



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**GOBERNABILIDAD EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE
ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018)**

T E S I N A

QUE PRESENTA

DANIEL HERNÁNDEZ SALGADO

MATRICULA: 210353863

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

Dr. Alberto Escamilla Cadena

ASESOR

Dr. Enrique Cuna Pérez

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 25 de Julio de 2018.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Daniel Hernández Salgado matrícula(s) 210353863 con el título de GOBERNABILIDAD EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. Alberto Escamilla Cadena

L e c t o r

Dr. Enrique Cuna Pérez

Fecha 25/07/18 Trim: 18-P

No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

Contenido

Capítulo I “Presidencialismo y Gobernabilidad	5
INTRODUCCIÓN.....	14
EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	15
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	16
SISTEMA PRESIDENCIAL VS SISTEMA PARLAMENTARIO	19
PRESIDENCIALISMO MEXICANO: ORÍGENES	20
PRESIDENCIALISMO MEXICANO: CONSOLIDACIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.....	24
EL PRINCIPIO DE EFICACIA.....	28
EL PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD.....	29
EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD	34
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	37
BIBLIOGRAFÍA Capítulo I “Presidencialismo y Gobernabilidad”	101
Capítulo II “El Pacto por México”	43
Introducción	43
LOS GOBIERNOS DE LA ALTERNANCIA	49
¿QUÉ PROVOCARÍA LA FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA?.....	52
¿QUÉ PROVOCARÍA LA RUPTURA DE UNA COALICIÓN DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA?	54
¿QUÉ ES EL PACTO POR MÉXICO?.....	55
¿POR QUÉ SURGE EL PACTO POR MÉXICO?.....	57
¿PARA QUÉ SE CREA EL PACTO POR MÉXICO?.....	58
¿QUÉ IMPLICÓ PARA EL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO EL PACTO POR MÉXICO?	63
¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DEL PACTO POR MÉXICO? ¡Error! Marcador no definido.	
BIBLIOGRAFÍA Capítulo II “El Pacto por México”	¡Error! Marcador no definido.
Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema Político”	67
INTRODUCCIÓN	67
TLATLAYA.....	71

AYOTZINAPA.....	75
EL BALANCE DE LA ADMINISTRACIÓN 2012-2018 Y ENCUESTAS DE APROBACIÓN	89
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema político”	¡Error! Marcador no definido.
HEMEROGRAFÍA Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema político”	¡Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación pretendo abordar, recurriendo al uso de argumentos teóricos tanto como a la descripción fenómenos empíricos, el problema de la *Gobernabilidad democrática*. El interés por estudiar y aplicar esta categoría conceptual al sistema político nace una vez que la administración de Enrique Peña Nieto, presidente constitucional de México de 2012 a 2018, entró en crisis por el desarrollo de fenómenos, tales como “El Pacto por México” –que se abordará en el segundo capítulo- y “Tlatlaya” y “Ayotzinapa” –que se abordan en el tercer capítulo-, que impactaron gravemente en la sociedad y en la percepción que tuvo esta para con el gobierno.

En este sentido, la hipótesis planteada es que tanto “El Pacto por México” como “Tlatlaya” y “Ayotzinapa” son fenómenos que impactan en los principios de la Gobernabilidad democrática.

Así, el objetivo es demostrar que: “El Pacto por México” fue un mecanismo con el cual la Administración de Enrique Peña Nieto intentó ganar espacios para gobernar y así ser *eficaz* a la hora de resolver los problemas del Estado mexicano. Por otra parte, “Tlatlaya” y “Ayotzinapa” fueron dos fenómenos que impactaron profundamente en la legitimidad de la administración citada, pues fueron fenómenos repudiados por la generalidad de la sociedad.

Así, el capítulo primero de esta tesina se divide en diez apartados, a saber: 1) en *el sistema presidencial* pretendo abordar de manera general los orígenes de esta particular organización del poder político; 2) en *principales características del sistema presidencial* describo las particularidades que nos permiten distinguir entre un régimen de tipo presidencial y otros tipos. Se destaca la independencia del poder ejecutivo frente al legislativo y que el presidente es jefe de gobierno y de estado al mismo tiempo. Para el caso de América Latina la característica que más se repite es la del predominio del ejecutivo sobre los demás poderes; 3) en *sistema presidencial vs sistema parlamentario* destaco las principales diferencias

entre un tipo de sistema presidencial y uno parlamentario (considerando que estas características se modifican, acentúan o debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión); 4) en *presidencialismo mexicano: orígenes* hago una revisión de opiniones que responden al interrogante “¿por qué surge el presidencialismo en México? En este sentido, encontré que al fenómeno se le atribuyen causas tales como: circunstancias político-sociales, situaciones o condiciones económicas, coyunturas de defensa nacional o de tensiones internacionales, todos estos factores se matizan en función de un determinado tiempo; 5) para *presidencialismo mexicano: consolidación y principales características* propongo una revisión de los factores clave que dieron causa a la consolidación de esta forma de gobierno. Así, factores como el partido dominante, la gobernabilidad legislativa, el debilitamiento y/o aniquilamiento de los caciques locales y regionales, entre otros factores son descritos en este apartado; 6) el apartado sexto de este capítulo presenta el primer principio, que, según la bibliografía especializada, fundamenta el grado de gobernabilidad en una comunidad política: el principio de eficacia. Se refiere a la cantidad de metas alcanzadas en función de las metas que un gobierno se propuso durante su administración; y al mismo tiempo se refiere al grado de armonía que se alcanza en el sistema político a la hora de activar los mecanismos mediante los cuales se pretende responder a las demandas de la sociedad; 7) el segundo principio que fundamenta el grado de gobernabilidad en una comunidad política es el principio de legitimidad. Principio que se constituye como un elemento integrante y de adhesión por parte de la sociedad hacia el sistema político; 8) la estabilidad de los sistemas políticos forma parte de una triada virtuosa que se combina con eficacia gubernamental y legitimidad social; 9) en el último apartado destaco que la gobernabilidad democrática es un proceso que permite la funcionalidad de valores al interior de una comunidad política. Esto debido a que en el proceso existe corresponsabilidad entre sociedad y sistema político, que dentro de un marco democrático permite el intercambio plural de propuestas que se adoptan, aceptan y mejoran con la participación de sociedad y gobierno.

En el capítulo segundo de esta tesina se aborda el *fin del súper-presidencialismo mexicano*, la presidencia de la República fue, en sus orígenes, construida para hacerse cargo de los grandes problemas nacionales que derivaron en la lucha de la Revolución. Principalmente, se buscaba la eficacia por encima de la democracia y no se diga de la pluralidad. Claves para el adecuado funcionamiento eran la fortaleza y la energía del presidente que, acompañado de disposiciones constitucionales, se conjuntaron en el tiempo para dar paso a la consolidación de lo que fue nuestro sistema súper-presidencial. El senado restaurado, el federalismo minimizado, legisladores limitados en el tiempo a causa de la no reelección inmediata y un sistema de partido no competitivo, contribuyeron decisivamente al logro del objetivo original: crear una súper-presidencia. En ese esquema, todo funcionaba con mucha coherencia y prontitud, con mucha eficacia.¹

El autor de *El fin del súper-presidencialismo mexicano* expone que debido a la complejización y diversificación de la sociedad, el Estado fue objeto de una democratización, pues la sociedad cada vez más fuerte, mejor organizada y autónoma, acompañada de partidos también autónomos y la puesta en marcha de un sistema electoral en el que el poder se encuentra en juego en elecciones cada vez más libres, equitativas y transparentes, además de un sector privado en constante desarrollo y una prensa independiente que hacía crítica del gobierno, han venido a erosionar las bases del sistema súper-presidencial. Si a ello se agregan la fortaleza actual de los contrapoderes el narcotráfico y la delincuencia el rezago electoral y político del PRI así como el anticipado y espectacular desarrollo de la carrera por la presidencia de la República, se comprende porqué el súper-presidencialismo ha visto diluidos sus fundamentos: la eficacia en su gestión y la legitimidad de su función; es decir, ha perdido gobernabilidad.²

¹ Ricardo Espinosa Toledo. 1999. "El fin del super-presidencialismo mexicano". *Nexos*, XXII, 256 (abril).

² Ricardo Espinosa Toledo. 1999. "El fin del súper-presidencialismo mexicano". *Nexos*, XXII, 256 (abril).

A pesar de todo lo anterior, destaca Ricardo Espinoza que si ciertamente México no entra ya en la esfera del súper-presidencialismo, tampoco ha acabado de aterrizar en un auténtico sistema presidencial, ya que este último se caracteriza por la existencia de balances y contrapesos institucionales y políticos, en los cuales el presidente tiene el freno del Congreso, ambos están limitados por el principio federal y los tres se encuentran regulados por la Suprema Corte de Justicia. El motor de todo ello lo debería constituir un sistema de partidos cuyo asiento se encuentra en los estados de la federación.

Resulta entonces necesario destacar que nuestro punto de partida ha dejado de ser –desde antes de la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000- el súper-presidencialismo, dado que el paso de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo equilibrado (capital social de la vida democrática que hay que fortalecer y robustecer)³ ocurrió producto de la flexibilización, apertura y democratización del tradicional sistema autoritario.

En el tercer capítulo pretendo analizar la forma en que fenómenos de violencia, ocurridos en el seno de una sociedad, impactan sobre la percepción y consecuente evaluación que los ciudadanos generarán, para sí y para su comunidad, de las instituciones políticas que probablemente generen procesos de deslegitimación. Como sabemos, el concepto de legitimidad nos importa mucho porque es un principio que fundamenta la *Gobernabilidad democrática*. Tomando en cuenta lo que establece el filósofo Enrique Dussel: “El problema de la gobernabilidad aparece ante el fracaso de uno o varios componentes de las estructuras, las acciones, la complejidad institucional de la vida política de una comunidad.”⁴, pretendo comprobar que el fracaso en la elaboración e implementación de los productos con los que el sistema político pretende solucionar las demandas sociales, es un elemento que provoca ingobernabilidad o al menos afectará la legitimidad de las instituciones.

³ Véase Woldenberg, J. (2017) *Cartas a una joven desencantada con la democracia*, Editorial Sexto Piso, Ciudad de México, pág. 17.

⁴ Dussel, Enrique, *Política de la liberación vol. II Arquitectónica*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pág. 490.

En este sentido, presentaré los casos de *Tlatlaya* y de *Ayotzinapa* porque fueron fenómenos que tuvieron un alto y negativo impacto en la sociedad. Particularmente me interesa describir la secuencia de hechos de los fenómenos citados para poder percibir los elementos que la sociedad reprueba o no acepta. Además, es importante destacar que tomé estos casos porque pretendo demostrar que, tanto la sociedad como los medios de comunicación establecen una serie de demandas hacia el sistema político. Demandas sociales que el sistema político deberá satisfacer, de otro modo, intentaré comprobar que, como establece M. Alcántara Sáez: “La esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; el bloqueo a la hora de tomar decisiones por parte de los dirigentes que resuelven los problemas de los ciudadanos; la falta de confianza de éstos en el sistema político [...]”⁵ son algunas de las circunstancias a las que probablemente podríamos etiquetar como causales de ingobernabilidad.

Destaco que los fenómenos de *Tlatlaya* y *Ayotzinapa* involucran a importantes instituciones del sistema político: comenzando por las fuerzas armadas y terminando con la figura presidencial. Y esto es muy importante porque si tomamos en cuenta que “la cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación [...] [Además, dicha orientación] Incluye: 1º una *orientación cognitiva*, es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus roles, de los aspectos políticos <<inputs>> y aspectos administrativos <<outputs>>; 2º una *orientación afectiva* o sentimientos acerca del sistema político y de sus roles, y 3º una *orientación evaluativa* basada en juicios y opiniones sobre

⁵ Alcántara, Sáez, 1992, 19. Citado en Dussel, Enrique, *Política de la liberación vol. II Arquitectónica*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pág. 490.

objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos.”⁶

En ambos casos parece que la sociedad desaprueba la violencia generada por la implementación de estrategias de combate al crimen organizado; por lo tanto, esta desaprobación impacta de manera directa en la legitimidad de las instituciones.

A mi parecer, es a través del análisis de fenómenos de gran impacto que se pueden vislumbrar elementos constitutivos de la cultura política me interesa porque, como establece Almond y Verba, “Lo problemático en el contenido de la cultura mundial naciente es su carácter político. Mientras que el movimiento, en el sentido tecnológico y de racionalidad organizadora, presenta gran uniformidad en todo el mundo, la dirección del cambio político es menos clara. Pero es posible discernir un aspecto en esta nueva cultura política mundial: será una cultura política de participación”⁷; en este sentido pretendo averiguar el tipo de contenido de la cultura política en México.

Por otra parte y continuando con el concepto de *cultura política*, pretendo resaltar el papel que juegan los ciudadanos a la hora de consolidar nuestra democracia, pues como señala Almond y Verba: “Teóricos de la democracia, desde Aristóteles a Bryce, han insistido en que las democracias se mantienen por la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, por un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y por un sentido muy difundido de responsabilidad cívica.”⁸

Así, el primer apartado del tercer capítulo se titula *Tlatlaya*, en el que se describen los hechos que ocurrieron en el poblado de San Pedro Limón, en Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014. Lo más relevante del caso fue que a pesar de

⁶ Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 31.

⁷ Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 20.

⁸ Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 26.

que los niveles de gobierno estatal y federal manejaron la versión de que los 22 “presuntos criminales” habían muerto durante un enfrentamiento con elementos del Ejército, la recomendación 51/2014 que la CNDH emitió –citada por Mayra Zepeda en *Animal Político*- para la Sedena, la PGR y el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, detalla que los militares ejecutaron a 15 de los 22 muertos hallados en el suelo de la bodega en Tlatlaya el 30 de junio de 2014.⁹

Por otra parte, el segundo apartado del tercer capítulo se titula *Ayotzinapa*, en el que se describen los hechos que ocurrieron la noche del 26 de septiembre de 2014 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, en el que la policía municipal y estatal de Iguala persiguió y atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. En este capítulo también se abordan las consecuencias tanto políticas como sociales que provocó este fenómeno. Puedo destacar que *la verdad histórica* que sostuvo el gobierno desde el primer momento fue que los estudiantes habían sido secuestrados y asesinados por el crimen organizado en Iguala y finalmente incinerados en un basurero en medio del monte. Sin embargo y debido a las dudas y descalificaciones que surgieron en contra de la versión *oficial*, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), conformado por cinco especialistas extranjeros y designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, analizó las pruebas e hizo sus propias pesquisas. En su informe final presentado en abril del 2016, el GIEI enfatizó que la versión histórica no se podía sostener empíricamente y alertó sobre el hecho de que la versión histórica dependía de confesiones de detenidos que pudieron haber testificado bajo tortura; además, acusó dilaciones, obstrucciones y bloqueos del Gobierno mexicano al trabajo realizado.

Como consecuencia de la débil respuesta oficial, hubo indignación en la sociedad, que a través de manifestaciones pretendió visibilizar su enojo. Así y además de la exigencia de justicia y de presentación con vida de los 43 normalistas

⁹ Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, *Animal Político*, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

desaparecidos, había dos consignas más que venían creciendo con el pasar de los días: 1] la renuncia inmediata del Presidente, y 2] el Estado es el culpable. Rescato una nota periodística que señala:

“El sentir ciudadano se expresó de diferentes maneras: en carteles con leyendas como <<México no tiene presidente>>, <<EPN, tú no eres Ayotzi, eres Atlacomulco>>, <<¿Qué cosecha un país que siembra cuerpos?>>, lo mismo con símbolos alterados como banderas nacionales pintadas de negro, mujeres bañadas con pintura roja evocando a los desaparecidos, y en múltiples mantas que rezaban: <<Ya estamos hasta la madre>>. Estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, lo mismo que el magisterio disidente, decenas de organizaciones no gubernamentales, sindicatos [...] marcharon desde varios puntos del Centro Histórico hasta el Ángel de la Independencia.”¹⁰

Por último, el tercer apartado del capítulo tercero se titula *El balance de la administración 2012-2018 y encuestas de aprobación*, donde se destacan algunas valoraciones que hacen especialistas sobre la labor realizada por la administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto. Puedo subrayar que tanto la mayoría de las valoraciones de expertos como las encuestas de aprobación son desfavorables, es decir, reprueban la forma en que el presidente hizo su trabajo.

Destaco que la opinión pública coincidía en que: “A partir de este cenit sexenal en septiembre de 2014, todo ha sido de bajada para Peña. El mal manejo de la tragedia de Iguala, en la que desaparecieron los 43 estudiantes de Ayotzinapa, comenzó a dibujar a un Presidente que no tenía la estatura para enfrentar crisis. Luego vino el escándalo de la *Casa Blanca*, donde se achicó bastante. Peña nunca pudo recuperarse de este golpe. Y es que no había precedente en la historia contemporánea del país un caso de presunta corrupción

¹⁰ Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “Peña, tú no eres Ayotzinapa” claman en multitudinaria marcha, La Jornada, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>

que involucrara al Presidente en funciones durante su segundo año de gobierno. Peña le apostó al silencio y a un eventual olvido por parte de la opinión pública.”¹¹

¹¹ Zuckermann, Leo, *Peña: un Presidente cada vez más chiquito*, Excelsior, 22 de Noviembre de 2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2016/11/22/1129607>

Capítulo I “Presidencialismo y Gobernabilidad

INTRODUCCIÓN

El capítulo primero de esta tesina se divide en diez apartados, a saber: 1) en *el sistema presidencial* pretendo abordar de manera general los orígenes de esta particular organización del poder político; 2) en *principales características del sistema presidencial* describo las particularidades que nos permiten distinguir entre un régimen de tipo presidencial y otros tipos. Se destaca la independencia del poder ejecutivo frente al legislativo y que el presidente es jefe de gobierno y de estado al mismo tiempo. Para el caso de América Latina la característica que más se repite es la del predominio del ejecutivo sobre los demás poderes; 3) en *sistema presidencial vs sistema parlamentario* destaco las principales diferencias entre un tipo de sistema presidencial y uno parlamentario (considerando que estas características se modifican, acentúan o debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión); 4) en *presidencialismo mexicano: orígenes* hago una revisión de opiniones que responden al interrogante “¿por qué surge el presidencialismo en México? En este sentido, encontré que al fenómeno se le atribuyen causas tales como: circunstancias político-sociales, situaciones o condiciones económicas, coyunturas de defensa nacional o de tensiones internacionales, todos estos factores se matizan en función de un determinado tiempo; 5) para *presidencialismo mexicano: consolidación y principales características* propongo una revisión de los factores clave que dieron causa a la consolidación de esta forma de gobierno. Así, factores como el partido dominante, la gobernabilidad legislativa, el debilitamiento y/o aniquilamiento de los caciques locales y regionales, entre otros factores son descritos en este apartado; 6) el apartado sexto de este capítulo presenta el primer principio, que, según la bibliografía especializada, fundamenta el grado de gobernabilidad en una comunidad política: el principio de eficacia. Se refiere a la cantidad de metas alcanzadas en función de las metas que un gobierno se propuso durante su

administración; y al mismo tiempo se refiere al grado de armonía que se alcanza en el sistema político a la hora de activar los mecanismos mediante los cuales se pretende responder a las demandas de la sociedad; 7) el segundo principio que fundamenta el grado de gobernabilidad en una comunidad política es el principio de legitimidad. Principio que se constituye como un elemento integrante y de adhesión por parte de la sociedad hacia el sistema político; 8) la estabilidad de los sistemas políticos forma parte de una triada virtuosa que se combina con eficacia gubernamental y legitimidad social; 9) en el último apartado destaco que la gobernabilidad democrática es un proceso que permite la funcionalidad de valores al interior de una comunidad política. Esto debido a que en el proceso existe corresponsabilidad entre sociedad y sistema político, que dentro de un marco democrático permite el intercambio plural de propuestas que se adoptan, aceptan y mejoran con la participación de sociedad y gobierno.

EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Jorge Carpizo apunta que el primer sistema presidencial que existió lo podemos encontrar en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, dando por resultado un régimen donde el presidente ocuparía el papel principal en el sistema político; por esta razón, el especialista considera que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia. En su obra *El presidencialismo mexicano*, el autor señala que los fundamentos de los constituyentes estadounidenses se pueden agrupar en tres principales idearios: “1] el derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo; 2] la constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts, de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana, y 3]

Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”.¹²

Por su parte, Pedro Salazar Ugarte en su libro *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, establece que: “[...] un sistema democrático es presidencial cuando los ciudadanos eligen, por un lado a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno. De esta manera, el Poder Ejecutivo es, institucional y orgánicamente, independiente del Poder Legislativo y los miembros de este último no pueden, salvo que existan circunstancias extraordinarias, **destituir** al titular del Ejecutivo. En un sistema presidencial, entonces, la **legitimidad** del titular del órgano ejecutivo proviene directamente de los ciudadanos y es **mediada por el Parlamento**.”¹³

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Aunado a que en un sistema presidencial el titular del poder ejecutivo: a] es jefe de estado y de gobierno a la vez; b] es independiente del poder legislativo y por tanto no depende de éste para su existencia o sobrevivencia; c] tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete; d] tiene gran injerencia en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto, Joseph LaPalombara, citado por Jorge Carpizo en *El presidencialismo mexicano*, destaca la interdependencia que existe en un sistema presidencial entre el poder ejecutivo y el legislativo:¹⁴

Interdependencia entre poder ejecutivo y legislativo en el sistema presidencial
1. El legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley provenientes

¹² Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 15.

