



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**COHERENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES:  
UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS DECISIONES TOMADAS POR EL  
GOBIERNO MEXICANO DURANTE EL OTORORA RÉGIMEN AUTORITARIO Y  
EL PRESENTE RÉGIMEN DEMOCRÁTICO**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:  
BALTAZAR RENÉ RANGEL CELIS**

**ASESOR DE TESINA:  
MTRO. ENRIQUE NIETO PIÑA**

**Santiago de Querétaro, octubre de 2010**

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....</b>                  | <b>01</b> |
| ¿COHERENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES?.....                   | 02        |
| EL PROBLEMA DE LA DECISIÓN EN GRUPO.....                     | 04        |
| ¿QUÉ SON LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS?.....                    | 05        |
| ¿QUÉ SON LOS REGÍMENES AUTORITARIOS?.....                    | 08        |
| <br>   |           |
| <b>II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>                   | <b>12</b> |
| <br>   |           |
| <b>III. MARCO TEÓRICO.....</b>                               | <b>15</b> |
| EL TEOREMA DE ARROW.....                                     | 15        |
| EL TEOREMA DE ARROW: LOS SUPUESTOS.....                      | 16        |
| EL TEOREMA Y SU SIGNIFICADO.....                             | 18        |
| LA EFICACIA DECISORIA.....                                   | 22        |
| LOS <i>INPUTS</i> Y SUS <i>INDICADORES</i> DE EFICACIA.....  | 24        |
| LOS <i>OUTPUTS</i> Y SUS <i>INDICADORES</i> DE EFICACIA..... | 26        |
| <br>   |           |
| <b>IV. HECHOS ESTILIZADOS.....</b>                           | <b>32</b> |
| <br>   |           |
| <b>“EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (PSE)”.....</b>        | <b>32</b> |
| 1. CRISIS DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.....    | 32        |
| 2. TRANSICIÓN AL MODELO NEOLIBERAL.....                      | 42        |
| 3. EL PSE Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL.....         | 44        |
| <br>   |           |
| <b>“PAQUETE FISCAL PARA 2010 (PF)”.....</b>                  | <b>53</b> |
| 1. DESGASTE Y FIN DEL RÉGIMEN AUTORITARIO.....               | 54        |
| 2. LA DESASTROSA TRANSICIÓN PRESIDENCIAL DEL 2006.....       | 59        |
| 3. ANARQUÍA TOTAL Y APROBACIÓN DEL PF.....                   | 63        |

## ÍNDICE

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| V. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....         | 71 |
| VI. CONCLUSIONES.....                | 72 |
| VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 75 |

## I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A partir del último sexenio priista de Ernesto Zedillo hasta la actual administración panista de Felipe Calderón, México se ha distinguido —en mi opinión— por dos cosas que, si bien no han sido extraordinarias, al menos han tenido un impacto importante en la vida de los mexicanos: 1) se logró por fin, después de muchos años de lucha, y mediante el voto de los ciudadanos en las urnas, un cambio de régimen; de un régimen autoritario a uno democrático; y 2) durante estos tres últimos sexenios, México ha mantenido una *relativa estabilidad económica* que no se veía quizá, desde el desplome del llamado Estado benefactor (1970).

Ahora bien, de los dos puntos importantes que menciono arriba, me parece que vale la pena rescatar el segundo de ellos. Ciertamente, nuestro país ha mantenido hasta nuestros días una relativa estabilidad económica que mantiene tasas inflacionarias bajas, lo mismo que un peso estable frente al dólar; sin embargo, de continuar así, esto debería de ser un tema preocupante, sobre todo porque en nuestro país —por mucha estabilidad que haya— no se han llevado a cabo reformas estructurales que impulsen el *desarrollo nacional*. Seguramente por esta razón, muchos de los expertos sobre el tema han afirmado que México es un país con una economía estancada, que no crece y poco competitivo.

Las preguntas que surgen en seguida son ¿por qué no se han logrado realizar las reformas estructurales que el país necesita desde ya hace muchos años atrás? ¿Por qué no se han logrado acuerdos entre los diferentes actores políticos del país? Parecería ser que durante el régimen autoritario las concertaciones eran mucho más y más fáciles de pactar. ¿Por qué no es posible llegar a alianzas que beneficien al país en esta nueva etapa democrática? Considero que las respuestas a estas interrogantes las encontramos en el tipo de régimen, que en el caso particular mexicano y en contraste con el régimen autoritario extinto, el

régimen democrático a alentado e impedido la toma de *decisiones coherentes* con las necesidades esenciales para el desarrollo integral de México.

### ¿COHERENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES?

¿A que nos estamos refiriendo cuando hablamos de *coherencia en la toma de decisiones*? Vayamos paso por paso. A lo largo de nuestra existencia, las personas estamos expuestas a tomar una y otra vez decisiones que afectan nuestras vidas (en la escuela, en el trabajo, con la familia, etc) y, por lo general, siempre buscamos elegir la opción más propicia (óptima) que nos permita alcanzar nuestras metas. ¿Cómo elegimos la opción más “atinada”? Comencemos “con una situación en la que existen tres objetos [x, y y z; en donde] un actor típico, llamado señor *i*” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 30) prefiere un objeto u opción por sobre los otros objetos u opciones; es decir, prefiere x sobre y y z, o y sobre x y z, etc. Podemos advertir que “el señor *i* tiene la capacidad para hacer afirmaciones como: ‘prefiero ‘x a y’ o ‘soy indiferente entre y y z.’” \* (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 30) Ahora bien:

Si al señor *i* se le da la oportunidad de elegir entre x, y y z, entonces decimos que su decisión es *racional* si va de acuerdo con sus preferencias. Así, una decisión es racional si el objeto elegido es al menos tan bueno como cualquier otro objeto disponible de acuerdo con las preferencias del elector. Dicho de otra manera, aunque equivalente, un objeto es una elección racional si ningún otro objeto disponible es mejor según las preferencias de quien elige. (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 31)

---

\* Shepsle y Bonchek escriben de manera simbólica “‘ $x P_i y$ ’ para representar el hecho de que el señor *i* (cuyo nombre aparece como subíndice) prefiere x a y (...) De manera similar, [escriben] ‘ $x I_i y$ ’ para representar el hecho de que el Señor *i* es indiferente entre x y y.” Cf. Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S: “*Las formulas de la política*” Institucionalidad, Racionalidad y Comportamiento, Taurus, México, 2005, pp. 30-31.

Shepsle y Bonchek afirman que, bajo esta “construcción mental” que permite “al elector *ordenar* las opciones desde el punto de vista de [sus] preferencias (y, dado que es un alma racional, que le [permite] elegir la opción clasificada en el primer lugar de su jerarquía)” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 31) subyacen dos “propiedades fundamentales que incorporan nuestra noción lógica de la racionalidad como ordenadora de las cosas en función de las preferencias” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 31). Éstas se definen como sigue:

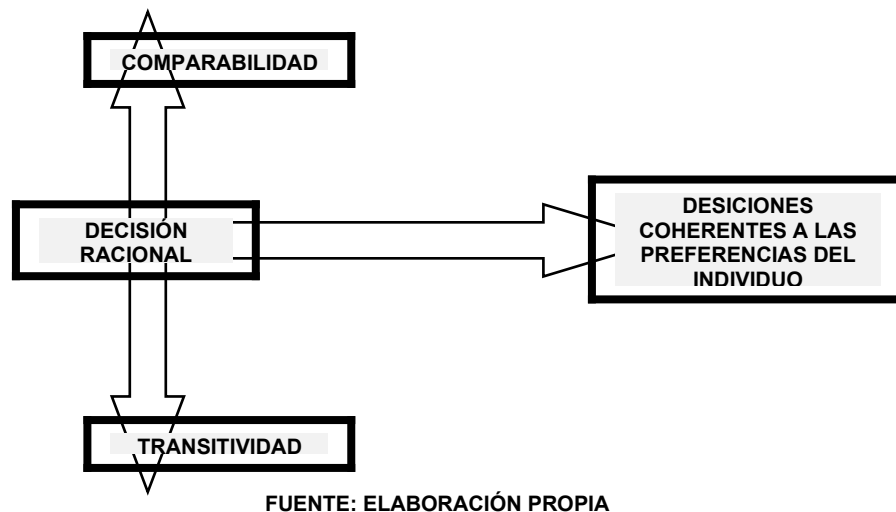
*Propiedad 1: Comparabilidad (integridad).* Se dice que las opciones son *comparables* desde el punto de vista de las preferencias (y que la relación de preferencias es *completa* o *íntegra*) si, dadas dos opciones posibles (digamos  $x$  e  $y$ ), ya sea  $x P_i y$ , y  $P_i x$  o  $x I_i y$ ; es decir, las opciones son comparables si, dado cualquier par de ellas, el elector, prefiere la primera a la segunda, la segunda a la primera o es indiferente entre una y otra.

