FCE.

Ugalde, Luis Carlos. (2003). “Desempeño legislativo en México”, en Rosa M. Mirón y Luisa Béjar. (Comps.), *El congreso Mexicano después de la Alternancia*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República- Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Vivero, Igor. (2001). “Partido de la Revolución Democrática”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. (Comps.), *Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Universidad de Salamanca.

Weldon, Jeffrey. (2002). “Las fuentes del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América latina*. Paidós. Buenos Aires.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2622-III, 28 de octubre de 2008 en [línea]. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Cámara de Diputados. Diario de debates, 28 de octubre de 2008 en [línea]. <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y Partido del Trabajo. Iniciativa que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional (2008). Obtenido el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1\\_inic\\_energeticonal.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-08-27-1/assets/documentos/1_inic_energeticonal.pdf)

Partido Revolucionario Institucional. Iniciativa que reforma diversas disposiciones y expide nuevas leyes en materia energética (2008). Obtenido el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa_PRI.pdf)

Presidencia de la República. Iniciativa de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo (2008). Obtenido el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa1.pdf)

Presidencia de la República. Iniciativa de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (2008). Obtenida el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa2.pdf)

Presidencia de la República. Reforma al Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2008). Obtenida el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa3pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa3pdf)

Presidencia de la República. Iniciativa de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (2008). Obtenida el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa4.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa4.pdf)

Presidencia de la República. Iniciativa de la Ley de la Comisión del Petróleo (2008). Obtenida el 10 de julio de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/reforma\\_energetica/content/iniciativas/Iniciativa5.pdf](http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/iniciativas/Iniciativa5.pdf)

Secretaría de Energía. Diagnóstico de PEMEX. Obtenido el 10 de julio de 2010, desde <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>.

Senado. Comisiones de Energía y Estudios Legislativos (2008), Dictamen de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. México. Obtenido el 17 de agosto de 2010, desde <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/leyorgpetroleosmex.pdf>

Senado. Comisiones de Energía y Estudios Legislativos (2008), Dictamen de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. México. Obtenido el 17 de agosto de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/com\\_reguladoraenergia.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/com_reguladoraenergia.pdf)

Senado. Comisiones de Energía y Estudios Legislativos (2008), Dictamen de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. México. Obtenido el 17 de agosto de 2010, desde <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/leycomnalhidro.pdf>

Senado. Comisiones de Energía y Estudios Legislativos (2008), Dictamen de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo. México. Obtenido el 17 de agosto de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/art27\\_ramopetroleo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/art27_ramopetroleo.pdf)

Senado. Comisiones de Energía y Estudios Legislativos (2008), Dictamen del Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Obtenido el 17 de agosto de 2010, desde [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/33lorg\\_admonpub.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/33lorg_admonpub.pdf)

Senado. Diario de debates. Núm. 18, 23 de octubre de 2008.

## **DOCUMENTOS Y PERIÓDICOS**

- ∞ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ∞ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- ∞ Declaración de Principios (PRD, PRI,PAN)
- ∞ Plataforma electoral 2006 (PRD, PAN,PRI)
- ∞ *El Universal*
- ∞ *La Jornada*