¹³ Salazar, Pedro. (2017) *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. FCE, México. pág. 39.

¹⁴ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pp. 12-13.

del ejecutivo.
2. El presidente puede vetar las leyes del legislativo (al no promulgarlas).
3. El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos para los principales cargos de la federación.
4. El legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos.
5. El ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través del plebiscito o referendos.
6. El legislativo puede juzgar y remover al presidente.

En la obra *Regímenes políticos contemporáneos*, citada en *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo, se enuncian las siguientes características del sistema presidencial: a] el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo; b] el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste; c] entre el presidente y el legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos –voto de censura, disolución- que se dan en el sistema parlamentario y, d] el régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.¹⁵

Jorge Carpizo señala que los sistemas presidenciales en América Latina intentaron imitar el modelo norteamericano, sin embargo, existe una marcada diferencia en la evolución y consolidación de estos sistemas debido a las desigualdades de desarrollo que se presentan tanto en Estados Unidos como en América Latina. Principalmente se destaca que en América Latina no existe una eficaz red de pesos y contrapesos ya que es común que en los países en vías de desarrollo el poder legislativo esté o haya estado subordinado en alguna medida al poder ejecutivo; además de que la sociedad civil se encuentra en muchos ámbitos en estado embrionario o inmaduro.

¹⁵ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 13.

Así, el gran problema ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, en consideración de Jorge Carpizo: más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.¹⁶

A pesar de las muchas o pocas diferencias entre los sistemas presidenciales constituidos y consolidados en América Latina, es aceptado que el común denominador de estos sistemas se encuentra en el predominio del ejecutivo sobre los demás poderes.

En este sentido, Carpizo señala que el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.¹⁷

Sin perder de vista que el tipo ideal del sistema presidencialista es un sistema de gobierno caracterizado por el hecho de que tanto el poder ejecutivo como el legislativo encuentran su base de legitimidad directamente en los ciudadanos, Alicia Hernández establece que el presidencialismo, en cuanto gobierno separado del Congreso, debería alentar una mejor relación entre gobernantes y gobernados, ya que tiene la capacidad de conjugar la voluntad de eficiencia del Poder Ejecutivo con el deseo de los votantes de apoyar programas de uno u otro partido, incluso los de la oposición. En última instancia, el sistema presidencial permitiría garantizar la gobernabilidad sin detrimento de las instancias plurales de la ciudadanía.¹⁸

¹⁶ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 17.

¹⁷ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 18.

¹⁸ Hernández Chávez, Alicia. (1994). "La parábola del presidencialismo mexicano" en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pp. 9-10.

SISTEMA PRESIDENCIAL VS SISTEMA PARLAMENTARIO

¿Cuáles son las principales diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo? Respecto a los tipos de sistema de gobierno, se acepta –entre la comunidad científica- que hay dos sistemas de gobierno: el sistema presidencial y el sistema parlamentario. Cada uno de ellos tiene sus características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, características que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. También existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Esto depende de una serie de formalidades jurídicas y/o coyunturas políticas, pero obedece al anhelo de contar con un sistema de gobierno que sea instrumento adecuado dentro del panorama político-social que viven los estados.¹⁹

En opinión de Jorge Carpizo, la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario.

Con base en la opinión de Jorge Carpizo²⁰, propongo el siguiente cuadro comparativo:

Sistema Parlamentario	Sistema Presidencial
1] Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).	1] El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este.
2] El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición	2] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del

¹⁹ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 12

²⁰ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pp. 13-14.

forman mayoría parlamentaria.	congreso simultáneamente.
3] El poder ejecutivo se divide en dos: existe un jefe de estado con funciones de protocolo, y un jefe de gobierno con funciones de administración.	3] El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
4] El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.	4] El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
5] El gabinete se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.	5] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
6] Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, negar un voto de confianza, otorgar un voto de censura al gabinete y obligarlo a dimitir. Por su parte, el gobierno puede pedirle al jefe de estado que disuelva al parlamento.	6] El presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.
	7] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

PRESIDENCIALISMO MEXICANO: ORÍGENES

Cuando nos cuestionamos acerca de las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo en México, encontramos que la bibliografía especializada en el tema

atribuye al fenómeno diferentes causas dependiendo la coyuntura que determina a cada sistema en determinados límites temporales. Así, encontramos que los factores determinantes de este fenómeno pueden ser: la situación económica, política, social; una incongruencia en el ámbito cultural, además de condiciones tales como problemas de defensa nacional o coyunturas internacionales.

Para Alicia Hernández es imposible hablar de presidencialismo mexicano antes de la década de 1850, pues afirma que “la primera conformación histórica del presidencialismo sucede con la definición de la presidencia a partir de la revolución liberal de 1856. Fue en la Constitución de 1857 donde se establecieron algunas de las características esenciales de la institución presidencial: su elección separada de la del Congreso, su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial a las relativas al presupuesto, el poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.”²¹

Para el periodo anterior a la Revolución de 1910, la autora sostiene que el crecimiento progresivo del poder presidencial en el periodo 1867-1885 obedece fundamentalmente a la capacidad del presidente de mediar –a partir de sus facultades constitucionales- con los otros poderes. Por lo tanto, en el periodo en cuestión predomina la función mediadora del presidente y de sus secretarios de Estado con la representación en el Congreso, fragmentada y dividida en una multiplicidad de intereses y compromisos locales. La consecuencia política de esto fue que como ninguna de las facciones contaba con la fuerza suficiente para imponerse automáticamente sobre las otras; acabó por depender de la intermediación del gobierno para lograr una mayoría en los acuerdos parlamentarios.²²

²¹ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 19.

²² Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 21.

La autora de *La parábola del presidencialismo mexicano* llama la atención en la importancia a la representación política, a las facultades constitucionales y al haber político y material de la presidencia, para poder entonces decir que la expansión del poder presidencial a partir de la década de 1880 tiene un fundamento fuertemente institucional y no nace, como se ha sostenido, de la arbitrariedad de Porfirio Díaz. Así, La evolución de la institución presidencial entre la reforma liberal y la revolución de 1911 se caracteriza por una transformación de un presidencialismo relativamente débil a uno de tipo imperial capaz de imponer el orden por medio de una conmixión entre poderes constitucionales y prácticas políticas capaces de generar formas de compromiso entre las diferentes élites.²³

Y para el periodo posrevolucionario, la investigadora propone que: “[...] diez años de revolución y el nacimiento de organizaciones políticas dieron cabida a la reorganización del sistema político, que encuentra en la nueva Constitución de 1914 su punto de regeneración. La Constitución, a diferencia de la anterior, prevé en los artículos respectivos un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo [...] Precisamente para reforzar lo anterior se establece en la nueva Constitución que el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al Ejecutivo mas no para juzgarlo políticamente.”²⁴

Víctor López Villafañe señala que la revolución que comienza en 1910, si bien va a destruir la dictadura personificada en el héroe de Tuxtepec, no va a revivir el peso del parlamento, que ha dejado de existir con éste; por el contrario, el movimiento revolucionario va a producir una de las mayores paradojas del sistema político mexicano, es decir, el fortalecimiento aún más vigorizado del régimen presidencial. Así, se puede señalar como una nueva etapa del presidencialismo en México, la que se inicia con la promulgación de la consitución federal vigente, del 5 de

²³ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 23.

²⁴ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 24.

febrero de 1917, en la cual, no obstante la experiencia de la dictadura del general Díaz, se fortaleció aún más la posición constitucional del presidente de la república, sin tomar en cuenta que dicha constitución había sido ya reforzada en el desarrollo mismo de la vida política y constitucional del país.²⁵

Para López Villafañe, los factores que permiten explicar el reforzamiento de la posición hegemónica del presidente se establecieron en razón directa de las causas y desarrollo del movimiento revolucionario; los principales fueron: 1] los campesinos y los obreros participaron activamente en la revolución buscando reivindicaciones; el carrancismo logró aniquilar al movimiento campesino y pudo cooptar al movimiento obrero para su causa; 2] la revolución tuvo como uno de sus principales objetivos la lucha contra el capital extranjero y sus aliados nacionales. La burguesía nacional –encabezada por el carrancismo- tuvo que llevar a cabo una alianza con obreros y campesinos, que pudiese fortalecer su posición contra el enemigo exterior. De esta manera, el nuevo estado quedaría integrado por esta relación, entre masas y estado, de la que saldrían las características del presidencialismo futuro. Hasta ahora existe un consenso generalizado en aceptar a la etapa posrevolucionaria –hasta la presidencia de Cárdenas- como la de la consolidación del estado mexicano, de un sistema político y por ende del fenómeno del presidencialismo.²⁶

Por otra parte, encontré que Jorge Carpizo utiliza la afirmación de Lambert de que la primacía del poder ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta, ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los factores económicos y políticos

²⁵ López Villafañe. (1986) *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, pp. 62-63.

²⁶ López Villafañe. (1986) *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, pp. 75-76.

otorgan al ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.²⁷

Cuando hablamos de factores que determinan el grado de fuerza del poder ejecutivo, Ricardo Horcasitas propone analizar el fenómeno del fortalecimiento del poder ejecutivo como variable dependiente de la condición socioeconómica y cultural del ambiente que contiene al sistema político. Así, establece que el ejecutivo federal recorrió los primeros treinta años de la institucionalización del régimen político de la Revolución mexicana gobernando una sociedad principalmente agraria, población nacional que en el censo de 1960 aparece por primera vez dividida con el 50% urbana y rural. Esta división de la población nacional incrementó su tendencia a la urbanización con el Desarrollo estabilizador. Entre 1950 y 1970 se transformó el espacio social, las ciudades se expandieron, el ritmo de la vida y la organización del tiempo individual y colectivo se fue volviendo, conforme avanzaba la segunda mitad del siglo XX, cada vez más intenso y complejo.²⁸

PRESIDENCIALISMO MEXICANO: CONSOLIDACIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Al tratar de entender la forma como el presidencialismo logró consolidarse surge un factor clave: el partido dominante en el sistema político. Siendo jefe de su partido, el presidente podía colocar al frente del PRI a un hombre totalmente leal. Además, Horcasitas destaca que este partido fungía como un aparato político de control y mediación entre sociedad y Estado y había sido la institución a través de la cual se había dado la continuidad de los gobiernos “revolucionarios”.²⁹

²⁷ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pág. 23.

²⁸ Pozas Horcasitas, Ricardo. (2014) *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. Siglo XXI – UNAM, México. pág. 68

²⁹ Pozas Horcasitas, Ricardo. (2014) *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. Siglo XXI – UNAM, México. pág. 115.

En opinión de Aguilar Villanueva, el partido revolucionario, que surge en 1929 precisamente para evitar el desmembramiento del núcleo revolucionario y resolver pacíficamente mediante concertaciones la lucha sucesoria por el poder (el tránsito del faccionalismo militar de los caudillos a “un país de instituciones”), ha sido la organización política clave para disminuir el riesgo de la descomposición y la rivalidad mortal, el seguro del sistema.³⁰

La gobernabilidad legislativa característica del periodo del presidencialismo hegemónico se puede explicar –como señala Ricardo Horcasitas- ya que El titular del ejecutivo federal poseía la capacidad de obtener la obediencia debida de las dos cámaras del Congreso de la Unión, en las cuales los miembros del PRI ocupaban, en 1964, el 100% de los escaños en el Senado y el 95.9% en la Cámara de Diputados. Esta obediencia era significativa en la medida en que el principal promotor de las iniciativas legislativas era el presidente de la República, las cuales eran, en su gran mayoría, aprobadas sin modificaciones y por una cuasi unanimidad.³¹

Por su parte, Arturo González Cosío, en su ensayo “Notas para un estudio sobre el estado mexicano”, describe que los fundamentos del predominio del presidente en el sistema político mexicano son los siguientes: 1] la estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible; 2] el debilitamiento [o aniquilamiento] de los caciques locales y regionales; 3] la unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras; 4] el debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes; 5] la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales; 6] el aumento de medios y vías de comunicación, 7] el crecimiento hipertrófico de la capital de México.³²

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis. (1994). “El Presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 47

³¹ Pozas Horcasitas, Ricardo. (2014) *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. Siglo XXI – UNAM, México. pág. 115

³² González, Cosío. (1972) “Notas para un estudio sobre el estado mexicano” en *México: cuatro ensayos de sociología política*, Universidad Autónoma de México, México, pág 139.

Otro factor clave para entender la consolidación del presidencialismo mexicano se encuentra en el ejército, pues el presidente era la figura institucional encargada de conceder la promoción de los grados superiores en el ejército. Así, Alicia Hernández establece que “[...] el ejército federal, a través de sus altos mandos, se convirtió en el instrumento por medio del cual el presidente lograría extender su poder hacia los estados de la República. El papel político fue especialmente notorio en la elección de militares de alto rango como gobernadores de los estados y el control de los comandantes de zona militar de los procesos electorales al renovarse la representación a los congresos federal y estatales. El enlace que se establece entre la presidencia y los comandantes militares se funda tanto en relaciones de naturaleza personal como en vínculos jerárquicos, por ser el presidente el comandante en jefe de las fuerzas armadas.”³³

Otro fundamento del presidencialismo mexicano se encuentra en la existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno por el hecho de que, hasta mediados de la década de 1940, la elección fue calificada directamente por el Congreso.³⁴

Conjugando dos elementos clave del presidencialismo mexicano como lo son el partido oficial y el control sobre el sistema electoral, el presidente lograba construir una fuerte legitimidad. En palabras de Alicia Hernández “su legitimidad proviene de su capacidad para conjugar la dimensión <<antidemocrática>> (el control sobre el sistema electoral) con la <<democrática>> (la del consenso) cuyo mecanismo articulador es el partido oficial en su calidad de transmisor de las demandas de los sectores sociales que organiza. Sin embargo, esta legitimidad no se alcanzó de una vez por todas pues, a pesar de que el presidente podía inicialmente apoyarse en su connotación de *jefe de la Revolución*, para que realmente se consolidara la

³³ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pp. 21-22.

³⁴ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pág. 25

presidencia hubo que detener, entre 1917 y 1928, la dispersión del poder generada por la lucha revolucionaria, por lo que se procedió a la eliminación de los diferentes jefes regionales y locales. En otras palabras, la legitimidad de la presidencia encuentra su fundamento en la centralización del poder político mediante la cual se restablece el orden en el país.”³⁵

Para Jorge Carpizo, las variables que determinan la consolidación del presidencialismo mexicano son: 1] el presidente es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; 2] la subordinación del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; 3] la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; 4] la marcada influencia [del presidente] en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; 5] la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; 6] la fuerte influencia [del presidente] en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; 7] la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; 8] las amplias facultades constitucionales y extra-constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; 9] la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; 10] el gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal; 11]

³⁵ Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México. pp. 25-26.

un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se cuestione.³⁶

EL PRINCIPIO DE EFICACIA

Así, Diego Valadés plantea el primer principio que fundamenta el grado de gobernabilidad en una comunidad política: la eficacia del sistema político, pues establece que “el primer desafío que se plantea con motivo de la integración de un gobierno es cómo funcionar de manera eficaz.”³⁷ Sin embargo, advierte que “más allá del enfoque primario del gobierno eficaz está el concepto de *governabilidad*, que en un Estado constitucional implica exigencias más complejas que la simple mecánica basada en las decisiones de una persona, de un grupo o de un partido.”³⁸

Al respecto, Alberto Escamilla propone que “si se considera que la gobernabilidad democrática depende, en buena medida, de un acuerdo entre los principales actores políticos, las coaliciones y los pactos que llevan a cabo los partidos y el gobierno son igualmente un objeto de estudio muy relevante.”³⁹ En este orden, una parte fundamental de esta investigación estará conformada por el análisis de la eficacia que tuvo el gobierno de Enrique Peña Nieto. Eficacia en función del grado de cooperación para el intercambio político entre poder Ejecutivo y poder Legislativo a la hora de responder a las demandas de la sociedad, a través del famoso *Pacto por México*.

³⁶ Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, pp. 25-26.

³⁷ Valadés, Diego, (1945), *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, México, El Colegio Nacional. pág. 7

³⁸ Valadés, Diego, *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, 1945. pp. 8-9.

³⁹ Escamilla, Alberto, “Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial”, en Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, 2015. pág. 255.

Pablo Armando y Jorge Federico establecen que para medir el grado de eficacia de un gobierno existen dos tipos de indicadores, a saber: a] *indicadores tradicionales*, como la renta per cápita, los años promedio de educación, la pobreza, el desempleo, homicidios por cada cien mil habitantes, etcétera, y b] *indicadores de percepción*, medibles principalmente a través de las encuestas de opinión.⁴⁰

Para Manuel Alcántara, la eficacia es un elemento que se relaciona con la gobernabilidad “en el doble aspecto que requiere la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas: en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales.”⁴¹

Todo lo anterior tomando en consideración que el gobierno, en su búsqueda por alcanzar cierto grado de eficacia, “está obligado a trabajar en dos niveles: 1) el de la negociación con actores específicos, conflictivos o potencialmente conflictivos, como los grupos de interés, los líderes de los poderes fácticos, etcétera, y 2) el de las políticas estructurales que atienden situaciones conflictivas o potencialmente conflictivas, como la pobreza, la delincuencia, la inmigración masiva, etcétera.”⁴²

EL PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD

Lugio Levi define a la legitimidad, en el *Diccionario de política* –dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci-, como “el atributo del estado que consiste en la

⁴⁰ Pablo Armando González y Jorge Federico Márquez, *Los retos de la gobernabilidad en México*, UNAM-gedisa, México, 2016. pág. 13

⁴¹ Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995. pág. 18.

⁴² Pablo Armando González y Jorge Federico Márquez, *Los retos de la gobernabilidad en México*, UNAM-gedisa, México, 2016. pág. 11.

existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.”⁴³

Si coincidimos en que *el gobierno* es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Se ha visto que normalmente, es decir, cuando la fuerza del gobierno descansa en la determinación institucional del poder, para que califique como legítimo basta que este último se haya formado en conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con estas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política. Puede suceder, sin embargo, que la persona que es jefe del gobierno sea directamente objeto de la ordenanza en la legitimidad. En el estado moderno ocurre esto cuando las instituciones políticas están en crisis y los únicos fundamentos de legitimidad del poder son el ascendiente, el prestigio y las cualidades personales del hombre puesto en el vértice de la jerarquía estatal. En todos los regímenes existe, aunque en diversa medida, una dosis de personalización del poder, como consecuencia de la cual los hombres no olvidan nunca las cualidades personales de los jefes bajo la función que ejercen. ⁴⁴

Por otra parte, Nicos Poulantzas en *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, señala que puede “*designarse por legitimidad de las estructuras y las instituciones políticas su relación con la ideología dominante en una formación: más particularmente, la legitimidad recubre el impacto específicamente político de la ideología dominante*. Esto tiene su importancia, si se lo refiere al sentido que la ciencia política moderna atribuye a esa noción. La legitimidad –o la ‘cultura

⁴³ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. II, Siglo XXI, México, pág. 892.

⁴⁴ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. II, Siglo XXI, México, pág. 893

política’– indica para ella, por regla general, el modo [o grado] según el cual las estructuras políticas son *aceptadas* por los agentes de un sistema.”⁴⁵

Maurizio Cotta señala algo que nos interesa mucho. En su aportación “Los Gobiernos” encontrada dentro del *Manual de Ciencia Política* dirigido por Gianfranco Pasquino, Stefano Bartolini *et al.*, señala que “En particular dos <<responsabilidades>> aparecen universalmente asociadas a la función de gobierno: la tutela de la comunidad política frente al exterior y el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior. Por un lado, el problema de la guerra y de la paz externas, por el otro el del orden, la integración y la paz interna... Desde una perspectiva histórica y comparada es necesario observar que la ejecución de estas dos responsabilidades tiene una incidencia particularmente significativa sobre la legitimación del régimen político y de la autoridad de gobierno concreto.”⁴⁶

El filósofo Enrique Dussel describe que nuestro segundo principio de gobernabilidad encuentra su fundamento en que “...todo ejercicio del poder de toda institución (desde el presidente hasta el policía) o de toda función política (cuando, por ejemplo, el ciudadano se reúne en cabildo abierto o elige un representante) tiene como referencia primera y última al *poder de la comunidad política* (o del *pueblo*, en sentido estricto).”⁴⁷ En otras palabras, para constituir una gobernabilidad democrática el principio de legitimidad es fundamental pues indica el grado de salud que guarda la relación gobierno-sociedad: en el sentido de que la fuerza de un sistema político depende del grado de validez que éste alcance en la sociedad.

El uso de este principio permite, entre otras cosas, establecer la medida en que una sociedad acepta o rechaza el discurso y acciones del gobierno. Porque –como

⁴⁵ Poulantzas, Nicos. (2012) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México, pág. 284.