*Propiedad 2: Transitividad.* Se dice que la relación de preferencia estricta es transitiva si, dadas tres opciones posibles (digamos  $x$ ,  $y$  y  $z$ ), si  $x P_i y$  y  $y P_i z$ , entonces  $x P_i z$ ; es decir, si el señor  $i$  prefiere estrictamente  $x$  a  $y$ , e  $y$  a  $z$ , entonces prefiere  $x$  a  $z$ . De igual manera, la relación de indiferencia es transitiva si  $x I_i y$ , e  $y I_i z$  implican  $x I_i z$  (esto es, si el señor  $i$  es indiferente entre  $x$  e  $y$ , y entre  $y$  y  $z$ , entonces también es indiferente entre  $x$  y  $z$ . (Shepsle y Bonchek, 2005, pp. 31-32)

Según ambos autores, “si las preferencias de  $i$  satisfacen la comparabilidad y la transitividad, se dice entonces que  $i$  tiene un *orden de preferencias*” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 32) y, por lo tanto, “como antes se dijo, la decisión racional es la opción de más importancia en el orden.” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 32) Con

esto se da por sentado, en *stricto sensu*, que la decisión final de *i* será una decisión *coherente con sus preferencias*.

### DIAGRAMA 1 COHERENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES



### EL PROBLEMA DE LA DECISIÓN EN GRUPO

Queda claro entonces que todo individuo racional tendrá en su momento ciertas preferencias sobre determinadas opciones que satisfagan sus necesidades y, por consiguiente, las dos propiedades fundamentales (integridad y transitividad) que mencionan Shepsle y Bonchek. Cuando una persona tiene la necesidad de tomar una decisión respecto de cualquier tema, podrá hacerlo sin complicación alguna, ya que es él y sólo él, quien tomará la decisión. El resultado será la toma de decisiones racionales, coherentes con sus preferencias. Empero, los problemas comienzan en el momento en que un determinado grupo de personas tienen que elegir de entre varias opciones. No somos individuos aislados. En este caso, “el grupo [sufrirá] de un mal común (...), un mal incurable, salvo que adopten medidas autoritarias: la *diversidad de las preferencias*” (Shepsle y Bonchek, 2005, pp. 43-44).



No me extenderé demasiado en este punto. Me remitiré únicamente a decir que, evidentemente, resulta imposible encontrar —en la vida cotidiana— grupos conformados por un gran número de personas, cuyas preferencias sean homogéneas, es decir, que las preferencias de cada individuo coincidan con el resto de los integrantes del grupo. Esto quiere decir, en resumidas cuentas, que “mientras (...) los individuos del grupo tienen preferencias coherentes, esto es, [comparables y] transitivas, el grupo no las tiene.” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 46)

Sabiéndose esto, actualmente se han ideado varios métodos de votación que resuelven los problemas de decisión en grupo, como por ejemplo: el método de mayoría relativa, el de segunda vuelta, el método de Condorcet, etc., (Shepsle y Bonchek, 2005).\*

### **¿QUÉ SON LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS?**

Echemos ahora un vistazo a algunas de las definiciones realizadas por un par de autores respecto al tema de los regímenes democráticos.

Desde una primera perspectiva, Morlino (1985) nos proporciona una definición breve de lo que se entiende por régimen democrático. Según este autor, “son democráticos todos los regímenes cuyas normas vigentes prevén la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política” (Morlino, 1985, p. 87). En este tipo de regímenes, —continúa—, “se garantizan efectivamente los derechos de reunión y asociación, la libertad de pensamiento, palabra y prensa, [y] el derecho de sufragio activo y pasivo” (Morlino, 1985, p. 87). Como se ve, la libertad de hacer y deshacer es la pieza central en este tipo de régimen.

Morlino extiende su definición recurriendo a Robert Dahl\*, “autor que mejor ha observado los problemas de las poliarquías” (Morlino, 1985, p. 87) y nos dice:

---

\* Cf. *Ibid*; pp. 165-188 para un análisis completo de estos y otros métodos de votación.

...un régimen democrático se juzga en base a dos dimensiones: la existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y la extensión de la participación. La primera dimensión viene dada por el 'grado en que las instituciones están abiertamente disponibles, destinadas públicamente y garantizadas, al menos para algunos miembros del sistema político que deseen contestar la actuación gubernativa'. La segunda viene dada por la 'proporción de población que puede participar, sobre bases paritarias, en el control del gobierno y que puede contestar la actuación de éste, es decir por la proporción de aquellos que tienen derecho a participar en un sistema de competencia' (Dahl, 1971, pp. 4-5, citado en Morlino, 1985, pp. 87-88).

Lo importante a destacar en este caso, pues, sería la invitación a erigir un mayor número de partidos políticos que reflejaran los diversos intereses de los ciudadanos, así como la creación de múltiples mecanismos institucionales que hicieran posible una suerte de consulta constante de la población, con la finalidad de trascender más allá de los procesos electorales.

Finalmente, Robert Dahl concluye puntualizando que, son *poliarquías* (democracias avanzadas):

...aquellos 'regímenes que ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades

---

\* Robert Dahl atribuye el nombre de poliarquía a todos aquellos regímenes democráticos gobernados básicamente por grupos de "elite" o, en palabras del propio autor, por oligarquías competitivas. Cf. Dahl, Robert: "*La poliarquía*", Participación y Oposición, Tecnos, Madrid, 1980.

de que disponen los oponentes del gobierno. La mayoría de los individuos están efectivamente protegidos en su derecho de expresar, privada o públicamente, su oposición al gobierno, de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en que el voto es secreto, libre y correctamente computado y en que los resultados electorales son vinculantes en base a reglas bien establecidas. Normalmente, el uso de medios violentos está prohibido y en algunos casos se castiga el hecho de invocar el uso de la violencia para fines políticos (Dahl, 1973, p. 3, citado en Morlino, 1985, p. 88).

De esta manera, Morlino concluye sintetizando entonces que:

un régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; sufragio universal y otras formas de participación; elecciones libres competitivas y a intervalos de tiempo regulares; electividad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia; [y] fuentes de información diversas y alternativas” (Morlino, 1985, p. 88).

Por su parte, Lorenzo Meyer (1998), —reconocido historiador mexicano—, asevera que “en una democracia el número de actores es, en principio, ilimitado, con numerosos centros de decisión y de acción” (Meyer, 1998, p. 28), y prosigue:

...la poliarquía. En efecto, en ese sistema abierto puede haber tantos actores —partidos, grupos de interés y de presión, periódicos, editoriales, cadenas televisoras, líderes de opinión— como la sociedad sea capaz de

producir y sostener, pues en principio nadie puede pretender el control del acceso al mercado político (Meyer, 1998, p. 28).

Lorenzo Meyer termina retomando dos aspectos importantes que sin duda alguna caracterizan aún más a todo régimen democrático. 1) “En las democracias (...) la ideología es un factor central: hay valores que tiene que defenderse hasta el fin o el sistema deja de tener sentido y se derrumba” (Meyer, 1998, p. 30); y 2) “En los órdenes democráticos, el ejercicio del poder se hace dentro de límites relativamente claros y precisos” (Meyer, 1998, p. 28). Pasemos a continuación a describir las características de los regímenes autoritarios.