⁴⁶ Maurizio Cotta, “Los Gobiernos”, en Gianfranco Pasquino, Stefano Bartolini *et al.* (1994) *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos N° 125, Madrid, pág. 316

⁴⁷ Enrique Dussel, *20 Tesis de Política*, Siglo XXI, México, 2006, pág. 14.

señala Lúglio Levi- “si determinados individuos o grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la vida política, su comportamiento se podrá definir como *legitimación*. En cambio, si el estado es considerado en su estructura y en sus fines como contradictorio con el propio sistema de creencias, y este juicio negativo se traduce en una acción orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política, este comportamiento podrá definirse como *impugnación de la legitimidad*.”⁴⁸

Así, el segundo principio que determina el grado de gobernabilidad en una comunidad política se constituye por el grado de aceptación que las instituciones y sus titulares reciben de la sociedad como consecuencia de su eficacia a la hora de satisfacer las demandas de la misma. Como bien apunta Manuel Alcántara, el segundo principio de la gobernabilidad “es la legitimidad del sistema político entendida en su vertiente estricta de creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que, por tanto, el gobierno puede exigir obediencia.”⁴⁹

La legitimidad como principio de la gobernabilidad debe ser considerada en sus dos vertientes: como respeto al marco legal y como el grado de validez con que la comunidad encuentra a los productos o respuestas que el sistema político implementa como moneda de intercambio con la sociedad. En otras palabras, “el segundo criterio también guarda relación con el grado de aceptación de las políticas gubernamentales por parte de la oposición, la sociedad y el gobierno mismo. Es decir, con el grado de penetración y cohesión en torno al programa de gobierno.”⁵⁰

⁴⁸ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. II, Siglo XXI, México, pág. 894.

⁴⁹ Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995. pág. 17.

⁵⁰ Pablo Armando González y Jorge Federico Márquez, *Los retos de la gobernabilidad en México*, UNAM-gedisa, México, 2016. pág. 12.

Diego Valadés apunta que "...la legitimidad del gobierno parte de un proceso electoral competido, resuelto conforme a las reglas aceptadas por los electores, y se consolida mediante un desempeño satisfactorio para los gobernados."⁵¹ Esto nos permite continuar con el esbozo de una arena política llena de actores heterogéneos que conforman una recíproca relación de gobierno; lo cual indica que la gobernabilidad recae en múltiples actores con capacidad de responder y producir tanto demandas como acuerdos.

Antes de abandonar al principio de legitimidad, Leonardo Morlino en *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, ofrece –a lo largo de tres párrafos- conceptos vitales para esta tesina: pues me ayudarán a definir mi objeto de estudio.

Leonardo Morlino establece que⁵²:

1. El régimen forma parte de la teoría eastoniana en cuanto objeto del apoyo, junto con la comunidad política y la autoridad. Está compuesto de tres elementos: valores, normas y estructuras de autoridad. Los *valores* o principios están en la base de ciertas ideologías y doctrinas o bien entran más o menos implícitamente en la praxis política, es decir, están articulados abiertamente en expresiones simbólicas o son justificaciones latentes del régimen... El propio Easton pone de relieve cómo los valores fundamentales se someten a discusión con más frecuencia justamente en los sistemas en los que se están produciendo cambios significativos. [...] en la gran mayoría de los sistemas hay algunos valores que se convierten en dominantes, en cuanto que son defendidos por los miembros políticamente eficaces y no son rechazados abiertamente por los otros. Estos valores acaban imponiendo límites a la paxis política del régimen, es decir,

⁵¹ Valadés, Diego, *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, 1945. pág. 15.

⁵² Morlino, Leonardo. (1985) *Cómo Cambian los Regímenes Políticos. Instrumentos de Análisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 37-39

determinan el inventario de fines que puede perseguir un sistema y condicionan de algún modo a los otros elementos, las normas y las estructuras de autoridad.

2. Las *normas* son las reglas operativas o reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos. Son necesarias en un sistema para evitar la ineficacia que resultaría de las continuas discusiones orientadas al establecimiento de reglas de resolución de los conflictos, con detrimento de la sustancia de las decisiones a tomar, y también para evitar el desorden y el caos. Las normas pueden ser formalizadas, en constituciones escritas o códigos, o no formalizadas y consuetudinarias, aunque no por esto menos provistas de sanciones dentro del sistema.
3. El tercer elemento del régimen lo constituyen las *estructuras de autoridad*, es decir, el conjunto de roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ello [...] Los roles están dotados de autoridad, en cuanto que los titulares de los mismos tienen la capacidad de ordenar, mandar y, en algunos casos, obligar por razón de su legitimidad o desde otras bases, que pueden ser incluso la simple usurpación del monopolio de la fuerza, cuando la legitimidad falte o esté en fase de transformación. Los roles pueden estar especificados formalmente a nivel constitucional, por verdaderas leyes, o bien derivar informalmente de *patterns of leadership*.

EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

Leonardo Morlino define estabilidad política, en el *Diccionario de política* –dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteuci-, como *la previsible capacidad del sistema [político] de durar en el tiempo*. En este sentido, Morlino establece que “un sistema

debe ser considerado estable cuando, en un momento dado y sobre la base de un sistema de indicadores, es racionalmente previsible que durará en el tiempo.”⁵³

A consecuencia de que la definición antes dada de *estabilidad política* podría aparecer genérica para los ojos del lector, Leonardo Morlino recomienda aclarar lo que no debe ser considerado o confundido con *estabilidad*; y en este sentido, el autor señala lo siguiente⁵⁴:

1. La estabilidad no debe ser confundida con el equilibrio estable. Se dice que un sistema está en equilibrio cuando se encuentra en una condición de reposo debido a la interacción de fuerzas opuestas. Por otra parte, el equilibrio puede ser estático o dinámico: es estático cuando en estado de reposo los parámetros del sistema permanecen constantes en el intervalo de tiempo considerado; es dinámico cuando en situación de cambio la propia tasa de cambio permanece constante o bien se presenta con un modelo que se repite siempre.
2. Es necesario distinguir entre equilibrio estable, inestable e indiferente. Se tiene equilibrio estable cuando el sistema, después de haber sufrido cualquier disturbio exterior, tiende a retornar al precedente estado de quietud. Se tiene equilibrio inestable, cuando el sistema, siempre por la intervención de un disturbio exterior, se encuentra en un equilibrio precario que lo predispone a asumir otras posiciones, conformes o no con la precedente. Se tiene, por fin, equilibrio indiferente si el sistema asume una nueva posición después de la intervención de cualquier factor exterior.

En síntesis, los motivos expuestos por Morlino para refutar la identificación entre estabilidad y equilibrio son los siguientes: a] la noción de equilibrio estable no parece susceptible de hacerse operativa debido a la distancia que separa estas concepciones físicas de la realidad social, y b] el equilibrio estable busca el

⁵³ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. I, Siglo XXI, México, pág. 600.

⁵⁴ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. I, Siglo XXI, México, pág. 601.

mantenimiento del *estatus quo*; mientras que la estabilidad de un sistema político, o su persistencia en el tiempo, depende de la capacidad del mismo para cambiar y adaptarse a una realidad social siempre cambiante.

Dado que un sistema político permanece estable gracias a su capacidad autónoma de adaptarse y/o modificarse a los cambios y demandas provenientes del ambiente, estabilidad en el sistema político no debe ser confundido *ni por inmovilidad ni por estatismo*.

Leonardo Morlino señala cuatro principales hipótesis referidas a la estabilidad del sistema político⁵⁵:

1. En primer lugar, Almond y Verba ofrecen la más clásica explicación cultural de la estabilidad: “sólo un sistema político democrático que posee una cultura cívica tiene probabilidades de ser estable” (Almond y Verba, 1963). En este sentido, se puede considerar que un sistema político es estable no tanto a causa de su estructura sino de su cultura política congruente con la propia estructura. Y esta congruencia existe cuando la cultura política induce a los miembros de una comunidad a obedecer a las estructuras y a tener tanto conocimiento y conciencia de las mismas como sentimientos y evaluaciones a ellas favorables, como sucede cuando se incluyen estructuras democráticas en una “cultura cívica”.
2. En segundo lugar, Leonardo Morlino señala la hipótesis de Lipset: “un sistema político democrático es estable sólo si esta: a]desarrollado económica y socialmente; b] dotado de legitimidad, y c] de eficacia” (Lipset, 1963).
3. Resumida como tercera hipótesis, Morlino señala la teoría de la estabilidad democrática formulada por Eckstein: “un sistema político democrático es estable sólo si los modelos de autoridad a nivel gubernativo son congruentes con aquéllos a nivel de sociedad civil” (Eckstein, 1966).

⁵⁵ Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. I, Siglo XXI, México, pp. 602-605.

4. La cuarta hipótesis, diseñada por Huntington, es: “un sistema político es o se hace estable sólo si posee o alcanza en nivel de institucionalización adecuado al nivel de la participación existente” (Huntington, 1968). Destacando que el proceso de institucionalización es el único proceso capaz de controlar la modernización y la movilidad social, es el único modo de producir estabilidad en un sistema político.

Después de haber revisado los principios de eficacia y de legitimidad como fundamentos de la gobernabilidad, podemos abrir paso al tercer principio: la estabilidad. Antonio Camou establece que “...eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un *círculo virtuoso* de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos.”⁵⁶

Para que un sistema político se aleje de la amenaza de su dilución en un medio lleno de demandas, es necesario que este sistema garantice

Pablo Armando y Jorge Federico plantean que “el principal objetivo de la política es la consecución de un grado razonable de estabilidad social. Ello se alcanza cuando la cooperación supera al conflicto, o bien cuando el conflicto es canalizado de modo que no altere la gobernabilidad.”⁵⁷

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La ventaja inherente a este proyecto de investigación –que pretende devenir en una llave de acceso al debate teórico- es que se propone dentro de un contexto no vacío sino lleno de fenómenos que conciernen a la ciencia política. Propongo principalmente el análisis de la relación de gobierno, es decir, pretendo analizar las principales características de los intercambios y transacciones que se dan entre sistema político y sociedad.

⁵⁶ Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013. pág. 23.

⁵⁷ Pablo Armando González y Jorge Federico Márquez, *Los retos de la gobernabilidad en México*, UNAM-gedisa, México, 2016, pág. 11.

Esto es un estudio monográfico enfocado a describir y descubrir las claves y los efectos que produce la acción de gobierno y sus repercusiones en la sociedad. Particularmente, los productos que resultan del Poder Ejecutivo en su relación con el poder Legislativo a la hora de ejecutar la tarea específica de un sistema político: la asignación autoritaria de valores y cómo esta tarea es percibida y evaluada por la comunidad política. Así, es menester de primer orden estudiar y describir el proceso político mediante el cual el sistema político responde a las demandas de la sociedad.

Como David Easton señala y “teniendo en cuenta que concebimos al sistema político como separable de todos los demás sistemas sociales, y a menudo diferenciado asimismo por una estructura política independiente, será útil tratar las perturbaciones o influencias que proceden de la conducta de los sistemas ambientales como *intercambios* o *transacciones* que atraviesan los límites del sistema político.”⁵⁸

En este sentido –y siguiendo al autor de *Esquema para el análisis político*– emplearé el término *intercambio* para denominar la mutualidad de las relaciones, es decir, cuando se trate de hacer explícito el hecho de que los actores involucrados ejercen una influencia recíproca sobre el otro; por otra parte, emplearé el término *transacción* cuando resulte necesario hacer explícito el movimiento de un efecto en una única dirección, pasando simplemente, a través del límite de un sistema a otro.

Se propone reducir las influencias ambientales principales y significativas a unos pocos indicadores, cuyo examen permitiera apreciar y seguir en todas sus consecuencias el impacto potencial de los hechos ambientales sobre el sistema. Teniendo presente este objetivo, denominaré –escribe David Easton– *productos* del primer sistema a los efectos transmitidos a través de sus límites hacia otro sistema, efectos que serán los *insumos* del segundo sistema, aquel sobre el cual

⁵⁸ Easton, David. (1969) “El sistema político bajo tensión” en *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, pág. 152.

influyen. Por consiguiente, una *transacción* entre sistemas se considerará como un nexo entre ellos en forma de relación insumo-producto.⁵⁹

El conjunto de actividades que pretendo abarcar constituyen un sistema de variables que servirán como punto de referencia a la hora de comprender problemas teóricos concernientes al tema de la acción de gobierno. Dado que el interés se centra en analizar el rendimiento del sistema político en función de su eficacia, he elegido el concepto de *governabilidad* como categoría conceptual que describe un cierto estado que guardan principalmente dos variables en una comunidad política: estabilidad y legitimidad política.

Es fundamental establecer desde un principio que la elección del concepto de *governabilidad* obedece en un primer momento a la profunda sensación de que en este momento histórico el sistema político se encuentra ante la necesidad de adaptarse a una sociedad cada vez más empoderada con capacidad de legitimar o no a un gobierno en función de su eficacia a la hora de ejecutar acciones que promuevan el mejoramiento de la cualidad de vida de nuestra comunidad política.

En un segundo momento, creo que la categoría de *governabilidad* funcionará de manera adecuada como marco teórico ya que hace explícita la existencia de una relación recíproca entre gobierno y sociedad. Antonio Camou da luz a este punto cuando establece que “no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de *governabilidad*.”⁶⁰

Asimismo, creo que es interesante descubrir y analizar las reacciones y reacomodos que el sistema político tiene ante fenómenos como *El Pacto por México* y la desaparición de los estudiantes de *Ayotzinapa* ya que dichos fenómenos tuvieron la capacidad de mostrar las virtudes y vicios del sistema

⁵⁹ Easton, David. (1969) “El sistema político bajo tensión” en *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, pág. 153.

⁶⁰ Antonio Camou, *Governabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013. pág. 15

político en su relación con el ambiente social y cultural, dado que determinan el desarrollo de la vida política en la sociedad mexicana.

En este sentido y siguiendo la recomendación de Antonio Camou cuando plantea que para alcanzar una comprensión sistemática de los problemas de la *governabilidad democrática* en primer lugar habrá que preguntarnos a qué cosa hace referencia el problema de la gobernabilidad⁶¹, se propone a continuación una revisión breve pero concisa de la categoría de gobernabilidad y los conceptos que la constituyen como categoría teórica.

Resulta conveniente en primer lugar hacer una distinción entre gobernabilidad tradicional y gobernabilidad democrática. “La primera se apoyaba en la posibilidad jurídica de imponer decisiones; la segunda, basada en sistemas constitucionales avanzados, se ha transformado en algo mucho más complejo. Una evolución larga y penosa, pero todavía incompleta, ofrece hoy un panorama heterogéneo de instituciones en las que coexisten modalidades propias de la gobernabilidad tradicional y afloran las correspondientes a su forma democrática.”⁶²

Esta compleja transformación de la relación de gobierno tiene como fundamento la consideración de tres principios: 1) la *eficacia* en la asignación autoritaria de valores con que el sistema político consolida su legitimidad social; 2) la *legitimidad* que la sociedad atribuye al sistema político, y 3) la *estabilidad* del sistema político mexicano producto de una adecuada combinación de los dos primeros principios.

Una primera definición que abarca los tres principios de la gobernabilidad es la propuesta por Diego Valadés, quien describe que la gobernabilidad democrática es “un proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable, responsable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, que garantizan a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, en

⁶¹ Antonio Camou, *Governabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013. pág. 12.

⁶² Valadés, Diego, *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, 1945. pp. 13-14

un ámbito de libertades y de estabilidad, y que atiende los requerimientos de la sociedad mediante políticas que promueven justicia y equidad, prestaciones para el bienestar, y servicios regulares, suficientes y oportunos.”⁶³

Por su parte, Antonio Camou establece que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.”⁶⁴

Arbós y Giner, citados en (Alcántara, Manuel, 1995) “...definen la gobernabilidad como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.”⁶⁵

Dieter Nohlen, también citado por (Alcántara, Manuel, 1995) establece que “...el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.”⁶⁶

CONCLUSIÓN

Si el presidencialismo mexicano tuvo como una de sus principales características una gobernabilidad legislativa descansada en la existencia de un régimen de partido hegemónico, el advenimiento del pluralismo equilibrado irrumpe ahora

⁶³ Valadés, Diego, *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, 1945, pág. 14.

⁶⁴ Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013, pág. 22.

⁶⁵ Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995, pág. 40.

⁶⁶ Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995, pág. 39.

como un desafío en la vida política del país. Desafío que conmina a la comunidad política a fortalecer sus instituciones y adaptarlas a un ambiente donde ya nadie – ni el presidente- posee el poder absoluto. Desafío que conmina a la comunidad política a construir mecanismos que permitan la participación de todos los sectores de la sociedad. Desafío que hace notable la necesidad mutua entre gobierno y sociedad; un sistema político que debe ser eficaz a la hora de intercambiar insumos y productos con una sociedad que debe ser capaz no sólo de legitimar o no al gobierno en turno sino también de darse los mecanismos necesarios para elevar propuestas que de manera factible contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de toda la comunidad.

Dado que los tiempos modernos exigen actos civilizatorios, la comunidad científica debe aportar ideas y proyectos que busquen consolidar la democracia mexicana. Una democracia basada en el pluralismo de los muchos méxicos que conviven dentro de un mismo Estado. En este sentido y en función de que la gobernabilidad democrática es el estado de equilibrio dinámico referido al intercambio que se da entre gobierno y sociedad, necesitamos darnos instituciones que socialicen el poder y tengan como fundamento la participación social en los asuntos públicos.

Capítulo II “El Pacto por México”

INTRODUCCIÓN

Como bien explica Ricardo Espinoza Toledo en *El fin del súper-presidencialismo mexicano*, la presidencia de la República fue, en sus orígenes, construida para hacerse cargo de los grandes problemas nacionales que derivaron en la lucha de la Revolución. Principalmente, se buscaba la eficacia por encima de la democracia y no se diga de la pluralidad. Claves para el adecuado funcionamiento eran la fortaleza y la energía del presidente que, acompañado de disposiciones constitucionales, se conjuntaron en el tiempo para dar paso a la consolidación de lo que fue nuestro sistema súper-presidencial. El senado restaurado, el federalismo minimizado, legisladores limitados en el tiempo a causa de la no reelección inmediata y un sistema de partido no competitivo, contribuyeron decisivamente al logro del objetivo original: crear una súper-presidencia. En ese esquema, todo funcionaba con mucha coherencia y prontitud, con mucha eficacia.⁶⁷

El autor de *El fin del súper-presidencialismo mexicano* expone que debido a la complejización y diversificación de la sociedad, el Estado fue objeto de una democratización, pues la sociedad cada vez más fuerte, mejor organizada y autónoma, acompañada de partidos también autónomos y la puesta en marcha de un sistema electoral en el que el poder se encuentra en juego en elecciones cada vez más libres, equitativas y transparentes, además de un sector privado en constante desarrollo y una prensa independiente que hacía crítica del gobierno, han venido a erosionar las bases del sistema súper-presidencial. Si a ello se agregan la fortaleza actual de los contrapoderes el narcotráfico y la delincuencia el rezago electoral y político del PRI así como el anticipado y espectacular desarrollo

⁶⁷ Ricardo Espinoza Toledo. 1999. “El fin del super-presidencialismo mexicano”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

de la carrera por la presidencia de la República, se comprende porqué el súper-presidencialismo ha visto diluidos sus fundamentos: la eficacia en su gestión y la legitimidad de su función; es decir, ha perdido gobernabilidad.⁶⁸

A pesar de todo lo anterior, destaca Ricardo Espinoza que si ciertamente México no entra ya en la esfera del súper-presidencialismo, tampoco ha acabado de aterrizar en un auténtico sistema presidencial, ya que este último se caracteriza por la existencia de balances y contrapesos institucionales y políticos, en los cuales el presidente tiene el freno del Congreso, ambos están limitados por el principio federal y los tres se encuentran regulados por la Suprema Corte de Justicia. El motor de todo ello lo debería constituir un sistema de partidos cuyo asiento se encuentra en los estados de la federación.

Resulta entonces necesario destacar que nuestro punto de partida ha dejado de ser –desde antes de la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000- el súper-presidencialismo, dado que el paso de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo equilibrado (capital social de la vida democrática que hay que fortalecer y robustecer)⁶⁹ ocurrió producto de la flexibilización, apertura y democratización del tradicional sistema autoritario.

En este sentido, José Antonio Crespo apunta que el presidencialismo no democrático que ha regido la vida política del país se ha ido desgastando en los últimos años como consecuencia de un gradual debilitamiento institucional de todo el régimen. De manera inexorable, la presidencia, institución central en el sistema político mexicano, no podía escapar a este constante deterioro. Por otra parte, ese mismo desgaste fue generando nuevas reglas y procedimientos más democráticos que, por definición, han ido acotando el amplísimo margen de acción y discrecionalidad presidencial.⁷⁰

⁶⁸ Ricardo Espinoza Toledo. 1999. “El fin del súper-presidencialismo mexicano”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

⁶⁹ Véase Woldenberg, J. (2017) *Cartas a una joven desencantada con la democracia*, Editorial Sexto Piso, Ciudad de México, pág. 17.

⁷⁰ José Antonio Crespo, 1999. “Viejos y nuevos derroteros”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

Si nos cuestionamos sobre la menor presencia del presidente en algunos campos de la vida política, podemos encontrar dos opciones, a saber: 1] se debe al debilitamiento de la institución presidencial, 2] se debe al fortalecimiento de las instituciones que sirven para contener, controlar y supervisar al ejecutivo. José Antonio Crespo construye su respuesta desde la propuesta de un doble proceso; primero: el gradual debilitamiento institucional de todo el régimen, segundo: la creación de nuevas reglas y procedimientos más democráticos. Y contesta que:

“Evidentemente, no es lo mismo una presidencia débil que una presidencia más acotada; lo primero es característico de un sistema institucionalmente frágil (sea autoritario o democrático); lo segundo es propio de una democracia, aunque se muestre sólida y firme. Lo primero es perjudicial para la vida política en general, pues puede derivar en una situación de ingobernabilidad y, eventualmente, de inestabilidad política. Lo segundo no es en sí mismo riesgoso pues, por el contrario, reduce las probabilidades de un abuso del poder y fomenta la rendición de cuentas del jefe de gobierno, elementos esenciales de la democracia política.”⁷¹

En México –continúa José Antonio Crespo- y en particular durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, en el debate sobre la presidencia (en el cual el propio presidente ha sido frecuente participante) se confunde a menudo una presidencia débil con otra acotada. Pero la distinción entre una y otra no es clara. Los cambios que se han observado en la acción presidencial, en las decisiones en las que interviene o deja de intervenir, no son fáciles de ser clasificados y explicados como resultado del debilitamiento institucional de la presidencia, o del fortalecimiento de otras instituciones democráticas. El país vive ambos procesos de manera simultánea (lo que es típico de cualquier proceso de democratización), que se proyectan sobre la institución presidencial. El propio presidente Zedillo insistió varias veces en que la suya no era una presidencia débil, sino acotada, producto de la democratización que vive el país. Es natural que el presidente deseara proyectar esa imagen, y no una de fragilidad institucional o personal. Pero no

⁷¹ José Antonio Crespo, 1999. “Viejos y nuevos derroteros”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

siempre eso ha sido resultado de una auténtica democratización, aunque en muchas ocasiones sí. Por ejemplo, sin duda alguna las inusitadas dificultades que ha encontrado el Ejecutivo para hacer pasar sus iniciativas en el Congreso desde 1997, se deben a la nueva composición de la Cámara Baja, en la que por primera vez el PRI ya no detenta la mayoría absoluta. Desde luego, ello no se ha traducido aún en la capacidad institucional para llamar a cuentas al jefe de gobierno; se percibe todavía un trecho que no parece pequeño, para alcanzar esa posibilidad. En cambio, otros movimientos responden más a un creciente vacío presidencial, que está siendo colmado por fuerzas que poco o nada tienen de democráticas. Varios gobernadores han desafiado abiertamente la autoridad presidencial, haciendo caso omiso de ciertos lineamientos surgidos desde el poder ejecutivo, lo que recuerda las primeras etapas de la institucionalización política de la postrevolución, cuando el poder se encontraba disperso entre caudillos y caciques regionales.⁷²

José Antonio Crespo, desde la perspectiva institucional, propone que de cualquier manera, la presidencia sigue siendo un eje a partir del cual el proceso de cambio político podría lograr un cauce institucional en caso de que se ejerza un liderazgo adecuado, o salirse de él si los hilos presidenciales son manejados de manera insuficiente o inadecuada. No puede prescindirse, en todo caso, del arbitraje y conducción del presidente, pero ello tendría que hacerse no para frenar la democratización (como ocurrió durante décadas) sino para impulsarla, conducirla, y “protegerla”, de alguna manera, de las fuerzas y personajes que no se encuentran muy a gusto con el derrotero de cambio político por el que se ha enfilado el país en los últimos años.

Si las condiciones del ambiente son de una pluralidad equilibrada, donde nadie cuenta con la última palabra y se hace necesario entonces la conformación de coaliciones, con ello –afirma Ricardo Espinoza Toledo-, dio inicio el reto de lograr la eficacia del gobierno en el marco del pluralismo político, en razón de que la

⁷² José Antonio Crespo, 1999. “Viejos y nuevos derroteros”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

transición democrática no se hizo acompañar de la transformación del entramado institucional.⁷³

Por su parte, María Amparo Casar señala que: “Después de haber acumulado enormes poderes, tanto la institución como la figura presidencial han visto disminuidas sus facultades y campos de acción y el poder político se ha dispersado en un esquema más acorde con la democracia representativa. De hecho, los cargos contra el presidencialismo mexicano tradicionalmente han sido que aun cuando cumple con los requisitos formales de cualquier sistema presidencial, nunca ha estado realmente fundado en los principios que conforman a este arreglo institucional: la división de poderes y los pesos y contrapesos.”⁷⁴

La autora de *Dispersión no es ingobernabilidad (1999)* propone que la erosión del presidencialismo tradicional en México se debe principalmente a dos factores: 1] el fortalecimiento de la oposición y 2] el mejoramiento de las normas de competencia electoral. Estos dos factores han sido de gran influencia en la transformación del sistema político mexicano; siendo uno de sus efectos principales la erosión de la estructura del proceso electoral mediante la cual el poder Ejecutivo regulaba el acceso y distribución del poder (no hay que recordar el hecho de que uno de los principales rasgos del presidencialismo mexicano es que el Poder Ejecutivo calificaba el proceso electoral y controlaba a los participantes en la competencia).

Consecuentemente, María Amparo Casar describe que: “Lo que las sucesivas reformas políticas (especialmente las de los años noventa) han hecho es establecer condiciones de competencia electoral cada vez más equitativas y sustraer de manos del Ejecutivo el control sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. Hoy por hoy, la mayor parte de los actores políticos reconocen que aun cuando hay áreas que todavía requieren de reformas, México cuenta con

⁷³ Espinoza Toledo (2013). “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”, en Escamilla Cadena y Becerra Chávez (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de alternancia*, México, UAM-I – Miguel Ángel Porrúa, pág. 33.

⁷⁴ María Amparo Casar. 1999. “Dispersión no es ingobernabilidad”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

reglas electorales si no totalmente equitativas y justas, sí reglas que permiten la alternancia en el poder a los diferentes niveles de gobierno.”⁷⁵

La transición del presidencialismo tradicional mexicano puede explicarse entonces por el debilitamiento, y en algunos casos la disolución, de algunos de los supuestos y normas políticas bajo los cuales el presidencialismo se estructuró y operó por muchos años.

Casar señala tres supuestos o normas políticas que han cambiado, provocando la erosión del presidencialismo tradicional:

1. El primero de ellos era que el crecimiento de la oposición podía mantenerse bajo control. Actualmente los datos y fenómenos electorales demuestran que esa condición ya no está vigente.
2. El segundo supuesto que se ha modificado es que el Partido Revolucionario Institucional ha dejado de ser el partido hegemónico, dado que el PRI no ha obtenido la mayoría congresual desde finales del siglo XX. Esto significa que el gobierno unitario se ha desvanecido y que el Ejecutivo ya no tiene la posibilidad real de mantener subordinados a las diferentes ramas y niveles del gobierno aun en condiciones en las que logre mantener la lealtad y disciplina de su partido.
3. El tercer supuesto sobre el que se estructuró el hiper-presidencialismo fue el de la lealtad y disciplina incuestionables del partido hacia el presidente en turno. También ese supuesto se ha debilitado. Cada vez es mayor la dificultad para mantener la disciplina y unidad. La razón de ello está en que la lealtad, disciplina y unidad estuvieron basadas fundamentalmente en: a) el poder de nombramiento del Ejecutivo en relación tanto a la estructura administrativa como a la partidaria, b) su poder de selección de los

⁷⁵ María Amparo Casar. 1999. “Dispensión no es ingobernabilidad”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

candidatos a los puestos de elección, y c) la garantía de que, una vez nominados, estos candidatos obtendrían el puesto de elección.⁷⁶

El tránsito hacia un sistema más competitivo también ha dañado al cuarto supuesto: que el presidente siempre provendría del PRI. La consecuencia política más grave de la desaparición de esta condición es que el presidente queda desprovisto de una herramienta fundamental para ejercer su poder vis a vis el partido. Esto es, en ausencia de la certeza de que el próximo presidente será también un priista, el presidente o candidato presidencial no puede “amenazar” a los miembros de su propio partido en el sentido de que si no se disciplinan su carrera habrá llegado a su fin. Dicho de otra manera, no puede comprar la lealtad o disciplina a cambio de prometer puestos futuros pues ya no puede garantizar que el PRI seguirá en el poder.

Erosionados los anteriores poderes del presidente, hoy tenemos una presidencia mucho más acotada que la que conocimos en las décadas de estabilidad del sistema político mexicano y un sistema presidencial que comienza a respetar los principios de la división de poderes y los pesos y contrapesos. Este feliz acontecimiento no está, sin embargo, exento de riesgos. Riesgos que derivan, por una parte, de la escasa cultura democrática tolerancia, reconocimiento, negociación que ha prevalecido en México y, por la otra, del hecho de que el presidencialismo mexicano tuvo como uno de sus principales ejes la inquebrantable unidad de la élite política en torno a la figura del presidente. No es que el tipo de unidad de la élite que conocimos sea saludable en un sistema democrático, pero es necesario reconocer que ante una historia de concentración del poder, necesitaremos un periodo de ajuste para que su dispersión no se traduzca en ingobernabilidad.

LOS GOBIERNOS DE LA ALTERNANCIA

⁷⁶ María Amparo Casar. 1999. “Dispensión no es ingobernabilidad”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).

Héctor Zamitiz apunta que: “Desde antes de la alternancia en el poder Ejecutivo iniciada en el año 2000, muchos estudiosos y actores a la vez, ante el proceso electoral inédito que se avecinaba, señalaron que sería deseable un gran acuerdo o acuerdos para la gobernabilidad democrática, como condición para continuar dando certeza a las elecciones que se habían convertido en la clave del cambio político; toda vez que el modelo de negociación entre las élites gobernantes que ha predominado en México, ha sido poco propicio para alcanzar acuerdos fundamentales, pues éste se ha guiado por patrones de comportamiento inadecuados en un nuevo contexto de pluralidad democrática.”⁷⁷ Con el advenimiento de la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, en la que el Candidato Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones, se demostró que la cultura política o la forma de pensar y actuar de las fuerzas políticas en torno a la cooperación y negociación con el poder era concebida a partir de una noción de enfrentamiento, bloqueo y oposición permanente frente a las propuestas emanadas del gobierno.

Por otra parte, es aceptado por la comunidad científica que el sistema político mexicano registró un proceso de mejoría democrática entre 1977 y 1996, periodo durante el cual se modificaron las reglas y se crearon instituciones que permitieron el desarrollo de contiendas electorales competitivas; el proceso culminó con la instalación de un sistema de tres partidos políticos nacionales fuertes y la generación de un formato de gobiernos divididos. Adriana Báes apunta que: “El sistema de partidos plural cambió la relación Ejecutivo-Legislativo y desplazó al Presidente de la República como el principal indicador de reformas legales y constitucionales, obligándolo a presentar sólo aquellas en las que sentía tener posibilidades de conseguir su aprobación, al tiempo que provocó una reducción en

⁷⁷ Zamitiz, Héctor (Coord.). (2016) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 9.

la tasa de éxito de sus iniciativas, debido a los casos en los cuales no logró consenso.”⁷⁸

Además, la investigadora Adriana Báes destaca que la aprobación de leyes en cada legislatura requirió la formación de decenas de coaliciones, que se negociaron tema por tema, siendo la coalición más frecuente aquella formada por todos los partidos, en proyectos no controvertidos; en tanto que para el voto aprobatorio de las iniciáticas del Ejecutivo se aliaron diversas fuerzas políticas, lo que supuso amplios consensos a elevados costos, siendo la alianza más frecuente la de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional (PAN-PRI), ubicados en el espectro ideológico centro-derecha, en tanto que el PRD, de centro izquierda, prefirió excluirse, principalmente de las coaliciones en torno a temas económicos.

Antes del *Pacto por México* el sistema político se caracterizó por la presencia de gobiernos sin mayorías coherentes en el Congreso. Describe el investigador Ricardo Espinoza que “este esquema se tradujo en la casi imposibilidad de los presidentes surgidos del PAN, de construir acuerdos con las oposiciones. La promesa incumplida de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, de combatir la corrupción y la delincuencia, el deterioro de la confianza ciudadana en el sistema judicial, la falta de empleos y el estancamiento de la economía, integraban la caja de resonancia en que se producían los públicos desencuentros entre los gobiernos panistas y las oposiciones políticas y parlamentarias. La inacción presidencial dejó el espacio abierto a los “poderes fácticos” en detrimento del Estado y el derecho.”⁷⁹

⁷⁸ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 24.

⁷⁹ Espinoza, Ricardo. (2016) “El fortalecimiento del Presidente de la República en el *Pacto por México*” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 57.

¿QUÉ PROVOCARÍA LA FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA?

Diego Valadés apunta que: “En los sistemas constitucionales, o al menos en la práctica institucional latinoamericana, las coaliciones de gobierno tienden a hacerse frecuentes. [...] Esta tendencia está contribuyendo a superar el hiperpresidencialismo y el presidencialismo tradicional, y permite avanzar hacia el sistema presidencial democrático.”⁸⁰ El caso de los gobiernos de coalición es de suma importancia dado que, en una época de pluralidad equilibrada, sirve como instrumento de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, abona a la gobernabilidad democrática dado que: 1] hace previsible los actos de gobierno; 2] permite que los diversos grupos y actores sociales adopten medidas de corto, mediano y largo plazo; 3] se proyecta la imagen de un sistema político cooperativo, unido y plural; 4] se consolida la naturaleza del mandato representativo, 5] se fortalece la posición de los partidos como intermediarios entre gobernados y gobernantes. En suma, contribuyen al fortalecimiento del sistema representativo y a la responsabilidad del gobierno, lo que siempre se traduce en mejores niveles de gobernabilidad del sistema.⁸¹

Conviene registrar que se produce, asimismo, un efecto colateral favorable para la ciudadanía. La perspectiva de que se haga necesario integrar un gobierno de coalición tiende a reducir la estridencia de las campañas electorales, pues los actores se asumen como partes potenciales de un acuerdo de gobierno y hacen el doble cálculo de no radicalizar sus posiciones programáticas ni sus expresiones retóricas. De esta manera es previsible que la expectativa de acuerdos se atenúe la virulencia propagandística que acompaña la lucha por el voto.⁸²

⁸⁰ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 60-61.

⁸¹ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pág. 72.

⁸² Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 72-73.

La coalición de gobierno no cancela la deliberación democrática; más bien la sitúa en un triple plano; en el interior del gobierno, en el interior de cada una de las partes coaligadas, y entre éstas y las restantes fuerzas políticas. Esto se traduce en mejores controles intraorgánicos, que son capitales para atenuar las tendencias a la discrecionalidad y a la irresponsabilidad en el ejercicio del poder, e introduce nuevos perfiles a los controles interorgánicos. En buena medida se contribuye así a la cohesión de los partidos y, por añadidura, su disposición de negociar en aras de la gobernabilidad democrática permite corroborar su talante democrático, siempre bien valorado por la ciudadanía. Esto es relevante en una época en la que se suele cuestionar la seriedad y la responsabilidad con la que actúan los partidos políticos.⁸³

En contrapartida, es necesario advertir las consecuencias desfavorables que supone una coalición: limita las posibilidades de control político interorgánico; autonomiza a los elegidos con relación a los electores y por ende aumenta la impredecibilidad de sus decisiones, abriendo rangos de discrecionalidad que en términos generales son incompatibles con los postulados de la democracia constitucional. En general toda elección democrática corresponde a un proceso de incertidumbre que aumenta cuando se traslada al ejercicio del gobierno. La coalición de gobierno puede propiciar intercambios de favores negativos entre los coaligados, para ocultar errores e incluso actos de corrupción, con la consiguiente impunidad.⁸⁴

En adición a todo lo anterior, una vez establecida una coalición de gobierno, su ruptura en un sistema presidencial tiene efectos desfavorables para el coaligante y los coaligados. Aun cuando, como se ha dicho, el gobierno no corre riesgo en cuanto a su permanencia, sí erosiona su efectividad, sobre todo en materia de relaciones con el Congreso, y genera dudas acerca de su pericia en la conducción general de los procesos del poder, con las consiguientes repercusiones sobre las

⁸³ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 73-74.

⁸⁴ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pág. 74.

operaciones financieras y económicas, la vulnerabilidad ante la crítica mediática el posible desconcierto de los gobernados con sus secuelas en cuanto a la percepción social y la confianza general. En suma, puede representar un revés para la legitimidad en el ejercicio del gobierno. Todo esto, como es comprensible, plantea desafíos para la gobernabilidad.⁸⁵

La quiebra de una coalición puede tener una dimensión coyuntural que varía según el caso. Si los términos de la cohabitación entre las fuerzas políticas se ven dificultados por los excesos de los coaligados, la ruptura puede ser leída como una respuesta natural por parte del coaligante y en este sentido es posible que su determinación encuentre la comprensión de la opinión pública y de los sectores influyentes; pero si la causa es la contraria, esto es, si se atribuye a la rigidez o incapacidad del coaligante en perjuicio de los compromisos contraídos con los coaligados, puede traducirse en una percepción negativa por parte de los sectores externos, en especial de los más sensibles que se expresan en variaciones bursátiles y, en algunos países y en diferentes momentos, en la cotización de la moneda, en la retracción de la inversión externa, en la oferta de empleo y en la alteración de los precios del trabajo y de las mercancías.⁸⁶

¿QUÉ PROVOCARÍA LA RUPTURA DE UNA COALICIÓN DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA?

A pesar de que la ruptura de una coalición no pone en riesgo la permanencia de un gobierno en el sistema presidencialista, su ruptura sí provoca efectos desfavorables para el sistema político en general, efectos desfavorables para el coaligante y los coaligados en particular; debido a que la ruptura de la coalición impacta de manera directa en la efectividad legislativa. Además, genera dudas acerca de su pericia en la conducción general de los procesos del poder, con las

⁸⁵ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 75-76.

⁸⁶ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 76-77.

consiguientes repercusiones sobre las operaciones financieras y económicas, la vulnerabilidad ante la crítica mediática el posible desconcierto de los gobernados con sus secuelas en cuanto a la percepción social y la confianza general. En suma, puede representar un revés para la legitimidad en el ejercicio del gobierno. Todo esto, como es comprensible, plantea desafíos para la gobernabilidad.⁸⁷

Diego Valadés advierte que la quiebra de una coalición puede tener una dimensión coyuntural. Por ejemplo, si los términos de la cohabitación entre las fuerzas políticas se ven dificultados por los excesos de los coaligados, la ruptura puede ser leída como una respuesta natural por parte del coaligante y en este sentido es posible que su determinación encuentre la comprensión de la opinión pública y de los sectores influyentes; pero si la causa es la contraria, esto es, si se atribuye a la rigidez o incapacidad del coaligante en perjuicio de los compromisos contraídos con los coaligados, puede traducirse en una percepción negativa por parte de los sectores externos, en especial de los más sensibles que se expresan en variaciones bursátiles y, en algunos países y en diferentes momentos, en la cotización de la moneda, en la retracción de la inversión externa, en la oferta de empleo y en la alteración de los precios del trabajo y de las mercancías.⁸⁸

¿QUÉ ES EL PACTO POR MÉXICO?

Para Héctor Zamitiz “El *Pacto por México* debe considerarse una innovación en los mecanismos de acuerdo político que se propuso modificar algunos obstáculos, para lograr una cooperación más eficaz entre los actores políticos en nuestro país, pues logró la aprobación del Congreso de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional, aunque trastocó algunos

⁸⁷ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 75-76.

⁸⁸ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 76-77.

aspectos del sistema político en la toma de decisiones, como en la ejecución de las acciones.”⁸⁹

Agrega Héctor Zamitiz que el *Pacto por México* fue concebido como una mediación convenida entre las dirigencias del PAN, PRI y PRD, cuyo objetivo desde su integración fue el establecimiento de los temas y prioridades de lo que sería una agenda legislativa, que contendría principios, temas y expectativas que se consideraban necesarios, cuya base fue de 95 compromisos que proyectaron cambios y reformas estructurales con orientación de mercado, así como en materia de política electoral y del régimen jurídico.⁹⁰ Los temas y prioridades condensarían en una agenda que inevitablemente provocó la polarización entre los grupos y sectores de la sociedad, por lo que se requería que el sistema político proyectara una imagen de consenso mediante la formación de coaliciones legislativas y el apoyo diferenciado a la institución presidencial.

Por su parte el investigador Ricardo Espinoza propone que el *Pacto por México* “fue una exitosa operación política que asoció a los dirigentes del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el gobierno de la República, en torno a una agenda política y legislativa compartida.”⁹¹

A partir de las definiciones estudiadas puedo coincidir en que el Pacto fue concebido en la élite del sistema político mexicano como un instrumento mediante el cual se llegaría a una concertación y consecuente creación de una agenda legislativa principalmente concebida por el Presidente de la República. Dicha agenda provocaría una dinámica *sui generis* en el proceso parlamentario y generó una alta productividad en la tasa de reformas constitucionales y aprobación de leyes secundarias que modificarían profundamente el diseño institucional.

⁸⁹ Zamitiz, Héctor (Coord.). (2016) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pp. 9-10.

⁹⁰ Zamitiz, Héctor (Coord.). (2016) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 16.

⁹¹ Espinoza, Ricardo. (2016) “El fortalecimiento del Presidente de la República en el *Pacto por México*” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 57.

¿POR QUÉ SURGE EL PACTO POR MÉXICO?