### **¿QUÉ SON LOS REGÍMENES AUTORITARIOS?**

Para el caso de los regímenes autoritarios, Morlino (1985) utiliza la definición hecha por Juan Linz, “autor que se ha empeñado más recientemente y mejor que otros en esta difícil y ‘osada’ empresa de sistematización” (Morlino, 1985, p. 92) y quien afirma:

...los *regímenes autoritarios* se distinguen por un pluralismo político limitado y no responsable; por una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tienen una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, más raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros (Linz, 1964, p. 255, citado en Morlino, 1985, p. 93).

En este caso, el pluralismo político al que hace referencia Linz “puede estar limitado por normas jurídicas o, de hecho, puede estar restringido a pocos grupos políticos o extenderse a un mayor número de grupos de interés” (Morlino, 1985, p.

93). Los líderes políticos, por otro lado, “no son responsables de cara a los ciudadanos, todo lo más son responsables frente a los grupos que lo sostienen” (Morlino, 1985, p. 94). Es de esperarse también que:

...el proceso de reclutamiento de la elite política tenga lugar a través de alguna forma de cooptación. De aquí la formación de una élite heterogénea que proviene preferentemente de la burocracia, del ejército, de las profesiones técnicas, de grupos de interés o, incluso, de grupos religiosos. El partido único, pues, es un componente más o menos relevante del pluralismo político. De ordinario, es un órgano creado desde arriba (Morlino, 1985, p. 94)

Una característica más de los régimen autoritarios —ya decíamos— es “la ausencia y la debilidad de ideologías coherentes\* y articuladas” (Morlino, 1985, p. 94); un punto de ingente contrastante con los regímenes democráticos. En este caso:

---

\* Es importante acentuar que las incoherencias se encuentran en la ideología y no en las decisiones tomadas por el pequeño grupo que detenta el poder. A diferencia de otros regímenes (como el de la URSS, un régimen totalitario cuya columna vertebral de su ideología era el marxismo-leninismo) en los regímenes autoritarios la ideología simplemente queda en un segundo plano:

su pragmatismo es total. Así, hoy pueden comprometerse con el estatismo y mañana con el libre mercado; hoy con la nacionalización y mañana con el fomento a la inversión extranjera; un día con el anticlericalismo y otro con la colaboración estrecha con la Iglesia. No hay, pues, en esos sistemas valores fijos, lo que hay (...) es una mentalidad, una actitud de obediencia incondicional a la autoridad, sin importar los valores que ésta sostenga o combata. (Meyer, 1998, p. 30)

Las ideologías están sustituidas por ‘mentalidades’ particulares que, si bien son más difíciles de difundir entre las masas o de utilizar en los procesos de socialización, hacen, por otra parte, *más sencillo un acuerdo de fondo entre las élites, por cuanto eliminan o atenúan posibles tensiones entre los diversos grupos que sostienen al régimen.*\* (Morlino, 1985, p. 94)

La falta de ideología en este tipo de regímenes, mantiene, —como ya se señalaba también—, un alto nivel de desmovilización política o, en palabras de Meyer (1998), la institucionalización de un pluralismo político limitado:

...los mismos gobernantes no tienen interés por la *movilización*, sino que tienden más bien a la *desmovilización* o bien a despolitizar, hacer apolíticos e indiferentes en la medida que sea posible a los miembros de la comunidad política. De hecho, el objetivo de mantener el equilibrio entre los diversos poderes existentes en el régimen se logra más fácilmente (...) sin recurrir a la *movilización* y / o sin mantenerla constante. (Morlino, 1985, p. 94)

Bajo estas circunstancias, “el acceso a la arena política no es libre, está controlado, y para ingresar a ella se requiere contar con la anuencia de quien es, en un sentido real aunque no necesariamente legal, el soberano.”(Meyer, 1998, p. 29) Dentro de este “pluralismo limitado del autoritarismo, el grueso de aquellos que participan como gobernadores, legisladores, líderes sindicales, presidentes de organismos empresariales, dirigentes de partido, etcétera [están] en función de la voluntad de quien o quienes ocupan el pináculo de la pirámide del poder.” (Meyer, 1998, p. 29)

---

\* El subrayado es mío

Finalmente, “Un último aspecto a subrayar, que Linz, sin embargo, se limita a apuntar, es la ambigüedad de gran parte de la legislación.” (Morlino, 1985, p. 95). Según Morlino:

Se puede afirmar que al principio democrático de la ‘certeza del derecho’ lo sustituye el principio opuesto de la ‘incertidumbre del derecho’; aunque para los miembros de la comunidad política es bastante fácil prever la acción sancionable. De hecho, la ambigüedad normativa deja un notable espacio a la discrecionalidad del gobernante o del ejecutor de la norma, de tal modo que en realidad, puede llegar a ser sancionable cualquier acto que en un momento dado expresa, potencial o efectivamente, una forma cualquiera de oposición al régimen (Morlino, 1985, p. 95).

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Después de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones del año 2000 y con el subsiguiente desmoronamiento del régimen autoritario sostenido hasta entonces por este mismo partido, comienza en México una nueva etapa caracterizada por una apertura democrática que, en contraste de lo que pudiera pensarse, ha llegado a ser, en mi opinión, un periodo bastante desfavorable para el desarrollo del país.

Si nos situamos en el México autoritario del siglo XX, notaremos que la “pieza clave [del régimen era] la existencia de un partido político semioficial denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI) organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular” (Carpizo, 2003, p. 190). Este mismo partido robustecía su poder asentando sus bases en tres ejes principales: “en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido” (LaPalombara, 1974, p. 225, citado en Carpizo, 2003, p. 190).

Sus huestes —por otro lado—, se aglomeraban en el comité ejecutivo nacional; comité que era presidido —naturalmente— por un presidente asignado por el “*líder supremo*” o presidente de la república (Carpizo, 2003). “Éste [designaba] también a los dirigentes de los sectores que [integraban al] partido” (de Mora, 1977, p. 22, citado en Carpizo, 2003, p. 190) con excepción del líder de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). “El jefe real del PRI [era] el presidente de la república, y nadie lo [discutía o ponía en duda]” (Carpizo, 2003, p. 191):

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, (...) la asignación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales [etc. Del mismo modo] por ser el PRI un partido predominante



y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole -populares, en la jerga del propio partido- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México. (Carpizo, 2003, p. 191)

Estaría de más decir quién era el que tomaba las decisiones sobre el rumbo del país. Desde 1940 hasta 1968, periodo caracterizado por una notoria estabilidad política y un notorio crecimiento económico, las decisiones importantes recaían básicamente en las manos del presidente de México. De la misma manera, de 1968 hasta el año 2000 (periodo conocido como de transición), todas las decisiones fueron tomadas en última instancia por los otrora presidentes de la república *¡aún y a pesar de las constantes crisis económicas y sociales!* consecuencia de las pésimas decisiones presidenciales:

El presidente es el líder del país, tanto constitucionalmente como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.

(...) en su papel de líder debe dirigir una organización inmensa y complicada, conciliar intereses aun opuestos y tener el talento y la visión para saber con exactitud por dónde desea guiar a la nación. El presidente debe tener la habilidad de la persuasión y de la negociación, según el caso, y la virtud de poder lograr que la gente lo apoye; debe saber conocer a las

personas para rodearse de buenos colaboradores a quienes debe inspirar una mística, y llegado el caso, los deberá despedir. Así, en una palabra, el presidente necesariamente debe estar esculpido en el mármol del líder. (Véase *Time* del 15 de diciembre de 1975, p. 25, citado en Carpizo, 2003, p. 200)

Todo lo anterior llega a su fin con la derrota electoral del PRI en el año 2000 por el Partido Acción Nacional (PAN). Con esto se da término a setenta años de régimen autoritario e inicia una etapa democrática bastante incipiente que no termina por dar resultados; pero, además, y lo que es más preocupante, es una etapa en donde resulta casi imposible que las distintas fuerzas políticas del país logren acuerdos respecto de hacia dónde debe de conducirse el porvenir de la nación.