Si nos planteamos la interrogante del porqué surge el *Pacto por México*, en primer lugar tengo que tomar en cuenta que existen dos modalidades básicas de gobierno, diferenciadas entre sí por la forma en que se ejerce el poder institucional. El primer caso trata de un ejercicio del poder concentrado –una forma poco democrática-; ahí donde el entramado institucional tiende a la forma autoritaria de ejercer el poder, es imposible hablar de coalición. Por otra parte, ahí donde el entramado institucional es democrático y el ejercicio del poder es desconcentrado, la primera conclusión apuntaría en el sentido de un desempeño compartido y por ende la coalición resultaría una consecuencia directa.⁹²

Diego Valadés apunta que: “La coalición suele ser necesaria para formar gobierno en el sistema parlamentario y puede ser un requisito para la gobernabilidad en un sistema presidencial. En el primer caso, los coaligados pueden participar en la coalición en función de su respectivo peso parlamentario, o en cualquier otro esquema que resulte de la negociación política correspondiente. En el sistema presidencial el jefe de Estado y de Gobierno tiene un amplio margen de operación para optar por una coalición permanente o por negociar caso por caso las designaciones, cuando dependan de la ratificación o de la confianza del Congreso, así como las decisiones presupuestarias y legislativas que hagan viable el programa de su gobierno.”⁹³

Así, en el sistema presidencial el jefe de Estado y de Gobierno tiene la opción de conformar una coalición mediante la invitación a las fuerzas políticas necesarias para construir una mayoría parlamentarias; por un lado esto sólo implica que el Presidente tendrá mayor espacio para gobernar, pero esto no significa que el éxito de la coalición esté ligada a la permanencia del presidente en el cargo.

⁹² Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pág. 7.

⁹³ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 54-55.

En segundo lugar, tengo que tomar en cuenta la triple clasificación que propone Diego Valadés, a partir del estudio del sistema de controles verticales y horizontales propone tres modelos de sistemas:

1. El sistema presidencial tradicional: ahí donde el presidente mantiene un alto nivel de concentración del poder, aun cuando existan sistemas electorales abiertos y garantías para los derechos fundamentales.
2. El sistema presidencial transicional: se caracteriza por la existencia de instituciones de control jurisdiccional y político, a pesar de que al mismo tiempo estas instituciones conviven con otras que las neutralizan o incluso invalidan.
3. El sistema presidencial democrático: es aquel en el que se pasa de los enunciados formales a la positividad de la norma en materia de controles jurídicos y político, y por consiguiente supera la concentración de facultades en una sola persona. Aquí las decisiones gubernamentales son objeto de deliberación en un gabinete con facultades constitucionales y los ministros que lo integran están sujetos a responsabilidades políticas.⁹⁴

Antonio María Hernández citado por Diego Valadés en *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, añade una modalidad aún más crítica de la que Valadés clasifica como el modelo tradicional. Esta otra modalidad es denominada como *el sistema hiper-presidencialista*, cuya característica principal es que el Poder Ejecutivo opera más allá de los límites constitucionales y carece de controles por parte de los otros poderes estatales.

En consecuencia, un gobierno de coalición podría inscribirse tanto dentro de un modelo de tipo transicional como dentro de uno de tipo democrático; siendo incompatible con los modelos hiper-presidencialista y tradicional.

¿PARA QUÉ SE CREA EL PACTO POR MÉXICO?

⁹⁴ Valadés, Diego. (2016) *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, pp. 58-59.

Los que suscribían el *Pacto por México*⁹⁵ reconocían que:

- México tiene una sociedad plural y, dado que sus fuerzas políticas representan a millones de ciudadanos que les han otorgado, con su voto, el mandato de representarlos, hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único.
- Consecuentemente, reconocían que las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario [esto justificando la necesidad de una coalición parlamentaria).
- Las instituciones políticas mexicanas o el Estado (macro-institución de instituciones políticas) tiene ante sí retos de proporciones mayúsculas, pues la situación económica a nivel global se deteriora rápidamente. Así, el país necesita seguir tomando medidas preventivas y de reajuste que le permitan hacer frente a las posibles contingencias que se le presenten.
- La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.
- Nuestro largo proceso de transición debe culminar. Las diferencias políticas y la legítima aspiración de acceder al ejercicio del poder mediante el voto, no deben impedir que las diversas fuerzas políticas logren acuerdos que coloquen los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario. Necesitamos concentrar nuestras acciones un culminar la transición democrática y orientarla hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad a las que siempre hemos aspirado. El país

⁹⁵ Véase, "Visión", *Pacto por México* (2012), [<http://pactopormexico.org/>].

requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.

En diciembre de 2012, el Ejecutivo federal y los líderes nacionales de las tres principales fuerzas políticas del país decidieron, por primera vez, sumar esfuerzos en un mecanismo que permitiera lograr consensos en torno a los cambios estructurales que convinieran para el país, a fin de garantizar su conducción administrativa y el respaldo legislativo necesario.⁹⁶

Desde la óptica de Ricardo Espinoza (la del fortalecimiento del Presidente) En dirección contraria al estancamiento de la relación entre Ejecutivo y Legislativo que caracterizó los dos sexenios de presidencias panistas, el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por Enrique Peña Nieto, empezó por convertir en virtud su presencia minoritaria en el Congreso. El *Pacto por México* expresaba la pluralidad política del país y se presentaba como un paso necesario para recuperar la rectoría política del Estado. El horizonte ahí definido era la transformación de México con base en el consenso de las fuerzas políticas y el gobierno. El PAN y el PRD eran dos de sus pilares centrales. En un período corto, el Pacto permitió procesar acuerdos que se convirtieron en reformas sustantivas a la Constitución y a las leyes en materias antes intocables. Esas reformas sentaron las bases jurídicas para modificar la política educativa y la relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), establecieron los nuevos principios de la competencia en materia de telecomunicaciones e inversiones y abrieron las puertas a la inversión privada en ámbitos antes reservados al Estado, como el petróleo y la electricidad.⁹⁷

El sistema de partidos, no obstante, dificultó la formación de consensos en torno a las adecuaciones estructurales que requería el país para impulsar su desarrollo

⁹⁶ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 31.

⁹⁷ Espinoza, Ricardo. (2016) “El fortalecimiento del Presidente de la República en el *Pacto por México*” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 58.

bajo las nuevas condiciones internacionales. En 2012, una vez conocida la distribución de fuerzas políticas que se configuró tras las elecciones federales y estatales de ese año, el Ejecutivo federal y las dirigencias nacionales de los tres principales partidos políticos coincidieron en el diagnóstico de la situación del país e idearon un mecanismo para acordar y poner en marcha una serie de políticas públicas sociales, económicas y políticas, muchas de las cuales requerirían reformas constitucionales.⁹⁸

El 2 de febrero de 2012 el presidente de la República Enrique Peña Nieto, y los líderes nacionales de los partidos Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz; Acción Nacional, Gustavo Madero, y de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano, anunciaron el *Pacto por México* como un acuerdo similar al Pacto de La Moncloa, en el cual se establecieron las normas bajo las cuales operaría la democracia española; pero más que ello, el acuerdo se constituyó en la primera coalición político-legislativa, estructurada y relativamente estable en el sistema presidencial mexicano. El Pacto comprometió el respaldo del Ejecutivo federal y la fuerza de los tres partidos políticos nacionales más relevantes en el Congreso de la Unión, los gobiernos y los congresos estatales, logrando mantener en alianza a los tres partidos signantes por más de un año, estabilidad máxima que le permitieron la lejanía de los siguientes procesos electorales federales, el grado de controversia de las iniciativas previstas y un contexto institucional carente de incentivos para la formación de coaliciones políticas estables.⁹⁹

En las elecciones federales de 2012 el otrora hegemónico Partido Revolucionario Institucional recuperó la Presidencia de la República, pero por segunda ocasión como partido gobernante no logró mayoría en el Congreso y se inscribió en un

⁹⁸ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pp. 24-25.

⁹⁹ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 25.

formato de gobierno dividido, el sexto en México desde 1997. En la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 42.64 por ciento de los escaños y su aliado electoral, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 5.41 por ciento; en tanto que en el Senado obtuvieron 42.19 por ciento y 5.47 por ciento, de manera respectiva, por lo cual aun manteniendo su alianza, ambos partidos no reunían la mayoría absoluta en ninguna de ellas, menos aún la calificada que requieren las reformas constitucionales.¹⁰⁰

El acuerdo comprometió objetivos de política pública que correspondería poner en marcha al Ejecutivo federal y a sus similares estatales, y una agenda legislativa que involucró al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Por primera vez, el acuerdo incluyó compromisos entre los partidos políticos nacionales y el Presidente de la República y giró en torno a políticas públicas de alcance nacional y la legislación necesaria para alcanzarlas. Por el tipo de compromisos que incluyó el Pacto, puede afirmarse que se trató de la primera coalición legislativa estructurada y relativamente estable. Su negociación con los líderes nacionales de los partidos políticos, y no con sus dirigentes parlamentarios, revela que en México las directrices a seguir por los grupos políticos en el Congreso de la Unión, los gobiernos y las legislaturas estatales se toman desde la cúpula nacional de las fuerzas políticas, las cuales garantizarían un grado importante de confiabilidad y firmeza en los acuerdos y, en comparación con lo que se pactan tema por tema, abaratarían los costos de su negociación.¹⁰¹

La distribución de los votos necesarios para la aprobación de reformas constitucionales, el poder de veto que mantenían los partidos político nacionales entre si y la necesidad de tomar decisiones sobre temas que se mantenía a la

¹⁰⁰ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 30.

¹⁰¹ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 32.

espera de resolución desde varios años atrás, fueron algunas de las motivaciones que llevaron a los tres partidos políticos nacionales más fuertes del país a suscribir El *Pacto por México*, no obstante, en la determinación también pesaron algunas motivaciones particulares. [Destaca la del presidente EPN] Para el gobernante Partido Revolucionario Institucional representaba la gran oportunidad de que un Presidente salido de sus filas, lograra los ansiados consensos en torno a los temas estructurales, y quizá ampliara la legitimidad del Ejecutivo y de su partido.¹⁰²

¿QUÉ IMPLICÓ PARA EL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO EL PACTO POR MÉXICO?

Para conocer el papel que juegan los diferentes actores al conformar una coalición, Diego Valadés describe que siempre existe un actor que convoca a los demás, ya se trate de una coalición dentro de un sistema de tipo parlamentario o presidencial. En primer lugar, en los sistemas parlamentarios existe la posibilidad de que cualquier partido convoque a una coalición, aunque la norma es que el partido que convoca sea el partido más votado, demostrando su capacidad para formar consenso a través de la asociación con otras fuerzas parlamentarias. Por otra parte, en las coaliciones de sistemas presidenciales los partidos ajenos al presidente, incluso con mayoría congresual, pueden sugerir e incluso promover, pero en ningún caso convocar, la integración de la coalición, que siempre corresponde a la iniciativa del presidente. En ambos casos, a ese actor que convoca le llamo coaligante. Una vez integrada la coalición, todos son coaligados, pero el coaligante es quien encabeza el gobierno y a quien corresponde el esfuerzo mayor por mantenerla.¹⁰³

¹⁰² Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pp. 32-33.

¹⁰³ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pág. 55.

Diego Valadés agrega que: “La ruptura de la coalición en un sistema parlamentario suele implicar la caída del gobierno y la habitual convocatoria a nuevas elecciones. El coaligante suele medir esta opción y, si encuentra que con la nueva elección obtendría dividendos políticos, puede endurecer sus posiciones en el interior del gobierno para forzar la ruptura. Otro tanto sucede si quienes leen esa posibilidad en su favor son los coaligados. En cambio, en los sistemas presidenciales latinoamericanos la disolución del Congreso no se ha generalizado. En la actualidad está prevista sólo en las constituciones de Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, si bien por diversas razones. En Perú y en Uruguay está asociada a la estabilidad del gabinete, mientras que en Ecuador y en Venezuela, constituye una expresión más del poder vertical del presidente.”¹⁰⁴

En este sentido, en los sistemas presidenciales el coaligante no tiene incentivos para interrumpir la coalición porque hacerlo lo priva de la mayoría congresual con la que gobierna, aunque sí puede significar un freno cuando los coaligados propenden a hacer onerosa en exceso su permanencia en la coalición. Los coaligados saben que al no existir el riesgo de una convocatoria anticipada a elecciones, pueden elevar el nivel de sus exigencias sabiendo que su eventual salida del acuerdo disminuiría la capacidad de gobierno y haría vulnerable al coaligante en el siguiente proceso electoral ordinario. Aun así, la disolución congresual no se justifica en un sistema presidencial, porque la ruptura de la coalición no pone en riesgo la permanencia del jefe de Estado y de Gobierno y, por el contrario, la convocatoria anticipada a elecciones puede exacerbar la naturaleza plebiscitaria del presidencialismo. Ese juego de expectativas recíprocas mantiene las coaliciones en un pulso constante de tensiones y concesiones que, si bien dificulta las tareas de gobierno, también representa un útil elemento de

¹⁰⁴ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pág. 56.

control intraorgánico que inhibe desbordamientos y excesos en el ejercicio del poder.¹⁰⁵

El *Pacto por México* fue una operación política que comprometió al Presidente frente a los partidos coaligados y tuvo para éste “una utilidad política inestimable en razón de ofrecerle la cobertura y el argumento fundamental para lograr el respaldo diferenciado y alternado de esos dos partidos, siempre a favor de las iniciativas presidenciales. Justificado en los objetivos y compromisos motivo del Pacto, el Presidente instrumentó una estrategia que le permitió moverse libremente entre el PRD y el PAN para impulsar sus temas prioritarios y, con ello, fortalecer el poder presidencial.”¹⁰⁶

CONCLUSIÓN

En su primer mensaje a la Nación, el nuevo mandatario destacó que: “Los mexicanos demandan un Presidente que asuma su responsabilidad con la República y que cumpla a cabalidad con sus deberes. [...] Trabajaré por un Gobierno eficaz que tenga un propósito fundamental: hacer realidad los derechos humanos que reconoce nuestra Constitución”¹⁰⁷. En este sentido, el gobierno de Enrique Peña Nieto inició su mandato bajo el manto del *Pacto por México*, firmado el 2 de diciembre de 2012. El Pacto generó la construcción de una agenda plural entre las diversas fuerzas políticas y el Presidente de la República, y con una agenda plural se pudo superar la parálisis legislativa propia de los dos mandatos anteriores.

El objetivo quedaba claro, Enrique Peña Nieto hacía explícita la necesidad de convertirse en el mediador entre todas las fuerzas políticas y para ello requería

¹⁰⁵ Valadés, Diego. (2016) Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas, El Colegio Nacional, México, pp. 57-58.

¹⁰⁶ Espinoza, Ricardo. (2016) “El fortalecimiento del Presidente de la República en el *Pacto por México*” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 57.

¹⁰⁷ Mensaje de Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1 de diciembre de 2012) disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kdVIhfJAR34>

modificar la relación que existía con el Poder Ejecutivo. Adriana Báes plantea que: “Desde su triunfo en la elección presidencial, Peña Nieto y su equipo trabajaron para definir una agenda política y legislativa común con las diversas fuerzas políticas. Sin contar con mayoría propia en el Congreso, el concurso de los partidos de oposición era condición necesaria de la gobernabilidad y, en primer lugar, del fortalecimiento del nuevo Presidente. El Pacto fue la carta de presentación de la presidencia de Enrique Peña Nieto. Sostenido por los dirigentes del PAN y el PRD, el acuerdo planteaba el fortalecimiento del Estado, la democratización política y la ampliación y el ejercicio efectivo de los derechos.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ Báes, Adriana. (2016) “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 23.

Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema Político”

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo pretendo analizar la forma en que fenómenos de violencia, ocurridos en el seno de una sociedad, impactan sobre la percepción y consecuente evaluación que los ciudadanos generarán, para sí y para su comunidad, de las instituciones políticas que probablemente generen procesos de deslegitimación. Como sabemos, el concepto de legitimidad nos importa mucho porque es un principio que fundamenta la *Gobernabilidad democrática*. Tomando en cuenta lo que establece el filósofo Enrique Dussel: “El problema de la gobernabilidad aparece ante el fracaso de uno o varios componentes de las estructuras, las acciones, la complejidad institucional de la vida política de una comunidad.”¹⁰⁹, pretendo comprobar que el fracaso en la elaboración e implementación de los productos con los que el sistema político pretende solucionar las demandas sociales, es un elemento que provoca ingobernabilidad o al menos afectará la legitimidad de las instituciones.

En este sentido, presentaré los casos de *Tlatlaya* y de *Ayotzinapa* porque fueron fenómenos que tuvieron un alto y negativo impacto en la sociedad. Particularmente me interesa describir la secuencia de hechos de los fenómenos citados para poder percibir los elementos que la sociedad reprueba o no acepta. Además, es importante destacar que tomé estos casos porque pretendo demostrar que, tanto la sociedad como los medios de comunicación establecen una serie de demandas hacia el sistema político. Demandas sociales que el sistema político deberá satisfacer, de otro modo, intentaré comprobar que, como establece M. Alcántara Sáez: “La esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; el bloqueo a la hora de tomar decisiones

¹⁰⁹ Dussel, Enrique, *Política de la liberación vol. II Arquitectónica*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pág. 490.

por parte de los dirigentes que resuelven los problemas de los ciudadanos; la falta de confianza de éstos en el sistema político [...]”¹¹⁰ son algunas de las circunstancias a las que probablemente podríamos etiquetar como causales de ingobernabilidad.

Destaco que los fenómenos de *Tlatlaya* y *Ayotzinapa* involucran a importantes instituciones del sistema político: comenzando por las fuerzas armadas y terminando con la figura presidencial. Y esto es muy importante porque si tomamos en cuenta que “la cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación [...] [Además, dicha orientación] Incluye: 1º una *orientación cognitiva*, es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus roles, de los aspectos políticos <<inputs>> y aspectos administrativos <<outputs>>; 2º una *orientación afectiva* o sentimientos acerca del sistema político y de sus roles, y 3º una *orientación evaluativa* basada en juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos.”¹¹¹

En ambos casos parece que la sociedad desaprueba la violencia generada por la implementación de estrategias de combate al crimen organizado; por lo tanto, esta desaprobación impacta de manera directa en la legitimidad de las instituciones.

A mi parecer, es a través del análisis de fenómenos de gran impacto que se pueden vislumbrar elementos constitutivos de la cultura política me interesa porque, como establece Almond y Verba, “Lo problemático en el contenido de la cultura mundial naciente es su carácter político. Mientras que el movimiento, en el sentido tecnológico y de racionalidad organizadora, presenta gran uniformidad en todo el mundo, la dirección del cambio político es menos clara. Pero es posible discernir un aspecto en esta nueva cultura política mundial: será una cultura

¹¹⁰ Alcántara, Sáez, 1992, 19. Citado en Dussel, Enrique, *Política de la liberación vol. II Arquitectónica*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pág. 490.

¹¹¹ Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 31.

política de participación”¹¹²; en este sentido pretendo averiguar el tipo de contenido de la cultura política en México.

Por otra parte y continuando con el concepto de *cultura política*, pretendo resaltar el papel que juegan los ciudadanos a la hora de consolidar nuestra democracia, pues como señala Almond y Verba: “Teóricos de la democracia, desde Aristóteles a Bryce, han insistido en que las democracias se mantienen por la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, por un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y por un sentido muy difundido de responsabilidad cívica.”¹¹³

Así, el primer apartado de este capítulo se titula *Tlatlaya*, en el que se describen los hechos que ocurrieron en el poblado de San Pedro Limón, en Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014. Lo más relevante del caso fue que a pesar de que los niveles de gobierno estatal y federal manejaron la versión de que los 22 “presuntos criminales” habían muerto durante un enfrentamiento con elementos del Ejército, la recomendación 51/2014 que la CNDH emitió –citada por Mayra Zepeda en *Animal Político*- para la Sedena, la PGR y el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, detalla que los militares ejecutaron a 15 de los 22 muertos hallados en el suelo de la bodega en Tlatlaya el 30 de junio de 2014.¹¹⁴

Por otra parte, el segundo apartado de este capítulo se titula *Ayotzinapa*, en el que se describen los hechos que ocurrieron la noche del 26 de septiembre de 2014 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, en el que la policía municipal y estatal de Iguala persiguió y atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. En este capítulo también se abordan las consecuencias tanto políticas como sociales que provocó este fenómeno. Puedo destacar que *la verdad*

¹¹² Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 20.

¹¹³ Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970, pág. 26.

¹¹⁴ Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, *Animal Político*, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

histórica que sostuvo el gobierno desde el primer momento fue que los estudiantes habían sido secuestrados y asesinados por el crimen organizado en Iguala y finalmente incinerados en un basurero en medio del monte. Sin embargo y debido a las dudas y descalificaciones que surgieron en contra de la versión *oficial*, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), conformado por cinco especialistas extranjeros y designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, analizó las pruebas e hizo sus propias pesquisas. En su informe final presentado en abril del 2016, el GIEI enfatizó que la versión histórica no se podía sostener empíricamente y alertó sobre el hecho de que la versión histórica dependía de confesiones de detenidos que pudieron haber testificado bajo tortura; además, acusó dilaciones, obstrucciones y bloqueos del Gobierno mexicano al trabajo realizado.

Como consecuencia de la débil respuesta oficial, hubo indignación en la sociedad, que a través de manifestaciones pretendió visibilizar su enojo. Así y además de la exigencia de justicia y de presentación con vida de los 43 normalistas desaparecidos, había dos consignas más que venían creciendo con el pasar de los días: 1] la renuncia inmediata del Presidente, y 2] el Estado es el culpable. Rescato una nota periodística que señala:

“El sentir ciudadano se expresó de diferentes maneras: en carteles con leyendas como <<México no tiene presidente>>, <<EPN, tú no eres Ayotzi, eres Atlacomulco>>, <<¿Qué cosecha un país que siembra cuerpos?>>, lo mismo con símbolos alterados como banderas nacionales pintadas de negro, mujeres bañadas con pintura roja evocando a los desaparecidos, y en múltiples mantas que rezaban: <<Ya estamos hasta la madre>>. Estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, lo mismo que el magisterio disidente, decenas

de organizaciones no gubernamentales, sindicatos [...] marcharon desde varios puntos del Centro Histórico hasta el Ángel de la Independencia.”¹¹⁵

Por último, el tercer apartado de este capítulo se titula *El balance de la administración 2012-2018 y encuestas de aprobación*, donde se destacan algunas valoraciones que hacen especialistas sobre la labor realizada por la administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto. Puedo subrayar que tanto la mayoría de las valoraciones de expertos como las encuestas de aprobación son desfavorables, es decir, reprueban la forma en que el presidente hizo su trabajo.