Considero que si en México no se han logrado los consensos necesarios que impulsen el desarrollo nacional en todos sus frentes, se debe a la desaparición del régimen autoritario instituido por el PRI, y a la subsiguiente debilidad y principal característica del presente poder Ejecutivo que impide darle un rumbo claro y ordenado al país. Es evidente que en la actualidad no existe un líder auténtico con capacidad de mando y autoridad por sobre el resto de las organizaciones políticas y económicas; y creo que el presidente Felipe Calderón dista mucho de convertirse en un figura que comparta las características de sus antecesores priistas.

Para intentar corroborar lo anterior, realizaré una comparación entre la manera como se edificó, durante el régimen autoritario priista, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) “*versus*” la manera como se aprobó el Paquete Fiscal para 2010 (PF) desarrollado durante la actual administración de Felipe Calderón. Esto con la finalidad de poner en evidencia los bodrios que se “cocinan” actualmente en el Congreso de la Unión, producto de un vacío de poder innegable.

### **III. MARCO TEÓRICO**

La investigación plantea el análisis minucioso de los métodos utilizados en la construcción del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Paquete Fiscal para 2010 (PF); cada uno de ellos desarrollados bajo condiciones políticas distintas.

El Pacto de Solidaridad Económica se realizó bajo la dirección del entonces presidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado a finales de 1987 y bajo la égida del todavía régimen autoritario priista. Por su parte, el apenas aprobado Paquete Fiscal para 2010, fue elaborado y discutido bajo el insipiente régimen democrático prevaleciente, presidido por el actual presidente de México Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Los resultados de cada uno de ellos, buenos o malos, pueden ser debatibles; es por ello que más adelante profundizaremos sobre este punto. Lo que nos interesa por lo pronto es corroborar que al interior de los regímenes autoritarios es mucho más sencillo que el gobierno pueda construir acuerdos coherentes que ataquen de frente los problemas económicos y sociales.

Para ello me remitiré en primer lugar a Kenneth Joseph Arrow, prestigioso economista estadounidense y acreedor al Premio Nobel de Economía de 1972. Es un acérrimo defensor de la postura que he venido esbozando; postura que respaldada en su famoso teorema: el teorema de Arrow.

#### **EL TEOREMA DE ARROW**

Ya sabemos que resulta imposible conseguir que las preferencias de grupo reflejen las preferencias individuales de cada uno de sus integrantes y que, por lo tanto, el resultado de toda decisión grupal será una mezcla de todo tipo de preferencias que terminarán por llevarnos a ningún lado. Se sabe también que si quisiéramos evitar esta clase de incoherencias en la toma de decisiones de grupo, sería necesario escoger algún método de votación que, en todo caso, tampoco solucionaría el problema, ya que, en última instancia, la decisión final encarnaría

las preferencias de unos cuantos y no la de todos. Es por esta razón por la que Arrow, en su conocido teorema, asegura: *no existe método alguno, que “se utilice para agregar las preferencias de los individuos en las preferencias de un grupo”* \* (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 67) o, lo que es lo mismo: no existe método alguno que pueda expresar de forma coherente, las preferencias individuales, en una sola preferencia de grupo.

### EL TEOREMA DE ARROW: LOS SUPUESTOS

Para demostrar lo dicho en el párrafo anterior, Arrow plantea el problema de forma siguiente:

Supóngase que se tiene “un grupo de individuos,  $G = \{1, 2, \dots, n\}$ , donde  $n$  es al menos 3 (...) y hay también un conjunto de opciones,  $A = \{1, 2, \dots, m\}$ , donde  $m$  es también al menos 3.” \* (Shepsle y Bonchek, 2005, pp. 67-68). Naturalmente, cada uno de “los individuos de  $G$  [poseerá] preferencias sobre las opciones de  $A$ , representadas como  $R_i$  para  $i \in G$ ” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 68) lo que satisface inminentemente el “*supuesto de racionalidad:  $R_i$  es íntegra y transitiva*” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 68):

La integridad es el supuesto de que el señor  $i$  es capaz de afirmar qué opción prefiere en el caso de cualquier par de opciones (o que es indiferente a una u otra). La transitividad es el requisito de que las preferencias del señor  $i$  sean coherentes; que, si prefiere  $h$  a  $j$  y  $j$  a  $k$ , entonces prefiere  $h$  a  $k$ . (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 68)\*

---

\* El subrayado es mío

\* Las opciones del conjunto  $A$  se representan con las letras  $h, j$  y  $k$ .

\* Véase *supra* ¿Coherencia en la toma de decisiones?

En este caso, Arrow da por sentado que el supuesto de racionalidad es una característica inherente al ser humano —y afirma— si queremos que los integrantes de un grupo tomen decisiones libremente y sin restricciones, necesitamos permitir que se cumplan cuando menos, las cuatro condiciones siguientes (condiciones de Arrow):

*Condición U (admisibilidad universal).* Cada  $i \in G$  puede adoptar cualquier orden de preferencias completo y transitivo, fuerte o débil, sobre las opciones de  $A$ .

*Condición P (situación óptima o unanimidad de Pareto).* Si cada uno de los miembros de  $G$  prefiere  $j$  a  $k$  (o le es indiferente una u otra), entonces la preferencia del grupo debe reflejar esa preferencia de  $j$  a  $k$  (o la indiferencia entre una y otra)

*Condición I (independencia respecto a las opciones no pertinentes).* Si las opciones  $j$  y  $k$  tienen una relación en particular una con otra en las preferencias de cada uno de los miembros del grupo y esa relación no cambia, entonces tampoco pueden cambiar las preferencias del grupo entre  $j$  y  $k$ . Esto es cierto, aun cuando las preferencias de los individuos sobre otras opciones (no pertinentes) de  $A$  cambien.

*Condición D (inexistencia de dictaduras).* No existe ningún individuo distinguido  $i^* \in G$  independiente de los otros miembros de  $G$  cuyas preferencias propias dicten las preferencias del grupo. (Shepsle y Bonchek, 2005, pp. 68-69)

Más claramente —y teniendo como escenario el grupo de individuos  $G$ , y el conjunto de opciones  $A$  descrito arriba— primero; cada uno de los miembros de  $G$  elige la opción de  $A$  que más le convenga sin ninguna clase de prohibiciones (Condición U), segundo; si cada uno de los miembros de  $G$  prefieren  $j$  por sobre  $k$ , entonces la decisión final del grupo debe de reflejar esta preferencia (condición P), tercero; si cada uno de los miembros de  $G$  prefiere  $j$  por sobre  $k$ , esta preferencia no deberá cambiar, aún y cuando se presente una opción ajena a  $A$ , es decir, el orden de preferencias  $j > k$  no debe de cambiar por causa de  $z$  (condición I); cuarto y último, ningún individuo podrá imponer su decisión por sobre el resto de los individuos de  $G$  (condición D).

Resulta evidente observar lo difícil que sería tomar una decisión final de grupo que englobara, en una sola decisión, cada una de las preferencias individuales de los integrantes del grupo, cumpliendo a su vez con la satisfacción de las cuatro condiciones de Arrow. Indudablemente, si diéramos la libertad para elegir de entre un número considerable de opciones, sería muy difícil esperar —al menos que hubiese algún dictador en el equipo— que todos los miembros del grupo estuvieran de acuerdo con una misma opción (*condición U*). Sea cual sea el grupo y el número de opciones, siempre nos toparemos de frente ante el problema de la decisión de grupo y ante la inminente diversidad de las preferencias.\* Pasemos ahora a describir cuáles son las secuelas que se desprenden de este teorema y sus irremediables consecuencias en la toma de decisiones gubernamentales.

### EL TEOREMA Y SU SIGNIFICADO

Concretamente, el teorema de Arrow, conocido también como *resultado de imposibilidad* (Shepsle y Bonchek, 2005), se enuncia como sigue:

“Teorema de Arrow. No existe ningún mecanismo para expresar las preferencias de individuos racionales en una preferencia coherente de grupo que

---

\* Véase *supra* El problema de la decisión en grupo.

satisfaga simultáneamente las condiciones U, P, I y D.” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 70)

De acuerdo con estos autores, “cualquier esquema para generar una decisión en grupo que satisfaga U, P e I es ya sea dictatorial o incoherente: [¡ya lo decíamos arriba!] o el grupo está dominado por un solo miembro distinguido o tiene preferencias intransitivas.” (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 70). Dicho en otras palabras: o el grupo se encuentra bajo la superioridad de un dictador, o simplemente, todas las decisiones que tome el grupo serán decisiones completamente incoherentes a los objetivos de la organización. Por esta razón, Shepsle y Bonchek concluyen aseverando que lo ideal sería encontrar un equilibrio; un punto medio entre la dictadura y la incoherencia:

*En la vida social, existe un equilibrio entre la racionalidad social y la concentración del poder.* Las organizaciones sociales que concentran el poder prevén la perspectiva de la coherencia social —el dictador sabe qué está pensando y puede actuar racionalmente en búsqueda de lo que prefiere—. Las organizaciones sociales en las que se dispersa el poder, por otra parte, tienen perspectivas menos prometedoras para adoptar decisiones coherentes. Aunque esas organizaciones puedan parecer más justas y democráticas al hombre de la calle, también es más probable que sean tímidas o incoherentes en la ordenación de las opciones en consideración. (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 71)

La cita me parece es concluyente por si misma y la conclusión a la que debemos llegar tendría que serlo aún más. Si en una organización cualquiera no se cuenta con una autoridad que este por encima a las demás, tarde o temprano ésta misma organización se irá en picada por falta de consensos. Y si esto sucede

en una organización, imagine que no sucederá en una nación, en un país en donde convergen —cuando el régimen así lo permite— cientos de organizaciones con intereses algunas veces muy distintos, o en el mejor de los casos, similares.\*

Mediante las gráficas que se muestran en el cuadro 1 de la página 21, busco poner en evidencia la relación tan estrecha existente entre el teorema de Arrow y la vida política de un país. A primera vista, la gráfica 1 nos advierte sobre los altos riesgos que corren aquellos gobiernos que por su tipo de régimen, permiten, a gran parte de las organizaciones existentes, un alto margen de injerencia en la toma de decisión políticas del país. Las consecuencias pueden ser catastróficas, al grado de perderse en una maraña de irracionalidad social (gráfica 2) o, lo que es lo mismo, en una anarquía absoluta (gráfica 1). Por otro lado, si las organizaciones públicas (como las ONG's por ejemplo) y privadas se encuentran al margen de una autoridad Estatal competente, con capacidad suficiente para tomar decisiones —en ocasiones sin consentimiento alguno—, los resultados serían, sin lugar a dudas, mucho más eficientes.

---

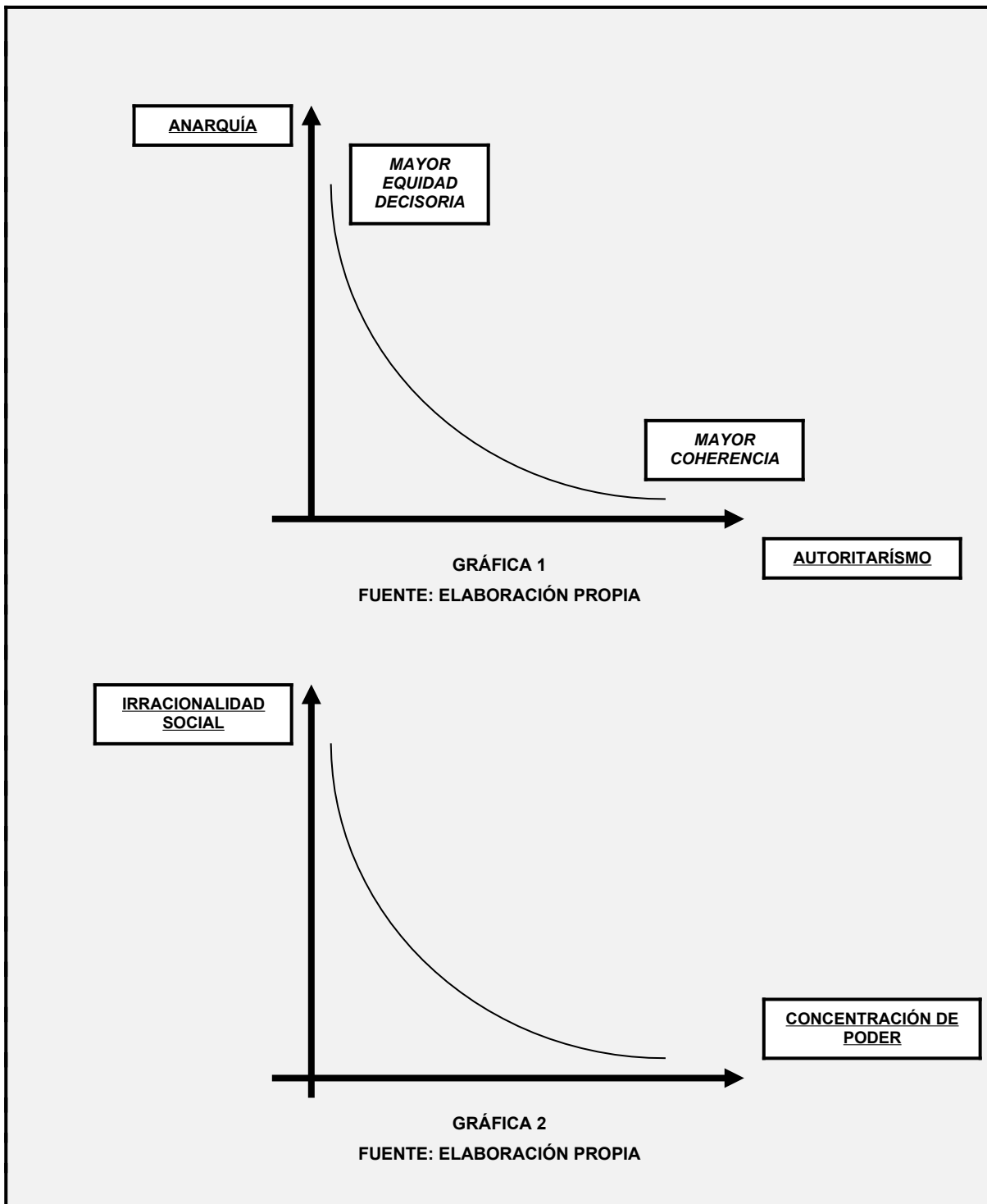
\* No olvidemos que son las organizaciones sociales, las encargadas, en gran medida, de impulsar el cambio institucional (reglas del juego o marco institucional) con la intención de maximizar e imponer los intereses propios de la organización:

Las organizaciones con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de la maximización en esa dirección excede al resultado de invertir dentro de las limitaciones existentes [marco institucional] el cambio incremental en el marco institucional general es más amplio de lo que ocurre cuando las organizaciones económicas destinan recursos a cambiar normas políticas directamente para aumentar su lucratividad (North, 2001, p. 106)

Sin una autoridad máxima que constriña a aquellas organizaciones con fuerza de negociación suficiente para cambiar el marco institucional de un país, el resultado será inevitablemente la irracionalidad social.



**CUADRO 1**  
**EL TEOREMA DE ARROW Y SU SIGNIFICADO POLÍTICO**



## LA EFICACIA DECISORIA

A modo de complementar la postura que he venido defendiendo desde un principio con Kenneth Joseph Arrow, ahora me gustaría añadir la definición que desarrolló Leonardo Morlino sobre *eficacia decisoria*; tema ampliamente ligado a la toma de *decisiones racionales* de Arrow. Veamos primeramente qué se entiende por eficacia decisoria:

*Por eficacia decisoria se entiende la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen. (Morlino, 1985, p. 219)*

Si analizamos detenidamente la definición de *eficacia decisoria* hecha por Leonardo Morlino, se podrá advertir la importancia que el autor asigna a las *estructuras* del régimen para tomar y ejecutar las *decisiones necesarias* para superar los retos planteados y la permanencia del régimen. Estas estructuras, para mayor entendimiento, forman parte del *aparato decisorio* del régimen y están conformadas por: “el aparato gubernamental, comprendidas las instituciones parlamentarias, cuando existan, todos los órganos destinados a la ejecución de las decisiones políticas, así como también las instituciones dedicadas a la administración de la justicia” (Morlino, 1985, p. 221). Es de inferir por lo tanto, que la eficacia decisoria de todo régimen o, lo que es lo mismo, la toma de decisiones coherentes (necesarias) para el adecuado funcionamiento de éste, recaen forzosamente en las estructuras propias al régimen. ¿Qué en dónde encontramos semejanzas entre *decisión racional* y *eficacia decisoria*? pues en la *racionalidad*\* que prevalece en la construcción de *decisiones coherentes*; misma que debería de

---

\* Véase *supra* ¿Coherencia en la toma de decisiones?

converger —cuando el régimen así lo permite— en el punto central de los aparatos decisorios del régimen cuando eligen y ejecutan las decisiones necesarias, tanto para la superación de los retos planteados al régimen, como para su debida permanencia en el tiempo.