Destaco que la opinión pública coincidía en que: “A partir de este cenit sexenal en septiembre de 2014, todo ha sido de bajada para Peña. El mal manejo de la tragedia de Iguala, en la que desaparecieron los 43 estudiantes de Ayotzinapa, comenzó a dibujar a un Presidente que no tenía la estatura para enfrentar crisis. Luego vino el escándalo de la *Casa Blanca*, donde se achicó bastante. Peña nunca pudo recuperarse de este golpe. Y es que no había precedente en la historia contemporánea del país un caso de presunta corrupción que involucrara al Presidente en funciones durante su segundo año de gobierno. Peña le apostó al silencio y a un eventual olvido por parte de la opinión pública.”¹¹⁶

TLATLAYA

El viernes 26 de septiembre de 2014 el titular del diario *La Jornada* fue “Crecen indicios de que en Tlatlaya hubo ejecuciones”. Gustavo Castillo García con Información de la Agencia MVT escribía que: “Catorce de las 22 personas abatidas por efectivos del Ejército Mexicano en el poblado de San Pedro Limón, en Tlatlaya, estado de México, fueron colocadas a menos de un metro de las paredes de una bodega y los militares les dispararon a corta distancia.” Para los

¹¹⁵ Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “*Peña, tú no eres Ayotzinapa*” claman en multitudinaria marcha, *La Jornada*, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>

¹¹⁶ Zuckermann, Leo, *Peña: un Presidente cada vez más chiquito*, *Excelsior*, 22 de Noviembre de 2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2016/11/22/1129607>

especialistas, que analizaron las imágenes de la tragedia, la escena donde supuestamente las 22 personas perdieron la vida durante un enfrentamiento con los militares, fue totalmente manipulada. “Uno de los datos periciales más reveladores es que las víctimas presentan, todas, manchas de lodo en las rodillas, y otras más en el pecho, y luego aparecen los cadáveres tirados sobre piedras en un terreno totalmente seco. A esas personas las sometieron, permanecieron más de media hora hincadas, algunas más pecho a tierra; luego quizá los pusieron de pie y entonces les dispararon a menos de 30 centímetros de distancia, lo que provocó que los cuerpos fueran atravesados y las ojivas impactaran contra las paredes, dejando un gran hueco”, detalló Mejía Contreras en el análisis realizado a petición de la agencia MVT.¹¹⁷

Ante la presión que existía en medios tanto nacionales como internacionales, la respuesta institucional corrió a cargo del general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda; quien aseguró que las tropas que no respeten los derechos humanos en el desarrollo de su labor serán puestas a disposición de las autoridades competentes.¹¹⁸

A pesar de que los niveles de gobierno estatal y federal manejaron la versión de que los 22 “presuntos criminales” habían muerto durante un enfrentamiento con elementos del Ejército, la recomendación 51/2014 que la CNDH emitió –citada por Mayra Zepeda en *Animal Político*- para la Sedena, la PGR y el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, detalla que los militares ejecutaron a 15 de los 22 muertos hallados en el suelo de la bodega en Tlatlaya el 30 de junio de 2014.¹¹⁹

Después de haber reunido evidencias, documentos y entrevistado a las víctimas y a los testigos, las principales conclusiones de la CNDH son las siguientes: 1] la

¹¹⁷ Castillo, Gustavo, *Crecen indicios de que en Tlatlaya hubo ejecuciones*, La Jornada, Viernes 26 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/politica/003n1pol>

¹¹⁸ Aranda, Jesús, *Soldados que no respeten derechos humanos serán llevados ante las autoridades: Sedena*, La Jornada, Viernes 26 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/politica/005n1pol>

¹¹⁹ Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, *Animal Político*, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

escena del crimen fue alterada, algunos cadáveres fueron movidos y algunas armas fueron colocadas en todos los cadáveres; 2] no es posible establecer con exactitud quiénes presenciaron, ordenaron y toleraron las violaciones a derechos humanos que fueron cometidos; 3] el intercambio de disparos duró entre cinco y diez minutos porque las personas al interior de la bodega se rindieron rápidamente; 4] hubo privación arbitraria de la vida de las personas que se encontraban al interior de la bodega, con excepción de tres mujeres sobrevivientes; 5] el testimonio más fiel es el de un hombre que vive a 130 metros de la bodega donde ocurrieron los hechos; 6] quince personas fueron ejecutadas, cuatro resultaron heridos durante el enfrentamiento y tres resultaron heridos por fuego cruzado; 7] la mayoría de las personas que murieron esa madrugada era de comunidades de la Tierra Caliente de Guerrero, sólo uno de ellos era oriundo de Tlatlaya; 8] entre las víctimas había una chica de quince años y los demás eran varones, dos de ellos de 17 años de edad.¹²⁰

De acuerdo con la nota de Animal Político, del 1 de Octubre de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) dijo que acusaría de homicidio a tres soldados por este caso; y, en conferencia de prensa, el procurador Jesús Murillo Karam explicó que “hubo un enfrentamiento entre personal militar y un grupo de delincuentes”, sin embargo, “al cesar los disparos ingresaron a la bodega tres militares y realizaron una secuencia nueva de disparos sin justificación alguna”.¹²¹

El 3 de Noviembre de 2014 el diario *El Financiero* recoge la opinión del retirado General de División Diplomado del Estado Mayor Luis Oliver; el General retirado opina que lo ocurrido en la bodega de San Pedro Limón, Estado de México, no puede ser explicado como un sistemático y excesivo uso de la fuerza. Por el contrario, lo ocurrido en Tlatlaya –según el general Luis Oliver- es muestra de la

¹²⁰ Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, Animal Político, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

¹²¹ Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, Animal Político, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

eficiencia en el adiestramiento en el empleo del armamento y equipo por parte de los soldados. Se abona en el artículo que durante la administración de Enrique Peña Nieto las fuerzas castrenses fueron objeto de 775 agresiones, en las que se logró (gracias al eficaz adiestramiento de las fuerzas armadas) la detención de 531 delincuentes y el aseguramiento de 2 mil 157 armas de fuego (1 mil 851 largas y 306 cortas).¹²²

El fenómeno *Tlatlaya*, ocurrió en una bodega de San Pedro Limón, Estado de México, la madrugada del 30 de junio de 2014. Para el 1 de Septiembre de 2015 Kathya Millares, en la revista “nexos”, presenta una entrevista donde Clara Gómez González narra la violencia y la descomposición social que se vive actualmente en las fronteras de Guerrero, Estado de México y Michoacán, y reconstruye lo que sucedió en Tlatlaya. Según la Recomendación 51/2014 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos –citada en la entrevista-, Clara Gómez es testigo del caso en el que militares ejecutaron extrajudicialmente entre 12 y 15 personas.¹²³

El 16 de Mayo de 2016 Juan Pablo Becerra-Acosta escribe un artículo publicado por Milenio y titulado *Sobre el caso Tlatlaya, ¿a quién le creo?*, en donde reprocha la falta de claridad en torno al tema. Para el analista Juan Pablo existen dos versiones: 1] la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) “creen” –escribe el articulista- haber determinado que luego del enfrentamiento entre soldados y criminales pertenecientes a la organización de *Guerreros Unidos*, algunos militares ejecutaron a sus oponentes ya sometidos y rendidos; 2] por su parte, el Poder Judicial alega deficiencias en el debido proceso, basado en la versión de la Procuraduría de Justicia del Estado de México de que todo fue legal, es decir, no

¹²² Luis Oliver, *Opinión sobre el caso Tlatlaya*, El Financiero, 3 de Noviembre de 2014, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-oliver/sobre-el-caso-tlatlaya>

¹²³ Millares, Kathya, *Tlatlaya, diario del desasosiego*, nexos, 1 de Septiembre de 2015, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=26152>

existió modificación de la escena del crimen y los soldados actuaron conforme a los protocolos de uso de la fuerza.¹²⁴

David Mora –oficial adjunto del Programa de Acceso a la Información, de *Article 19* Oficina para México y Centroamérica- informaba el 29 de Junio de 2016 que: “...parados a dos años de los hechos, todos los procesados están en libertad y el caso sumido en la impunidad. Las dudas, por supuesto, persisten.”¹²⁵ La conclusión que apunta David Mora es que:

“Tlatlaya es un testimonio claro y vivo de la necesidad que tenemos de romper definitivamente el monopolio de la información que mantienen las autoridades de seguridad y justicia. La masacre y sus víctimas tienen su justa dimensión gracias a los periodistas que nos llevaron a repensar la argucia de los gobiernos mexiquense y federal. Si fuese por estos últimos, simplemente sería otro más en los miles de enfrentamientos durante la administración de Peña Nieto; otro más en los que se pretendía normalizar que la pericia y profesionalización del Ejército multiplica exponencialmente muertos sobre heridos, como insiste Cienfuegos [Secretario de la Defensa Nacional].”¹²⁶

AYOTZINAPA

Para el 25 de septiembre de 2014 (un día y algunas horas antes de la desaparición forzada de los estudiantes de la Escuela Normal Raúl Isidro Burgos) Octavio Rodríguez Araujo ofrecía un artículo en el que analizaba los posibles factores que habrían radicalizado a los jóvenes reprimidos el 2 de Octubre de

¹²⁴ Becerra, Juan, *Sobre el caso Tlatlaya, ¿a quién le creo?*, Milenio, 16 de Mayo de 2016, disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/juan-pablo-becerra-acosta/doble-fondo/sobre-el-caso-tlatlaya-a-quien-le-creo>

¹²⁵ Mora, David, *Tlatlaya en la encrucijada por la verdad: Artículo 19*, Aristegui noticias, 29 de Junio de 2016, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2906/mexico/tlatlaya-en-la-encrucijada-por-la-verdad-articulo-de-david-mora/>

¹²⁶ Mora, David, *Tlatlaya en la encrucijada por la verdad: Artículo 19*, Aristegui noticias, 29 de Junio de 2016, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2906/mexico/tlatlaya-en-la-encrucijada-por-la-verdad-articulo-de-david-mora/>

1968¹²⁷. Los cuatro factores que explican –para Octavio Rodríguez- la radicalización de los jóvenes de aquel entonces son: 1] Los partidos de izquierda y principalmente el Partido Comunista Mexicano, no pudieron consolidarse como una opción militante revolucionaria; 2] El sistema político demostró ser profundamente autoritario; negado incluso a las voces de jóvenes ávidos de instituciones que respetaran la pluralidad; 3] En México no se respetaban las libertades de asociación ni de expresión; la represión a la libertad de manifestación provocó que los jóvenes rechazaran toda opción que pretendiera *hacerle el juego* al gobierno, y 4] Un ambiente donde floreció cierto *voluntarismo* que apostaba a la movilización de los trabajadores urbanos y rurales a través del ejemplo de los grupos guerrilleros.

Por su parte, Adolfo Sánchez Rebolledo ofrecía un artículo titulado *Odille: ¿y el Estado?* mediante el cual describía la vulnerabilidad de la sociedad y de la economía. En este sentido, el autor retrata lo que la destrucción causada por el huracán *Odille* dejaba al descubierto: la vulnerabilidad se halla férreamente condicionada por la pobreza en la que sobreviven más de 60 por ciento de los damnificados que habitan en las regiones marginadas y carentes de servicios. Pero eso no era todo el retrato, faltaba hacer acuse de un factor fundamental en pleno siglo XXI: la ausencia de una autoridad que sobre un territorio pueda erigirse definirse como “Estado”.¹²⁸ El articulista antes citado, menciona que la ausencia del Estado no es sorpresa, sino regla; pues cuando *Manuel* azotó Acapulco la tragedia también probó la inutilidad de las instituciones locales para asistir y hacer frente a este tipo de desastres.

Un día antes del fenómeno *Ayotzinapa* Animal Político daba una nota titulada “Siete de cada 10 mexicanos dice que su salario no le alcanza”. La encuesta realizada por Parametría registra que el 74 por ciento de los encuestados opinan que el sueldo que perciben no les alcanza para cubrir sus gastos. La nota era

¹²⁷ Rodríguez, Octavio, *Secuelas del 68*, La Jornada, Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/25/opinion/026a2pol>

¹²⁸ Sánchez, Adolfo, *Odille: ¿y el Estado?*, La Jornada Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/25/opinion/026a1pol>

complementada por la redacción de Animal Político usando un dato que presentaba a principios de Agosto del 2014 la Comisión Económica para América Latina (Cepal): México es el único país en la región en que el salario mínimo no crece.¹²⁹

A nivel local, el 25 de Septiembre de 2014 y un día después de que el Consejo General del Instituto Politécnico Nacional (IPN) aprobara una reforma al reglamento interno de la institución, miles de estudiantes politécnicos marcharon hacia la dirección general en rechazo a esta modificación. Los motivos por los cuales se convocó a la manifestación pueden ser: 1] las modificaciones a los planes de estudios; 2] la abrogación de la reforma al reglamento interno; 3] falta de eficacia en los canales institucionales para debatir las reformas, y 4] la verticalidad de la toma de decisiones del titular de la Dirección General. Por su parte, la dirección del IPN rechazó que las modificaciones afecten a la institución; al mismo tiempo aseguró que las protestas obedecían a problemas externos a la institución.¹³⁰

En opinión de Julio Astillero, las protestas que los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) levantaban contra las reformas a la institución, estaban justificadas, pues se trataba de una arremetida contra el IPN. Si el IPN fue creado en 1936 como un mecanismo para el desarrollo y la igualdad, para el apoyo al proceso de industrialización y para brindar alternativas educativas a todos los sectores sociales, la administración federal estaba sepultando esos principios. Particularmente la administración del presidente Enrique Peña Nieto buscaba

¹²⁹ Redacción Animal Político, *Siete de cada 10 mexicanos dice que su salario no le alcanza*, Animal Político Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/09/alcanza-con-lo-que-ganan-siete-de-cada-10-mexicanos-dice-que-su-sueldo-es-insuficiente/>

¹³⁰ Redacción Animal Político, *¿Por qué marchan los estudiantes del Poli?*, Animal Político, Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/09/marchan-estudiantes-del-ipn-en-protesta-por-cambios-en-reglamento/>

privilegiar los intereses extranjeros en el sector energético y por eso no deseaba generar cuadros profesionales nacionales.¹³¹

El fenómeno *Ayotzinapa* visualizó una situación que inundaba el país, en voz de los padres de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y citado por Emir Olivares, Fernando Camacho y Alonso Urrutia en su columna *El gobierno sabe dónde están los 43 normalistas* publicada por el diario *La Jornada* el viernes 21 de noviembre de 2014, el mensaje que tenían para la sociedad era el siguiente:

“Hoy queremos decirles que no sólo es Guerrero, gracias a las caravanas nos dimos cuenta que fosas clandestinas y desaparecidos hay en todo el país. Hoy, 20 de noviembre, no festejamos el 104 aniversario del inicio de la Revolución Mexicana. Si estamos aquí parados, es porque los gobernantes han mutilado nuestra Constitución en su beneficio y para justificar sus actos.”¹³²

La cuarta Jornada de Acción Global por Ayotzinapa también registró un enfrentamiento entre un grupo de manifestantes que se enfrentaron con granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Tuvo lugar en las inmediaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con un saldo oficial de 16 jóvenes detenidos, y varios policías heridos. La nota de Emir Olivares, César Arellano y Mirna Servín, titulada *Impide la policía bloqueo al AICM* y publicada por el periódico *La Jornada* el viernes 21 de noviembre de 2014, destaca que:

“Aproximadamente cien jóvenes –la mayoría con el rostro cubierto con máscaras, paliacates y capuchas negras- se reunieron cerca de las 11 horas en

¹³¹ Hernández, Julio, *Astillero*, La Jornada, Viernes 26 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/opinion/006o1pol>

¹³² Olivares Emir, Camacho, Fernando y Urrutia, Alonso, *El gobierno sabe dónde están los 43 normalistas*, La Jornada, viernes 21 de noviembre de 2014, disponible en: <http://jornada.unam.mx/2014/11/21/politica/002n1pol>

las inmediaciones de la estación del Metro Oceanía para marchar hacia el aeropuerto capitalino y detuvieron la circulación vehicular.”¹³³

Ante la confirmación de que algunos manifestantes portaban palos y objetos para ser usados como proyectiles, que se dio a través de las cámaras de seguridad de la ciudad, la SSPDF desplegó más de 300 policías y les impidieron avanzar hacia el aeropuerto. Jóvenes con el rostro cubierto siguieron su marcha y al toparse con los elementos de la SSPDF comenzaron a lanzar petardos, piedras y bombas *molotov*; y tras varios minutos de enfrentamiento, los granaderos lograron *encapsular* a unos 70 manifestantes. Oficialmente se dijo que hubo 13 aprehendidos, sin embargo, los manifestantes denunciaban 30 detenciones “selectivas”.

Para el 1 de Diciembre de 2014 la redacción de la revista proceso destacaba que miles de personas habían salido a las calles en al menos 15 estados del país y todas ellas con un mismo reclamo: “¡Fuera Peña!”. Era una sociedad que, al no encontrar otra manera de participar en lo político, inundaba las calles y pasaba factura por la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa al protagonista del sistema político: el presidente en turno (Enrique Peña Nieto). En este sentido, la nota titulada *De norte a sur un mismo reclamo: “¡Fuera Peña!”*¹³⁴, presentaba los acontecimientos ocurridos en los 15 estados antes mencionados, de los cuales rescato los siguientes:

1. Guerrero: es considerado la cuna del movimiento que inició un proceso de deslegitimación contra el gobierno federal. Es donde se registraron las manifestaciones más violentas, pues maestros de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero irrumpieron en la Procuraduría General de Justicia del estado y prendieron fuego a cuatro

¹³³ Olivares, Emir, Arellano, César y Servín, Mirna, *Impide la policía bloqueo al AICM*, La Jornada, viernes 21 de Noviembre de 2014,

¹³⁴ La Redacción, *De norte a sur un mismo reclamo: “¡Fuera Peña!”*, Proceso, 1 de Diciembre de 2014, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/389580/de-norte-a-sur-un-mismo-reclamo-fuera-pena>

unidades. Al mismo tiempo, otro contingente de maestros tomaron las casetas de peaje de la autopista Siglo XXI y de la autopista Del Sol.

2. Oaxaca: maestros, universitarios y miembros de organizaciones sociales realizaron tres marchas, realizaron ataques a la sede estatal del PRI, cerraron durante cuatro horas el aeropuerto de la ciudad, tomaron las instalaciones de la Universidad Autónoma "Benito Juárez", tomaron las instalaciones de Petróleos Mexicanos e impidieron la entrada de los trabajadores y de las pipas al área de producción y abastecimiento, y tomaron al menos ocho plazas comerciales para bloquear tiendas departamentales. Los mensajes que destacan de estas manifestaciones son: "Oaxaca en pie de lucha", "Abajo el represor Peña Nieto", "Fuera Peña Nieto", "Nos faltan 43", entre otros.
3. Guadalajara: el acto simbólico tuvo lugar en la celebración de la Feria Internacional del Libro (FIL), cuando alrededor de veinte personas lograron manifestarse en el pabellón de Argentina, el país invitado.
4. San Luis Potosí: se registró que decenas de estudiantes y miembros de la sociedad civil protestaron contra el presidente frente a las instalaciones del Comité estatal del PRI. Destaca que en la fachada de la sede del PRI se realizó la quema de una piñata con la imagen del presidente Peña Nieto.
5. Durango: alrededor de dos mil maestros de las secciones 12 y 44 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) acompañados de estudiantes y miembros de organizaciones civiles, se manifestaron por las principales calles de la ciudad.
6. Chihuahua: estudiantes se reunieron en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) para después marchar rumbo al Palacio de Gobierno; una vez ahí, quemaron dos piñatas: una representando al gobernador César Horacio Duarte Jáquez y otra al presidente Enrique Peña.
7. Colima: alrededor de un millar de personas, en su mayoría estudiantes, marcharon por las principales calles de ciudad, también en demanda de la presentación con vida de los normalistas desaparecidos y para exigir la

renuncia de Peña Nieto. Destaca que los estudiantes salieron a las calles a pesar de que en días previos el director del Tecnológico de Colima, Saturnino Castro Reyes, y el rector de la universidad del estado, José Eduardo Hernández Nava se pronunciaron públicamente contra las manifestaciones en la vía pública.