Ahora bien, si de las estructuras depende que el régimen adquiera una mayor eficacia decisoria en beneficio de éste y del ciudadano, sería importante que dichas estructuras o aparatos decisorios realizaran, antes de tomar cualquier decisión, un análisis mucho más meticuloso de los *inputs* y de los *outputs* que se gestan en torno del *sistema político* \*. De esta manera se conseguiría que tanto *inputs* como *outputs* fueran satisfechos y establecidos de la mejor manera posible,\* permitiéndose con ello un éxito incremental en la eficacia decisoria del régimen. Así pues, si es nuestro deseo realizar un estudio exhaustivo concerniente

---

\* En términos de David Easton, se les llama *Insumos (inputs)* a aquellas demandas provenientes de las diversas organizaciones públicas y privadas que interactúan entre si y con el régimen, a lo largo y ancho del *sistema político*. En contraste, se les denomina *Productos (outputs)* a aquellas decisiones y / o acciones emanadas del régimen que buscan modificar las circunstancias ambientales del sistema, a fin de que desaparezcan las condiciones que orientaron las demandas. Para un estudio profundo y detallado concerniente al *sistema político* Cf. Easton, David “*Esquema para el Análisis Político*”, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1996.

\* En ocasiones resulta complicado que un problema en particular pueda ser solucionado por una sola instancia debido a la multiplicidad de factores que lo provocan (recuérdese que no se trata de fenómenos aislados, todo “problema” es consecuencia directa de las interacciones organizacionales acaecidas en las entrañas del sistema político) :

Desde el momento en que el logro de ciertos resultados depende de demasiados elementos externos de tipo técnico o casual, sobre los que las autoridades tienen poco control, no se puede atribuir completamente a la eficacia el que las decisiones se realicen o no. Por ello, la eficacia debe ser valorada respecto a las decisiones tomadas en respuesta a los desafíos [*outputs*] y no respecto a los resultados obtenidos [*outcomes*]. (Morlino, 1985, pp. 221-222)

De aquí la distinción tan importante que hace Morlino entre *efectividad* y *eficacia decisoria*.

a los *inputs* y *outputs* para el logro de mejores resultados, sería necesario, para fines prácticos, empezar a analizar ambos términos por separado.

### **LOS INPUTS Y SUS INDICADORES DE EFICACIA**

Se les llama *inputs* a todas aquellas peticiones que la ciudadanía efectúa a través de las diversas organizaciones existentes, con la finalidad de que el régimen dé una solución satisfactoria a demandas específicas. Estas demandas desde luego, pueden provenir de todo tipo de organizaciones y de todo tipo de ciudadanos sin embargo, —hay que subrayar—, “no todas las demandas [que se le plantean] al régimen son importantes para la consecución de la eficacia misma” (Morlino, 1985, pp. 219-220), es decir, no todos los *inputs* hechos al régimen representaran un reto significativo para la eficacia decisoria del régimen. Tiene que hacerse por ello una distinción obligatoria que permita reconocer, de manera acertada, las demandas que representen auténticos “desafíos políticos” (Morlino, 1985, p. 220) para el régimen. Por esta razón Morlino considera que para lograr dicha distinción será necesario —para el caso de los *inputs* desde luego—tomar en cuenta los siguientes *indicadores*:

1) El número de personas que plantean el desafío (...) 2) La intensidad con que se plantea la demanda. La intensidad viene dada por la obstinación puesta en el mantenimiento de las demandas y por la importancia que los sujetos reclamantes atribuyen a su transformación en *output*. (...) 3) La importancia que poseen los grupos sociales, políticamente relevantes, promotores del desafío [y] 4) La sustancia de la exigencia, que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta. Por ejemplo, no es difícil prever los obstáculos que deberían afrontar los aparatos decisorios para aceptar y ejecutar demandas capaces de

desencadenar intensos conflictos y / o afectar a intereses consolidados...

(Morlino, 1985, p. 220)

Que la demanda provenga de un grupo numeroso, que sea planteada y defendida con intensidad, que las peticiones sean hechas por grupos de poder significativos y que la demanda sea capaz o tenga la posibilidad de poner en peligro la estabilidad del régimen, son los indicadores que nos permitirán saber si determinadas demandas representan *auténticos desafíos políticos* para el régimen o no.

Sabiendo reconocer y logrando satisfacer este tipo de desafíos políticos, todo régimen podrá reforzar sus niveles en cuanto a eficacia decisoria, pero, además, le ayudara —indirectamente— a incrementar sus niveles de legitimidad hasta entonces alcanzados:

Desde este punto de vista [—dice Morlino—] la eficacia decisoria es, por ello, otra de las fuentes de legitimidad. Es la condición que produce el apoyo específico. Y el mecanismo imaginable, *grosso modo*, sería de este tipo: tomar y ejecutar ciertas decisiones lleva a los grupos sociales requirentes a un cierto grado de satisfacción; esta satisfacción se traduce en considerar más legítimo al régimen y en actitudes de apoyo más claro.

(Morlino, 1985, p. 221)

Así pues, un análisis mucho más cuidadoso en cuanto a *inputs* redundaría no sólo en satisfacer de mejor manera las demandas de grupos requirentes, sino también, lo que es más importante, permitirá incrementar los niveles de *legitimidad* del régimen en un corto plazo.

## LOS *OUTPUTS* Y SUS *INDICADORES DE EFICACIA*

En lo que respecta a los *outputs*, éstos se definen como aquellas decisiones emanadas del régimen encaminadas a: 1) satisfacer los desafíos políticos (*inputs*); y 2) a cumplir con las tareas propias a la función de gobernar, *vg*, la formulación del presupuesto.

Ahora bien, de la misma manera en que los *inputs* requieren de ciertos indicadores para medir su impacto en la eficacia decisoria, así también necesitamos de ciertos *indicadores* que cumplan con esta misma función, pero ahora para el caso exclusivo de los *outputs*.<sup>\*</sup> La primera propuesta deviene de dos autores citados por Morlino (1985) —Eckstein y Deutsch— quienes sugieren “se considere el proceso de toma de decisión que desemboca en la formulación del presupuesto” (Morlino, 1985, p. 234). Para ambos autores, “Este proceso obliga a tomar un conjunto de decisiones en torno a la magnitud de los recursos que es preciso ‘extraer’ de la sociedad, y en torno a cómo y a dónde deben redistribuirse estos recursos” (Morlino, 1985, p. 234). Asimismo, otro autor, Gurr, citado también por Morlino, “resuelve operativamente el problema de cómo hacer que el presupuesto se convierta en un indicador de eficacia” (Morlino, 1985, p. 234) identificando tres indicadores clave:

Primer indicador: ¿El presupuesto se ha aprobado en los plazos establecidos o no? Cuanto mayor es la demora en aprobarlo o cuanto mayor es la dificultad de hacerlo aceptar, tanto menor será la eficacia decisoria. Segundo indicador: ¿Ha habido cambios en los procedimientos de formación y aprobación del presupuesto? ¿Cuánto rechazo han

---

<sup>\*</sup> La búsqueda para estipular indicadores de eficacia decisoria para los *outputs* se orientó en identificar aquellas decisiones que suelen ser recurrentes e indispensables para todo régimen, es decir, a las correspondientes no a satisfacer los desafíos políticos (*inciso 1* de la definición), sino a las decisiones encaminadas a cumplir con las tareas propias a la función de gobernar (*inciso 2*).

provocado? ¿Qué amplitud ha tenido el conflicto producido por la formulación de los nuevos procedimientos? Si se han producido cambios para superar antiguos procedimientos ahora paralizantes y si ha habido conflictos, resulta clara una mayor ineficacia. Tercer indicador: ¿Qué intensidad ha tenido el conflicto en torno a los problemas suscitados por la formación del presupuesto? A mayor conflicto, aunque sea sólo sobre temas propios de la discusión del presupuesto, corresponde una menor eficacia (Morlino, 1985, pp. 234-235)

Personalmente considero que los tres indicadores mencionados arriba le vienen como pintiparada a la postura que he venido desarrollando hasta el momento en este trabajo, además de que reforzará la comparación y el análisis que haré más adelante entre el Pacto de Solidaridad Económica de 1988 y el Paquete Fiscal para 2010. Pese a ello, es mi deber resaltar que “en algunos regímenes el presupuesto no tiene la función sustancial indicada antes de manera implícita, sino que obedece sencillamente a una tarea formal de contabilidad pública” (Morlino, 1985, p. 235). Por esta causa, Morlino prefiere ofrecer otro indicador de eficacia que pueda ser de utilidad; a saber: “la *programación económica*”:

...la programación obliga a tomar un conjunto de decisiones en torno a la distribución de los recursos y es en todo caso un instrumento de la política económica y social del gobierno. La programación debería ser considerada en sus diversas fases de formación, de aprobación a nivel gubernamental y parlamentario, y de ejecución. (Morlino, 1985, p. 235):

Otro indicador que nos permitiría medir la eficacia decisoria en un determinado momento sería, para Morlino:

...tomar en consideración las decisiones relativas a la *distribución de los roles de autoridad*. Más en concreto: el grado de eficacia es tanto más alto cuanto menor es el *quantum* de conflicto provocado por el nombramiento del gobierno, de los más altos funcionarios de la Administración y de todos los titulares de los roles-clave —económicos, políticos o también administrativos— de un régimen. Además, la eficacia es tanto mayor cuanto menos frecuentes son los cambios en los roles señalados. (Morlino, 1985, p. 235)

Como vemos, son varios los indicadores —para el caso de los *outputs*— que nos permitirían medir la eficacia decisoria de un régimen. Queda en manos de cada lector, elegir aquellos que mejor se adapten a su preferencia. Para Morlino sin embargo, su preferencia en este tema se inclina mayormente a lo concerniente a la distribución de los roles de autoridad. En este caso, el autor propone:

...considerar: 1) *la regularidad y la frecuencia de rotación en los cargos* de los titulares no sólo de los roles gubernamentales, sino también de todos los roles-clave de las estructuras políticas. Cualquiera que sea el tipo de línea política que se quiere llevar a efecto, se necesita un lapso adecuado de tiempo para darle cumplimiento. Por consiguiente, la frecuencia mayor con que se presentan problemas de cambio en los cargos induce a concluir que nos encontramos frente a un régimen poco eficaz, cuyas directrices políticas están sometidas a continuas modificaciones o a interrupciones imprevistas en su ejecución. Por otra parte, si la rotación en los cargos no sucede con regularidad, sino mediante el cambio de los procedimientos



establecidos o el recurso a decisiones extraordinarias, es aún más evidente el bajo grado de eficacia.

*El disenso existente en la élite de gobierno.* La existencia de un disenso, más o menos intenso, lleva a tomar con menor prontitud decisiones sobre problemas relativos al nombramiento del gobierno, o de los titulares de otros cargos, o incluso sobre todos los otros problemas, más generales. De ahí la menor eficacia previsible.

*La frecuencia con que se recurre a procesos deliberantes normales o extraordinarios* para tomar decisiones. También en este caso se puede pensar en cualquier tipo de decisión. El recurso frecuente a procedimientos extraordinarios indicará claramente la dificultad de obtener *outputs* (...) En mi opinión, puede pensarse que si existe una producción de decisiones resultado de procedimientos irregulares o extraordinarios el régimen tiene escasa eficacia. (Morlino, 1985, pp. 237-238)

Para concluir con esta tercera etapa (Marco Teórico) del trabajo, me gustaría hacer las siguientes aclaraciones finales. Primero; el concepto de *eficacia decisoria* se define de igual manera tanto en los regímenes democráticos como en los regímenes autoritarios\*. Segundo; los diversos *indicadores* arriba descritos sirven de igual manera para medir el impacto de los *inputs* y de los *outputs* en la

---

\* De hecho, el concepto de eficacia decisoria es válido tanto para los regímenes democráticos como para los regímenes no democráticos (llámense dictatoriales, totalitarios, tradicionales o autoritarios). Sin embargo, me remití únicamente a mencionar, de entre los regímenes no democráticos, a los así llamados autoritarios, puesto que son éstos los que, para efectos de este trabajo, interesan. Cf. Morlino, Leonardo: “*Como cambian los regímenes políticos*”, Instrumentos de análisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 93.

eficacia decisoria de los regímenes autoritarios, sin embargo, no debe de olvidarse que:

...gran parte de los procesos de formación de las demandas en estos regímenes no tienen lugar a nivel de política *visible*, no son el resultado de una competición más o menos abierta entre partidos y / o grupos, sino más bien resultado de procesos que se desarrollan a nivel de política *invisible*. Si hay un cierto grado de competencia encubierta entre los diversos actores, políticamente relevantes, que apoyan al régimen, ello depende (...) del grado de pluralismo limitado existente en el régimen... (Morlino, 1985, p. 239)

Es por esta razón por la que resulta difícil identificar y calificar *desafíos políticos* en regímenes autoritarios donde la participación social se encuentra sencillamente fulminada por las autoridades. Por último, vale la pena plasmar la advertencia que, pese a todo, Morlino nos brinda casi al finalizar su análisis referente al tema que nos ocupa; la *eficacia decisoria*:

...tal vez los gobernantes de un régimen no democrático pueden poner a punto políticas más eficaces, en cuanto están libres de controles y responsabilidades inmediatas ante un electorado, sin una oposición crítica al régimen y sin los demás problemas electorales y constitucionales que condicionan notablemente a los gobernantes de regímenes democráticos. (Morlino, 1985, p. 240)

De esto último sería bueno preguntar ¿acaso no se refuerza con esto nuestra hipótesis en cuanto a que es mucho más sencillo, en regímenes autoritarios,

construir políticas mucho más coherentes y eficaces en comparación con los regímenes democráticos? La respuesta es sí.

## IV. HECHOS ESTILIZADOS

A partir de este momento inicio el análisis minucioso del que ya hablaba en apartados anteriores, respecto del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987 y el Paquete Fiscal para 2010 (PF), éste último aprobado al término del año precedente. Comenzare este análisis primero con el PSE para finalizar con el PF de Felipe Calderón. En mi opinión, considero necesario que para poder comprender claramente lo que fue el PSE, es indispensable volver a recordar punto por punto lo que ocurría en el país, años antes de su implementación. Por este motivo, el estudio referente al PSE será dividido en tres secciones como sigue: 1) Crisis del Modelo de Sustitución de Importaciones; 2) Transición al modelo neoliberal; y 3) El PSE y consolidación del modelo neoliberal.

### “EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (PSE)”

#### 1. CRISIS DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Al finalizar la década de los sesenta, México se topo de frente a una irremediable crisis política, económica y social. Por un lado, “El *milagro mexicano*, del que tanto se vanagloriaban el gobierno y las cúpulas empresariales, llegaba a su fin. La estabilidad de precios terminaba a la par que se acumulaban desequilibrios en el sector externo y en la cuenta pública” (Guillén, 2000, p. 33); por el otro lado, “El movimiento estudiantil [brutalmente reprimido por el gobierno de Díaz Ordaz en 1968], evidenció que la estabilidad política mexicana, ejemplo frente a una América Latina convulsionada, era una ficción sustentada en un sistema político que operaba con eficacia, pero fincado en el autoritarismo, la falta de democracia, el centralismo, el presidencialismo y un partido de Estado (el PRI) que controlaba y dominaba a su arbitrio la vida política del país” (Guillén, 2000, pp. 33-34). Esto último ya ampliamente conocido por todos nosotros.