Una frase más que evidenció el divorcio entre las estructuras de gobierno y la sociedad apareció en la portada del diario *La Jornada* el martes 2 de diciembre de 2014: “Peña, tú no eres Ayotzinapa”. La nota, presentada por Emir Olivares, Patricia Muñoz y César Arellano, destacaba que el mensaje fue pronunciado por uno de los padres de los desaparecidos y replicado como consigna por miles de ciudadanos. Los articulistas veían una derrota al miedo en estas manifestaciones, pues a pesar de las detenciones arbitrarias, las golpizas y el rápido desalojo del Zócalo capitalino la pasada marcha del 20 de noviembre, miles de ciudadanos salieron a las calles para exigir, una vez más, la presentación con vida de los 43 normalistas desaparecidos.¹³⁵

Además de la exigencia de justicia y de presentación con vida de los 43 normalistas desaparecidos, había dos consignas más que venían creciendo con el pasar de los días: 1] la renuncia inmediata del Presidente, y 2] el Estado es el culpable. Así, la nota periodística destaca:

“El sentir ciudadano se expresó de diferentes maneras: en carteles con leyendas como <<México no tiene presidente>>, <<EPN, tú no eres Ayotzi, eres Atlacomulco>>, <<¿Qué cosecha un país que siembra cuerpos?>>, lo mismo con símbolos alterados como banderas nacionales pintadas de negro, mujeres bañadas con pintura roja evocando a los desaparecidos, y en múltiples mantas que rezaban: <<Ya estamos hasta la madre>>. Estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, lo mismo que el magisterio disidente, decenas

¹³⁵ Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “*Peña, tú no eres Ayotzinapa*” claman en multitudinaria marcha, *La Jornada*, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>

de organizaciones no gubernamentales, sindicatos [...] marcharon desde varios puntos del Centro Histórico hasta el Ángel de la Independencia.”¹³⁶

El maestro Eduardo Galeano, en su columna titulada *Leo y Comparto* del jueves 4 de Diciembre de 2014 publicada por *La Jornada*, aportaba una opinión más en el sentido de que las estructuras de gobierno y en particular la institución presidencial no respondían positivamente a las demandas emanadas desde la sociedad. Por el contrario, el presidente Enrique Peña Nieto, respondía con advertencias como lo describe el maestro Eduardo Galeano:

“... el Presidente Peña Nieto, recién regresado de China, advertía que esperaba no tener que hacer uso de la fuerza, en tono de amenaza. [...] el presidente condenó <<la violencia y otros actos abominables cometidos por los que no respetan la ley ni el orden>>, [...] El presidente y su esposa, la *Gaviota* por su nombre artístico, practican la sordera de lo que no les gusta escuchar y disfrutan la soledad del poder.”¹³⁷

El 14 de Marzo de 2018, Jacobo García ofrece un artículo titulado “Las secuelas de Ayotzinapa”, publicado por *El País*. En el citado artículo se recogen algunas de las conclusiones del informe “Yo sólo quería que amaneciera, impactos psicosociales del caso Ayotzinapa”, coordinado por las organizaciones de Derechos Humanos Fundar, Agustín pro Juárez y Tlachinollan.

Las principales conclusiones que expone el informe podrían resumirse en 3, a saber: 1] Más pobres, más enfermos y más solos; lo que ocurrió es que las familias de los desaparecidos –campesinos del Estado de Guerrero– empobrecieron más y los que estaban enfermos se pusieron peor; 2] En las víctimas –que son sus familias también– se ha interiorizado un profundo desprecio hacia cualquier cosa que proceda del Estado (desde dinero hasta explicaciones);

¹³⁶ Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “*Peña, tú no eres Ayotzinapa*” claman en multitudinaria marcha, *La Jornada*, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>

¹³⁷ Galeano, Eduardo, *Leo y comparto*, *La Jornada*, jueves 4 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2014/12/04/opinion/009a1pol>

3] Debido a que la pérdida no puede ser considerada como definitiva debido a la falta de pruebas, prácticamente todos los padres viven traumas como “la culpa del superviviente” o “el duelo congelado”, que los psicólogos definen como la imposibilidad de pasar de página.

Según el informe “Yo sólo quería que amaneciera, impactos psicosociales del caso Ayotzinapa” citado en el artículo de Jacobo García, la falta de respuesta del Estado y la forma en que la fiscalía ha conducido la investigación son los principales factores que han provocado el deterioro de la vida de los familiares de las víctimas.

Un martes 25 de Noviembre de 2014, escribe Luciano Concheiro un artículo tratando de dar respuesta a la siguiente pregunta: *¿Por qué Ayotzinapa unió a todos?* Y es que el fenómeno Ayotzinapa, describe el autor del artículo, que para el citado día, México llevaba al menos ocho años hundido en la más cruenta violencia:

“Cientos de balaceras, descabezados, encajuelados y fosas clandestinas (simplemente entre marzo del 2011 y abril del 2013 la Secretaría de Defensa encontró 198 fosas, con un total de 466 cadáveres). [...] ¿Por qué no las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, con decenas de muertos? ¿Por qué no los setenta y cuatro cuerpos hallados en La Barca, Jalisco? ¿O los cuarenta y nueve cuerpos encontrados en una fosa cercana a Cadereyta, Nuevo León, o los doce jóvenes secuestrados en el bar Heaven? ¿Por qué no la declaración de Santiago Meza López “El Pozolero del Teo”, quien confesó haber disuelto unos trescientos cuerpos en sosa cáustica? ¿Y por qué tampoco la fosa encontrada en Tuncingo, cerca de Acapulco, con los cadáveres de dieciocho turistas michoacanos que habían sido secuestrados días antes? ¿O los treinta y cinco cuerpos arrojados en Boca del Río, Veracruz, frente a un centro comercial o los

cincuenta y cinco cuerpos hallados en el tiro de Mina La Concha, en Taxco? ¿Por qué sí Ayotzinapa?”¹³⁸

En seguida, el escritor ofrece cuatro hipótesis¹³⁹ que responden a la pregunta: *¿Por qué Ayotzinapa unió a todos?:*

1. “Fue el Estado”. Ayotzinapa fue un fenómeno que cimbró las conciencias e indignó a amplios sectores de la sociedad mexicana, y es que este caso evidenció un sistema político caduco en muchos de sus mecanismos.
2. Una vez evidenciada la caducidad del sistema entero, el fenómeno rebasó al sistema de partidos e hizo que la sociedad se unificara más allá de sus posibles discrepancias ideológicas para pensar y exigir la reconfiguración del Estado mismo.
3. El hecho de que las víctimas fueron jóvenes estudiantes significó mucho para la sociedad. Dolió e indignó mucho la imagen de padres y madres que reclamaban por la desaparición de sus hijos.
4. Las respuestas ofrecidas por las autoridades aunado a escándalos de corrupción también causaron indignación y para muchos demostraron que el PRI gobierno era el mismo de siempre: la frase “Ya me cansé” del entonces procurador Jesús Murillo Karam, aunado a escándalos de corrupción como “la Casa Blanca”.

Tres años después de la desaparición forzada de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos, la periodista Elena Reina sentencia:

“Este martes 26 de septiembre México ha amanecido con una acumulación de tragedias sin resolver. Una semana después de que un terremoto de magnitud 7.1 cimbrara el centro del país y se llevara por delante la vida de al menos 331 personas, bajo la corteza mexicana se encuentran ocultas todavía las respuestas sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa hace hoy tres años.

¹³⁸ Concheiro, Luciano, *¿Por qué Ayotzinapa unió a todos?*, Revista Nexos, martes 25 de Noviembre de 2014, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6635>

¹³⁹ Concheiro, Luciano, *¿Por qué Ayotzinapa unió a todos?*, Revista Nexos, martes 25 de Noviembre de 2014, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6635>

Uno de los sucesos más graves de la historia del país, que abrió profundas cicatrices en la imagen del Gobierno mexicano y puso a la nación en el punto de mira internacional, cumple años sin una sola sentencia condenatoria por lo ocurrido y con las mismas dudas: ¿Qué pasó? ¿Dónde están?”¹⁴⁰

Así, la desaparición de los 43 estudiantes en México cumplía 36 meses sin que el Gobierno haya sido capaz de responder a las demandas sociales generalizadas y esclarecer el caso. Durante todo este tiempo, la investigación que condujo la Procuraduría General de la República sólo ofreció información y versiones a veces contradictorias, y sólo un estudiante de cuarenta y tres ha podido ser identificado.

La *verdad histórica* que sostuvo el gobierno desde el primer momento fue que los estudiantes habían sido secuestrados y asesinados por el crimen organizado en Iguala y finalmente incinerados en un basurero en medio del monte. Sin embargo y debido a las dudas y descalificaciones que surgieron en contra de la versión *oficial*, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), conformado por cinco especialistas extranjeros y designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, analizó las pruebas e hizo sus propias pesquisas. En su informe final presentado en abril del 2016, el GIEI enfatizó que la versión histórica no se podía sostener empíricamente y alertó sobre el hecho de que la versión histórica dependía de confesiones de detenidos que pudieron haber testificado bajo tortura; además, acusó dilaciones, obstrucciones y bloqueos del Gobierno mexicano al trabajo realizado.

En el artículo de Elena Reina destaca el hecho de que las conclusiones que ofrecieron tanto el Gobierno como el GIEI no coincidieron:

1. En primera instancia, el Gobierno, a través de la versión oficial, establecía que la noche del 26 al 27 de septiembre, la policía local de Iguala se lanzó a una feroz persecución de los autobuses de los estudiantes. Tras la cacería aparecieron seis cadáveres y desaparecieron 43 alumnos. En

¹⁴⁰ Reina, Elena, *La masacre de Ayotzinapa, tres años sin respuestas*, El País, martes 26 de Septiembre de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/mexico/1506442227_601517.html

consecuencia y según las investigaciones de la Procuraduría General de la República, se dijo que había sido el alcalde, jefe de algún grupo criminal local, el que dio una orden de *escarmiento* para aquellos jóvenes marxistas que derivó en un punto de quiebre. La secuencia de hechos detallada en la versión oficial es la siguiente: la policía local detiene a los estudiantes, los entrega a los narcos y estos, confundiéndolos con narcos rivales, optan por el exterminio: los matan; posteriormente, decidieron quemar los cuerpos en una pira de neumáticos y madera y tiran sus cenizas a un río.

2. Por su parte, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), negó que los cuerpos de los estudiantes hubieran sido quemados en el basurero y resaltó que el batallón militar de la zona fue testigo de la persecución y detención de los estudiantes. Los expertos internacionales pidieron entrevistar a los soldados del batallón y nunca se lo concedieron. Elena Reina destaca que Carlos Beristáin –integrante del GIEI–, afirmó en una entrevista para el *País*, que: “Dentro del aparato del Estado hay fuerzas que no quieren que se investigue la verdad. Son fuerzas estructurales.”¹⁴¹

Pablo de Llano publicó el 26 de Septiembre de 2017 un artículo titulado *Ayotzinapa en cenizas*; en el citado artículo el periodista destaca:

“Han pasado dos años y el caso Iguala ha dejado atrás la renuncia de dos máximos responsables de la seguridad nacional, ha descascarillado la imagen del presidente Enrique Peña Nieto, ha sido investigado por dos grupos extranjeros de expertos en crímenes contra los derechos humanos, ha ocupado portadas de medios de comunicación del mundo entero, ha provocado oraciones del Papa y reuniones de las Naciones Unidas. [...] Pero todo eso equivale, ante la mirada exánime de los padres de las víctimas, a dos frases: <<Seguimos en el punto de

¹⁴¹ Reina, Elena, *La masacre de Ayotzinapa, tres años sin respuestas*, El País, martes 26 de Septiembre de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/mexico/1506442227_601517.html

partida. El Gobierno nos quiere ocultar la verdad>>, afirma su portavoz Felipe Cruz.”¹⁴²

Gracias a la perseverancia de todos aquellos que no se permitieron olvidar el fenómeno *Ayotzinapa*, gracias a todo el trabajo realizado por las madres y los padres de los estudiantes desaparecidos la madrugada del 26 de Septiembre de 2014 y gracias a la lucha que dieron algunos de los *inculpados*, hubo al fin una respuesta sensata. Tuvo que ser el primer tribunal colegiado del decimonoveno circuito con sede en Tamaulipas, el que en una sentencia inédita, ordenó a la Procuraduría General de la República (PGR) reponer el procedimiento por el caso Ayotzinapa y crear una comisión de investigación para la verdad y la justicia.

En una nota periodística elaborada por Emir Olivares Alonso y César Arellano García, publicada por el periódico La Jornada el martes 5 de junio de 2018, se destaca que el tribunal federal colegiado antes citado llegó a la conclusión de que la indagatoria dirigida por la Procuraduría General de la República con respecto al tema Ayotzinapa, “no fue pronta, efectiva, independiente ni imparcial”. Además, los periodistas destacan que el tribunal concedió la protección de la justicia federal ante cuatro amparos tramitados por varios de los detenidos como presuntos responsables de los crímenes contra los normalistas de Ayotzinapa, quienes han denunciado haber sido víctimas de tortura.¹⁴³

En la resolución emitida por el Poder Judicial de la Federación el lunes 4 de junio de 2018, los magistrados Mauricio Fernández de la Mora, Juan Antonio Trejo Espinoza y Héctor Gálvez consideraron por unanimidad que las indagatorias del caso, dirigidas por la PGR, son irregulares y no han cumplido con los requerimientos de prontitud, efectividad, independencia e imparcialidad, como lo

¹⁴² De Llano, Pablo, *Ayotzinapa en cenizas*, El País, martes 26 de Septiembre de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/09/23/mexico/1474645962_821901.html?rel=str_articulo#1530298624904.

¹⁴³ Olivares, Emir y Arellano, César, *La investigación del caso Iguala no fue independiente ni imparcial*, La Jornada, martes 5 de junio de 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/06/05/politica/003n1pol>

exige la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los protocolos adoptados por la Organización de las Naciones Unidas.¹⁴⁴

La nota periodística, en suma, destaca lo siguiente¹⁴⁵:

1. Con este fallo, se desacredita lo que las autoridades federales denominaron *verdad histórica*; la cual consistía en una secuencia de hechos que comenzaba con el asesinato de los jóvenes, seguido de la incineración de los cuerpos en el basurero de Cocula, Guerrero y por último se establecía que las cenizas de los cuerpos habrían sido arrojadas al río San Juan.
2. Dado que las conclusiones del primer tribunal colegiado del decimonoveno circuito con sede en Tamaulipas declaran la existencia de graves violaciones a los derechos humanos, como la tortura, la desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales; y dado que en México no existe una fiscalía independiente, se determinó, por medio de la sentencia, crear una comisión de investigación para la verdad y la justicia.
3. Así, el Poder Judicial de la Federación ordenó que dicha comisión estuviera integrada por los representantes de las víctimas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Ministerio Público de la Federación. Siendo los representantes de las víctimas y la CNDH los encargados de determinar las líneas de investigación que se deben seguir y las pruebas a desahogar.
4. Además se podría validar la incorporación de más organizaciones, tanto nacionales como internacionales, defensoras de las garantías fundamentales, para conformar la comisión de investigación para la verdad y la justicia.

¹⁴⁴ Olivares, Emir y Arellano, César, *La investigación del caso Iguala no fue independiente ni imparcial*, La Jornada, martes 5 de junio de 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/06/05/politica/003n1pol>

¹⁴⁵ Olivares, Emir y Arellano, César, *La investigación del caso Iguala no fue independiente ni imparcial*, La Jornada, martes 5 de junio de 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/06/05/politica/003n1pol>

5. Referente a la parcialidad y autonomía con la que debe actuar la PGR, los colegiados indicaron que no se aprecia la exploración de las líneas de investigación que apuntaban hacia la participación del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Policía Federal y de la Secretaría de Marina; al mismo tiempo, no se observa la exploración de las líneas de investigación que apuntaban hacia los actos de tortura.

Por último, Emir Olivares y César Arellano, apuntan que en los párrafos 1148 y 1149 de la sentencia se establece lo siguiente:

“La investigación precedente, que en general estuvo dirigida a practicar y poner sólo énfasis en aquellas pruebas que pudieran apoyar una versión de los hechos que narraron varios detenidos en sus declaraciones auto-incriminatorias, acorde a la incineración de los estudiantes en el basurero de Cocula y el depósito de sus restos en el río San Juan [...] y de esta manera, al conceder un peso excesivo a la referida versión de los hechos, se dejaron de explorar otras líneas de investigación”¹⁴⁶...

EL BALANCE DE LA ADMINISTRACIÓN 2012-2018 Y ENCUESTAS DE APROBACIÓN

La Redacción del periódico *El Universal* publicó, el lunes 1 de Diciembre de 2014, un artículo titulado *Encuesta. Baja índice de aprobación de EPN*¹⁴⁷. El citado artículo describe los resultados que arrojó la encuesta. Se destaca que la encuesta fue aplicada de manera personal en vivienda a adultos, hombres y mujeres de 18 años y más con credencial de elector vigente, del 8 al 12 de noviembre de 2014; con un total de 1 000 entrevistas efectivas y una tasa de respuesta del 55%. Los resultados que recojo para esta tesina son los siguientes:

¹⁴⁶ Olivares, Emir y Arellano, César, *La investigación del caso Iguala no fue independiente ni imparcial*, La Jornada, martes 5 de junio de 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/06/05/politica/003n1pol>

¹⁴⁷ Redacción de *El Universal*, *Encuesta. Baja índice de aprobación de EPN*, El Universal, Lunes 1 de Diciembre de 2014, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/encuesta-baja-indice-de-aprobacion-de-eqn-1058423.html>

1. El 50% de los entrevistados dijo reprobar el trabajo que hizo Enrique Peña Nieto como Presidente de la República.
2. El 29% de los entrevistados dijo que no hubo ninguna acción rescatable de lo hecho por el Presidente de la República.
3. El 10% de los entrevistados mencionó que la matanza de los estudiantes normalistas fue lo peor que hizo hasta la fecha el Presidente de la República.
4. El 24% de los entrevistados cree que México está *mucho peor* desde que Enrique Peña Nieto es Presidente de la República.
5. El 52% de los entrevistados cree que el país va por *mal/muy mal camino*.
6. Sólo el 38% de los entrevistados cree que Enrique Peña Nieto es *capaz de resolver los problemas del país*.

Por su parte, el analista político Leo Zuckermann escribió un artículo titulado *Peña: un Presidente cada vez más chiquito*, y con el propósito de responder a la pregunta –planteada por él mismo- *¿Se merece el Presidente una calificación tan baja en la opinión pública nacional?* describe los resultados de algunas encuestas que medían la popularidad del Presidente Enrique Peña Nieto. En este sentido, señala que Enrique Peña Nieto es el Presidente más impopular desde que empezaron a levantarse encuestas serias en México. Describiendo los resultados ofrecidos por *Consulta Mitofsky*, Leo Zuckermann señala que para Noviembre de 2016 el 69% de los mexicanos encuestados reprobaban la manera de gobernar del Presidente y sólo el 24% aprobaban su gestión.

Una de las conclusiones que apunta el analista político es que:

“A partir de este cenit sexenal en septiembre de 2014, todo ha sido de bajada para Peña. El mal manejo de la tragedia de Iguala, en la que desaparecieron los 43 estudiantes de Ayotzinapa, comenzó a dibujar a un Presidente que no tenía la estatura para enfrentar crisis. Luego vino el escándalo de la *Casa Blanca*, donde se achicó bastante. Peña nunca pudo recuperarse de este golpe. Y es que no había precedente en la historia contemporánea del país un caso de presunta

corrupción que involucrara al Presidente en funciones durante su segundo año de gobierno. Peña le apostó al silencio y a un eventual olvido por parte de la opinión pública.”¹⁴⁸

Además se señala que el Presidente nunca lograría levantarse en la opinión pública por el surgimiento de escándalos atribuible a su gestión como la fuga de El Chapo Guzmán o los múltiples escándalos de robo, desfalco y corrupción de gobernadores que además de abonar en la baja popularidad de la clase política nacional, afectaron principalmente en la élite priísta incluyendo al Presidente Enrique Peña Nieto. Por último pero no menos importante, se suma la invitación al entonces candidato republicano Donald Trump que para Leo Zuckermann fue un acto mal planeado y ejecutado que achicó aún más la figura presidencial pues las redes sociales aprovecharon para desacreditar la ya menguada popularidad del presidente.

Para el 16 de Diciembre de 2016, la especialista en comunicación política Daniela Valencia se preguntaba: ¿El gobierno de Peña Nieto ya tocó fondo? Y es que la mayoría de los analistas consideraban que el Presidente de la República había tenido sus peores niveles de aprobación en 2016, sin embargo, veían que el 2017 traía consigo una oportunidad de oro para que Enrique Peña Nieto revertiera la tendencia negativa; esa oportunidad se jugaba en la esfera internacional y en la forma en que el Presidente pudiera hacer frente a la actual personificación del enemigo nacional: Donald Trump. Así, Daniela Valencia señalaba que a pesar de que el priísta mexiquense se había vendido como icono del relato del “nuevo PRI”, el saldo general de los primeros cuatro años en términos de su imagen pública es negativo; y destaca que:

“... los dos primeros años de aquel discurso triunfalista de las grandes reformas estructurales no fueron suficientes para amortizar la caída libre que comenzaría a finales de 2014 con la grieta de Ayotzinapa y que se reforzaría con

¹⁴⁸ Zuckermann, Leo, *Peña: un Presidente cada vez más chiquito*, Excelsior, 22 de Noviembre de 2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2016/11/22/1129607>

la Casa Blanca, Malinalco, el boicot de la CNTE, la invitación a Trump, los escándalos de corrupción de los gobernadores incómodos y la insultante fuga de Javier Duarte.”¹⁴⁹

En un sistema presidencialista como el mexicano, donde el titular del Poder Ejecutivo ostenta un gran poder, el actor político de mayor popularidad es el Presidente. En una sociedad que pretende consolidarse democráticamente, el Presidente es evaluado, tanto objetiva como subjetivamente.

La *14va. Evaluación al Presidente*¹⁵⁰, realizada del 12 al 17 de julio de 2017, es una encuesta nacional que recoge la opinión de dos sectores de la sociedad mexicana, a saber: a] *Ciudadanos*, vía encuesta nacional en vivienda realizada a mil doscientos mexicanos adultos, con una tasa de rechazo a las entrevistas del 26%, y b] *Líderes*, sondeo vía correo electrónico realizado a 845 líderes de opinión. Los entrevistados se desempeñan en la academia, la política, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil en diferentes partes del País. El cuestionario se envió a 5 mil 167 direcciones de correo válidas, por lo que la tasa de respuesta fue de 16%. Los resultados que destaco de la citada *evaluación* son los siguientes:

1. El 78% de los ciudadanos desaprueba la forma como Enrique Peña Nieto hizo su trabajo como Presidente de la República.
2. El 81% de los *líderes* encuestados desaprueba la forma como Enrique Peña Nieto hizo su trabajo como Presidente de la República.
3. Los tres temas que los ciudadanos califican de peor manera en función del desempeño del presidente son: combate a la corrupción (79% desaprueba), combate al crimen organizado (73% desaprueba) y combate a la pobreza (71% desaprueba).

¹⁴⁹ Valencia, Daniela, *¿El gobierno de Peña Nieto ya tocó fondo?*, AltoNivel, Ciudad de México, 16 de Diciembre de 2016, disponible en: <https://www.altonivel.com.mx/actualidad/mexico/gobierno-pena-nieto-ya-toco-fondo/>

¹⁵⁰ Grupo Reforma, *14va. Evaluación al Presidente*, Jueves 20 de Julio de 2017, disponible en: https://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_14a_epn/index.html?lc=1

4. Los tres temas que los *líderes* califican de peor manera en función del desempeño del presidente son: combate a la corrupción (92% desaprueba), combate al crimen organizado (86% desaprueba) y seguridad (85% desaprueba).
5. El principal problema que hay en el país según los ciudadanos es: la inseguridad pública (53% de los encuestados).
6. El principal problema que hay en el país según los *líderes* es: la corrupción (65% de los encuestados).

La *15va. Evaluación al Presidente*¹⁵¹, realizada del 23 al 27 de noviembre de 2017, es una Encuesta nacional que recoge la opinión de dos sectores de la sociedad mexicana, a saber: a] *Ciudadanos*, vía encuesta nacional en vivienda realizada a mil doscientos mexicanos adultos, con una tasa de rechazo a las entrevistas del 28%, y b] *Líderes*, vía correo electrónico realizado a 821 líderes de opinión. Los entrevistados se desempeñan en la academia, la política, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil en diferentes partes del País. El cuestionario se envió a 5 mil 167 direcciones de correo válidas, por lo que la tasa de respuesta fue de 16%. Los resultados que destaco de la citada *evaluación* son los siguientes:

1. El 73% de los ciudadanos desaprueba la forma como Enrique Peña Nieto hizo su trabajo como Presidente de la República.
2. El 79% de los *líderes* encuestados desaprueba la forma como Enrique Peña Nieto hizo su trabajo como Presidente de la República.
3. Los tres temas que los ciudadanos califican de peor manera en función del desempeño del presidente son: combate a la corrupción (79% desaprueba), combate al crimen organizado (74% desaprueba) y seguridad (70% desaprueba).
4. Los tres temas que los *líderes* califican de peor manera en función del desempeño del presidente son: combate a la corrupción (93% desaprueba),

¹⁵¹ Grupo Reforma, *15va. Evaluación al Presidente*, Viernes 1 de Diciembre de 2017, disponible en: https://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_15a_evaluacion_epr/

seguridad (88% desaprueba) y combate al crimen organizado (87% desaprueba).

5. El principal problema que hay en el país según los ciudadanos es: la inseguridad pública (50% de los encuestados).
6. El principal problema que hay en el país según los *líderes* es: la corrupción (60% de los encuestados).

El jueves 31 de mayo de 2018, Raúl Romero ofrece un balance de la administración a cargo de Enrique Peña Nieto, en función de la violencia a la que la juventud mexicana se enfrentó. En este sentido, el sociólogo recuerda que:

“El primero de diciembre de 2012, el movimiento juvenil YoSoy132 se manifestó en contra de la toma de protesta como presidente de México de Enrique Peña Nieto. Recordemos que, durante más de siete meses, dicho movimiento hizo de Peña Nieto su principal adversario político: lo caracterizó como <<el candidato de Televisa>> y lo acusó de representar una <<regresión autoritaria>>. La manifestación, en la que también participaron pobladores de San Salvador Atenco e integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación fue reprimida: 20 personas resultaron heridas, entre ellas Juan Francisco Kuykendall, quien falleció meses después a consecuencia de las lesiones.”¹⁵²

Así, Raúl señala que el primero de diciembre se inauguró un sexenio caracterizado por el autoritarismo y la represión, especialmente sufrido por el sector juvenil de la sociedad que junto con los maestros, “se convirtieron en el enemigo público no declarado del sistema”. Además, Raúl señala que la criminalización y represión de las protestas juveniles encontró su máxima expresión el 26 de septiembre de 2014, cuando “policías locales, miembros del Ejército e integrantes del crimen organizado participaron en la detención y desaparición de los 43 estudiantes de la Normar Rural de Ayotzinapa.

¹⁵² Romero, Raúl, *El enemigo del sexenio*, La Jornada, Jueves 31 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/31/opinion/019a2pol>

Recordemos que estos jóvenes participaban de acciones para acudir a la conmemoración anual de los hechos del 2 de octubre de 1968.”¹⁵³

El sexenio caracterizado por el autoritarismo y la represión sistémica hacia las juventudes encuentra casos como: 1] el asesinato de cinco personas, entre ellas la promotora cultural Nadia Vera y el fotoperiodista Rubén Espinoza, en un hogar de la colonia Narvarte, en la Ciudad de México; 2] los feminicidios, que implican viciadas estructuras sociales en las que cotidianamente se reproduce la dominación masculina; 3] el asesinato de los tres estudiantes de Guadalajara, Solomón Aceves, Jesús Daniel Díaz y Marco Ávalos; en suma, Raúl Romero destaca que 31 mil 552 personas de entre 15 a 29 años hayan sido asesinadas de 2013 a 2016. Así, “con violencia directa o estructural, las juventudes de México enfrentan un sexenio de terror con Peña Nieto.”¹⁵⁴

CONCLUSIONES

1. Es necesario romper con el monopolio de la información que mantienen las autoridades de seguridad y justicia, puesto que en una democracia los ciudadanos deben estar informados de los asuntos públicos.
2. Los fenómenos de uso excesivo de la fuerza tienen su justa dimensión gracias a los periodistas, en este sentido es necesario consolidar la pluralidad en los medios de comunicación.
3. Si fuera por el gobierno, estas violaciones serían simplemente otro más de los miles de enfrentamientos que se dan entre el ejército y los supuestos criminales.
4. La sociedad no permitió la normalización de la violencia.

¹⁵³ Romero, Raúl, *El enemigo del sexenio*, La Jornada, Jueves 31 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/31/opinion/019a2pol>

¹⁵⁴ Romero, Raúl, *El enemigo del sexenio*, La Jornada, Jueves 31 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/31/opinion/019a2pol>

5. La cultura política de la sociedad debe consolidarse, a través de la educación, como del tipo “cívica” –la cual no es congruente con estructuras autoritarias.
6. Existe debilidad en las instituciones del sistema político, pues la mayoría de las veces se demuestran incapaces para enfrentar desastres. La mayor debilidad se ubica en el nivel local.
7. Los jóvenes son el principal sector que se ha mantenido crítico ante las violaciones de DDH y son el motor de cambio.
8. Dado que la cultura política de la sociedad mexicana exige un gobierno más abierto y menos vertical, se deben mejorar los canales institucionales de debate y participación ciudadana.
9. La administración de Enrique Peña Nieto no supo recuperarse de la crisis que surgió por el fenómeno de Ayotzinapa.

CONCLUSIONES GENERALES

La ventaja inherente a este proyecto de investigación –que pretende devenir en una llave de acceso al debate teórico- es que se propone dentro de un contexto no vacío sino lleno de fenómenos que conciernen a la ciencia política. Propongo principalmente el análisis de la relación de gobierno, es decir, pretendo analizar las principales características de los intercambios y transacciones que se dan entre sistema político y sociedad.

Esto es un estudio monográfico enfocado a describir y descubrir las claves y los efectos que produce la acción de gobierno y sus repercusiones en la sociedad. Particularmente, los productos que resultan del Poder Ejecutivo en su relación con el poder Legislativo a la hora de ejecutar la tarea específica de un sistema político: la asignación autoritaria de valores y cómo esta tarea es percibida y evaluada por la comunidad política. Así, es menester de primer orden estudiar y describir el proceso político mediante el cual el sistema político responde a las demandas de la sociedad.

Como David Easton señala y “teniendo en cuenta que concebimos al sistema político como separable de todos los demás sistemas sociales, y a menudo diferenciado asimismo por una estructura política independiente, será útil tratar las perturbaciones o influencias que proceden de la conducta de los sistemas ambientales como *intercambios* o *transacciones* que atraviesan los límites del sistema político.”¹⁵⁵

En este sentido –y siguiendo al autor de *Esquema para el análisis político*- emplearé el término *intercambio* para denominar la mutualidad de las relaciones, es decir, cuando se trate de hacer explícito el hecho de que los actores involucrados ejercen una influencia recíproca sobre el otro; por otra parte,

¹⁵⁵ Easton, David. (1969) “El sistema político bajo tensión” en *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, pág. 152.

emplearé el término *transacción* cuando resulte necesario hacer explícito el movimiento de un efecto en una única dirección, pasando simplemente, a través del límite de un sistema a otro.

Se propone reducir las influencias ambientales principales y significativas a unos pocos indicadores, cuyo examen permitiera apreciar y seguir en todas sus consecuencias el impacto potencial de los hechos ambientales sobre el sistema. Teniendo presente este objetivo, denominaré –escribe David Easton- *productos* del primer sistema a los efectos transmitidos a través de sus límites hacia otro sistema, efectos que serán los *insumos* del segundo sistema, aquel sobre el cual influyen. Por consiguiente, una *transacción* entre sistemas se considerará como un nexo entre ellos en forma de relación insumo-producto.¹⁵⁶

Por otra parte, en su primer mensaje a la Nación, el nuevo mandatario destacó que: “Los mexicanos demandan un Presidente que asuma su responsabilidad con la República y que cumpla a cabalidad con sus deberes. [...] Trabajaré por un Gobierno eficaz que tenga un propósito fundamental: hacer realidad los derechos humanos que reconoce nuestra Constitución”¹⁵⁷. En este sentido, el gobierno de Enrique Peña Nieto inició su mandato bajo el manto del *Pacto por México*, firmado el 2 de diciembre de 2012. El Pacto generó la construcción de una agenda plural entre las diversas fuerzas políticas y el Presidente de la República, y con una agenda plural se pudo superar la parálisis legislativa propia de los dos mandatos anteriores.

El objetivo quedaba claro, Enrique Peña Nieto hacía explícita la necesidad de convertirse en el mediador entre todas las fuerzas políticas y para ello requería modificar la relación que existía con el Poder Ejecutivo. Adriana Báes plantea que: “Desde su triunfo en la elección presidencial, Peña Nieto y su equipo trabajaron para definir una agenda política y legislativa común con las diversas fuerzas

¹⁵⁶ Easton, David. (1969) “El sistema político bajo tensión” en *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, pág. 153.

¹⁵⁷ Mensaje de Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1 de diciembre de 2012) disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kdVIhfJAR34>

políticas. Sin contar con mayoría propia en el Congreso, el concurso de los partidos de oposición era condición necesaria de la gobernabilidad y, en primer lugar, del fortalecimiento del nuevo Presidente. El Pacto fue la carta de presentación de la presidencia de Enrique Peña Nieto. Sostenido por los dirigentes del PAN y el PRD, el acuerdo planteaba el fortalecimiento del Estado, la democratización política y la ampliación y el ejercicio efectivo de los derechos.”¹⁵⁸

Por último quisiera destacar algunas conclusiones a las que llegué después de realizar esta tesina:

1. Es necesario romper con el monopolio de la información que mantienen las autoridades de seguridad y justicia, puesto que en una democracia los ciudadanos deben estar informados de los asuntos públicos.
2. Los fenómenos de uso excesivo de la fuerza tienen su justa dimensión gracias a los periodistas, en este sentido es necesario consolidar la pluralidad en los medios de comunicación.
3. Si fuera por el gobierno, estas violaciones serían simplemente otro más de los miles de enfrentamientos que se dan entre el ejército y los supuestos criminales.
4. La sociedad no permitió la normalización de la violencia.
5. La cultura política de la sociedad debe consolidarse, a través de la educación, como del tipo “cívica” –la cual no es congruente con estructuras autoritarias.
6. Existe debilidad en las instituciones del sistema político, pues la mayoría de las veces se demuestran incapaces para enfrentar desastres. La mayor debilidad se ubica en el nivel local.
7. Los jóvenes son el principal sector que se ha mantenido crítico ante las violaciones de DDH y son el motor de cambio.

¹⁵⁸ Báes, Adriana. (2016) “El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México, pág. 23.

8. Dado que la cultura política de la sociedad mexicana exige un gobierno más abierto y menos vertical, se deben mejorar los canales institucionales de debate y participación ciudadana.
9. La administración de Enrique Peña Nieto no supo recuperarse de la crisis que surgió por el fenómeno de Ayotzinapa.

BIBLIOGRAFÍA Capítulo I “Presidencialismo y Gobernabilidad”.

- Aguilar Villanueva, Luis. (1994). “El Presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995.
- Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. II, Siglo XXI, México.
- Bobbio Norberto, Nicola Matteuci *et al.* (1982) *Diccionario de Política*, vol. I, Siglo XXI, México.
- Carpizo, Jorge. (1994) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.
- Dieter Nohlen, *Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.
- Dussel, Enrique. (2006) *20 Tesis de Política*. Siglo XXI, México.
- Easton, David. (1969) “El sistema político bajo tensión” en *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Escamilla, Alberto, “Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial”, en Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, 2015.
- González, Cosío. (1972) “Notas para un estudio sobre el estado mexicano” en *México: cuatro ensayos de sociología política*, Universidad Autónoma de México, México.

- Hernández Chávez, Alicia. (1994). “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-FCE, México.
- López Villafañe. (1986) *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México.
- Morlino, Leonardo. (1985) *Cómo Cambian los Regímenes Políticos. Instrumentos de Análisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid
- Pablo Armando González y Jorge Federico Márquez, *Los retos de la gobernabilidad en México*, UNAM-gedisa, México, 2016.
- Poulantzas, Nicos. (2012) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México.
- Pozas Horcasitas, Ricardo. (2014) *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. Siglo XXI – UNAM, México.
- Salazar, Pedro. (2017) *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. FCE, México.
- Valadés, Diego, *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México, 1945.

BIBLIOGRAFÍA Capítulo II “El Pacto por México”

- Báes, Adriana. (2016) “El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México.
- Espinoza Toledo. (2013) “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”, en Escamilla Cadena y

Becerra Chávez (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de alternancia*, México, UAM-I – Miguel Ángel Porrúa.

- Espinoza, Ricardo. (2016) “El fortalecimiento del Presidente de la República en el *Pacto por México*” en Zamitiz, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México.
- José Antonio Crespo, 1999. “Viejos y nuevos derroteros”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).
- María Amparo Casar. 1999. “Dispersión no es ingobernabilidad”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).
- Ricardo Espinosa Toledo. 1999. “El fin del súper-presidencialismo mexicano”. *Nexos*, XXII, 256 (abril).
- Valadés, Diego. (2016) *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*, El Colegio Nacional, México.
- Woldenberg, J. (2017) *Cartas a una joven desencantada con la democracia*, Editorial Sexto Piso, Ciudad de México.
- Zamitiz, Héctor (Coord.), (2016) *Pacto por México. Agenda legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México – Ediciones La Biblioteca, México.

BIBLIOGRAFÍA Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema político”

- Almond y Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación FOESA, Madrid, 1970.
- Dussel, Enrique, *Política de la liberación vol. II Arquitectónica*, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

HEMEROGRAFÍA Capítulo III “Ayotzinapa y la Legitimidad del Sistema político”

- Aranda, Jesús, Soldados que no respeten derechos humanos serán llevados ante las autoridades: Sedena, La Jornada, Viernes 26 de septiembre de 2014, disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/politica/005n1pol>
- Becerra, Juan, Sobre el caso Tlatlaya, ¿a quién le creo?, Milenio, 16 de Mayo de 2016, disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/juan-pablo-becerra-acosta/doble-fondo/sobre-el-caso-tlatlaya-a-quien-le-creo>
- Castillo, Gustavo, Crecen indicios de que en Tlatlaya hubo ejecuciones, La Jornada, Viernes 26 de Septiembre de 2014, disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/politica/003n1pol>
- Concheiro, Luciano, ¿Por qué Ayotzinapa unió a todos?, Revista Nexos, martes 25 de Noviembre de 2014, disponible en:
<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6635>
- De Llano, Pablo, Ayotzinapa en cenizas, El País, martes 26 de Septiembre de 2017, disponible en:
https://elpais.com/internacional/2016/09/23/mexico/1474645962_821901.html?rel=str_articulo#1530298624904.
- Galeano, Eduardo, Leo y comparto, La Jornada, jueves 4 de diciembre de 2014, disponible en:
<http://www.jornada.com.mx/2014/12/04/opinion/009a1pol>
- Grupo Reforma, 14va. Evaluación al Presidente, Jueves 20 de Julio de 2017, disponible en:
https://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_14a_epn/index.html?lc=1
- Grupo Reforma, 15va. Evaluación al Presidente, Viernes 1 de Diciembre de 2017, disponible en:
https://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_15a_evaluacion_epn/
- Hernández, Julio, Astillero, La Jornada, Viernes 26 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/26/opinion/006o1pol>

- La Redacción, De norte a sur un mismo reclamo: “¡Fuera Peña!”, Proceso, 1 de Diciembre de 2014, disponible en:
<https://www.proceso.com.mx/389580/de-norte-a-sur-un-mismo-reclamo-fuera-pena>
- Luis Oliver, Opinión sobre el caso Tlatlaya, El Financiero, 3 de Noviembre de 2014, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-oliver/sobre-el-caso-tlatlaya>
- Millares, Kathya, Tlatlaya, diario del desasosiego, nexos, 1 de Septiembre de 2015, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=26152>
- Mora, David, Tlatlaya en la encrucijada por la verdad: Artículo 19, Aristegui noticias, 29 de Junio de 2016, disponible en:
<https://aristeguinoticias.com/2906/mexico/tlatlaya-en-la-encrucijada-por-la-verdad-articulo-de-david-mora/>
- Olivares Emir, Camacho, Fernando y Urrutia, Alonso, El gobierno sabe dónde están los 43 normalistas, La Jornada, viernes 21 de noviembre de 2014, disponible en: <http://jornada.unam.mx/2014/11/21/politica/002n1pol>
- Olivares, Emir y Arellano, César, La investigación del caso Iguala no fue independiente ni imparcial, La Jornada, martes 5 de junio de 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/06/05/politica/003n1pol>
- Olivares, Emir, Arellano, César y Servín, Mirna, Impide la policía bloqueo al AICM, La Jornada, viernes 21 de Noviembre de 2014.
- Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “Peña, tú no eres Ayotzinapa” claman en multitudinaria marcha, La Jornada, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en:
<http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>
- Olivares, Emir, Muñoz, Patricia y Arellano, César, “Peña, tú no eres Ayotzinapa” claman en multitudinaria marcha, La Jornada, martes 2 de diciembre de 2014, disponible en:
<http://www.jornada.com.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>

- Redacción Animal Político, ¿Por qué marchan los estudiantes del Poli?, Animal Político, Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/09/marchan-estudiantes-del-ipn-en-protesta-por-cambios-en-reglamento/>
- Redacción Animal Político, Siete de cada 10 mexicanos dice que su salario no le alcanza, Animal Político Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/09/alcanza-con-lo-que-ganan-siete-de-cada-10-mexicanos-dice-que-su-sueldo-es-insuficiente/>
- Redacción de El Universal, Encuesta. Baja índice de aprobación de EPN, El Universal, Lunes 1 de Diciembre de 2014, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/encuesta-baja-indice-de-aprobacion-de-epn-1058423.html>
- Reina, Elena, La masacre de Ayotzinapa, tres años sin respuestas, El País, martes 26 de Septiembre de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/mexico/1506442227_601517.html
- Rodríguez, Octavio, Secuelas del 68, La Jornada, Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/25/opinion/026a2pol>
- Romero, Raúl, El enemigo del sexenio, La Jornada, Jueves 31 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2018/05/31/opinion/019a2pol>
- Sánchez, Adolfo, Odille: ¿y el Estado?, La Jornada Jueves 25 de Septiembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/25/opinion/026a1pol>
- Valencia, Daniela, ¿El gobierno de Peña Nieto ya tocó fondo?, AltoNivel, Ciudad de México, 16 de Diciembre de 2016, disponible en: <https://www.altonivel.com.mx/actualidad/mexico/gobierno-pena-nieto-ya-toco-fondo/>

- Zepeda, Mayra, *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*, Animal Político, Miércoles 22 de Octubre de 2014, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>
- Zuckermann, Leo, *Peña: un Presidente cada vez más chiquito*, Excelsior, 22 de Noviembre de 2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2016/11/22/1129607>