Muy por el contrario, los tres decenios anteriores a la década de los setenta pintaban de manera distinta: Nuestro país experimentaba un “rápido crecimiento económico superior al alcanzado por los países industrializados y por el resto de los países de América Latina (...) Entre 1940 y 1970, el PIB en México se incrementó, en términos reales, 6.4% anual, mientras que el ingreso por habitante aumentó anualmente 3.1 por ciento. (Tomado de Ibarra, 1996, citado en Guillén, 2000, p. 34) ¿Cómo fue posible esto? Bueno, en primer lugar:

La gran crisis del periodo de entreguerras provocó el agotamiento del modelo agrario-exportador. En este modelo, el dinamismo del proceso de acumulación de capital de los países de la periferia provenían de las exportaciones. Como consecuencia de la depresión, la demanda de productos primarios experimentó una fuerte contracción, lo que se tradujo en una baja aguda de los precios de esos productos y en un mayor deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia del sistema.

...[debido a esto, la situación exigía] avanzar hacia un modelo basado en la industrialización y en el crecimiento del mercado interno. Para ello era indispensable sustituir importaciones y efectuar una transformación estructural en el sistema productivo, que convirtiera a la industria y al mercado internos en los ejes de la acumulación de capital. (Guillén, 2000, pp. 34-35)

Así pues, el modelo sustitutivo de importaciones impulsó de manera continua la economía mexicana durante tres décadas de manera sorprendente, a saber:

...modificó radicalmente el sistema productivo, al colocar a la industria como eje de la acumulación de capital y al desarrollar los servicios; elevó el empleo e incrementó los salarios reales; y altero de manera sustantiva la estructura social y espacial del país, aumentando el peso de los trabajadores asalariados y de las capas medias y de la población urbana sobre la rural. (Guillén, 2000, p. 37)

Quizá por esta razón la clase política se fue olvidando poco a poco del campo mexicano y de su gente; mientras que, por el otro lado, en las grandes ciudades se gestaba una nueva generación de jóvenes que más tarde se convertirían en el blanco de las tropelías del régimen autoritario priista. Al final, así como el llamado *milagro mexicano* llegó, también así se desvaneció bajo el contexto mundial de la década de los setenta y por la falta de visión de la clase política del régimen:

Al no poder crear una base tecnológica propia y una *base interna de acumulación de capital*, la sustitución se convirtió en el cambio de unas importaciones (manufacturas finales) por otras más costosas (bienes intermedios y de capital), sin que la industria fuera capaz de generar mediante exportaciones, las divisas que exigía su propia reproducción ampliada.

...[además] La prioridad asignada al desarrollo industrial provocó el descuido y rezago de la producción agropecuaria. El sector agropecuario se enfocó a la producción de los insumos que reclamaba la industria de alimentos y a la ganadería, con lo que se desatendió la elaboración de productos básicos. Se perdió la autosuficiencia alimentaria y se requirió de

importaciones crecientes de productos agropecuarios. La balanza comercial agropecuaria dejó de ser superavitaria, por lo que este sector dejó de aportar divisas para financiar el desarrollo industrial, lo que acentuó el déficit de la balanza comercial total. (Guillén, 2000, pp. 37-38)

La crisis del modelo sustitutivo de importaciones exigía una reforma urgente que, sin embargo, “el gobierno mexicano y los grupos dominantes no estaban en condiciones de aceptar ni de llevar adelante” (Guillén, 2000, p. 38) a pesar de las consecuencias catastróficas que seguían repercutiendo en el país:

“En los primeros años de la década de los setenta, la inflación se aceleró, lo que en un marco de tipo de cambio fijo, acentuó la sobrevaluación del peso.

...la economía [contrario a la inflación] se desaceleró. El PIB en ese año sólo creció 3.1%, menos de la mitad del promedio de 6.5% alcanzado en la década previa. La caída obedeció a una contracción significativa de la inversión privada, la cual se incrementó ese año 5.3%, lo que contrastaba desfavorablemente con el 9.1% promedio logrado en el decenio 1960-1970. (Guillén, 2000, p. 38)

No fue sino hasta el uno de diciembre de 1970, cuando el nuevo presidente de México, Luis Echeverría Álvarez “busco efectuar un conjunto de reformas económicas tendientes a enfrentar las contradicciones crecientes del modelo económico” (Guillén, 2000, p. 39). De acuerdo a las críticas de la época, la política económica seguida hasta entonces podía calificarse simplemente de “desarrollista” (Guillén, 2000); una política económica desarrollista que no se preocupaba por distribuir la riqueza hacia las clases populares del país. Utilizando

este argumento, la nueva administración ofreció a cambio “una política de *desarrollo compartido* que alcanzaría la justicia social y reforzaría la independencia económica del exterior” (Guillén, 2000, pp. 39-40). Para ello:

El gobierno trató de introducir diversas reformas económicas entre las que destacaban una reforma fiscal redistributiva (reforma impositiva y ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal), la disminución del endeudamiento externo y la promoción de las exportaciones, principalmente manufactureras, con el objeto de atenuar el sesgo antiexportador del modelo y los déficit comercial y presupuestal.

Para impulsar las exportaciones se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y se reforzaron las tareas de promoción comercial. En materia fiscal, (...) se ajustaron las tarifas de diversos productos y se elevaron los impuestos al consumo... (Guillén, 2000, p. 40).

A pesar de las buenas intenciones de Echeverría, “la anhelada reforma fiscal redistributiva que afectaría a los grupos de altos ingresos se quedó en el papel, ante la resistencia de los grandes empresarios que en ese entonces experimentaban una baja de sus ganancias” (Guillén, 2000, p. 40). La alternativa, por lo tanto, ante la negativa de los grandes empresarios de pagar más, llevó al país a hundirse en una profunda crisis económica de consecuencias desastrosas, a saber:

...se abandonaron los empeños reformistas. Para mantener el crecimiento de la economía, se decidió intensificar la intervención estatal y recurrir a un mayor endeudamiento con el exterior. De esa manera, en vez de ajustar el



modelo económico, se decidió darle vida artificial mediante esos expedientes.

El gasto público como proporción del PIB se incrementó del 26% en 1970 al 35.2% en 1976. Debido a ello y al fracaso para elevar los ingresos públicos, el déficit presupuestal del sector público aumentó en el mismo periodo del 5.6% al 10.3% del PIB.

La deuda externa, por su parte, se triplicó al aumentar de 6 090 millones de dólares al inicio del sexenio, a 25 900 millones en 1976. a diferencia del periodo anterior, cuando predominó el endeudamiento con agencias oficiales, ahora la mayor parte de los empréstitos se contrataron con la banca privada transnacional (...) El pago de intereses de la deuda externa, como proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios, se duplicó, al pasar del 12.9% en 1970 al 25.1% en 1976.

En 1976-1977, la economía se desaceleró en forma clara. El PIB creció en promedio 4.4%, menos de dos y medio puntos porcentuales en relación con la tasa promedio conseguida en la década de los sesenta (7%). En 1977, el crecimiento fue aún menor (3.4%), registrándose decrecimientos en algunas actividades importantes como la construcción.

La inflación se agudizó alcanzándose a partir de 1973 tasas de aumento de los precios de más de dos dígitos. El incremento anual de los precios al

consumidor pasó de 5.2% en 1971 a 15.8% en 1976. Esta tasa era cuatro veces más alta que la experimentada durante el periodo del llamado desarrollo estabilizador, 1956-1970 (3.9%), e inclusive mayor que la del periodo de crecimiento con inflación, 1936-1956 (10%).

...la agravación de los déficit presupuestal y de la balanza comercial provocó en 1976 una devaluación del peso de más de 100% en relación con el dólar, con lo que terminaban más de veinte años de estabilidad cambiaria y de un esquema de tipo de cambio fijo. (Guillén, 2000, pp. 41-42).

La situación del país se tornaba así preocupante, dando como resultado, ante las pocas probabilidades de hallarse en una situación mejor y forzado por las presiones extranjeras, que México firmara “el primer acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (Guillén, 2000, p. 42), en donde se comprometió a “limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos de salario, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal de la economía” (Guillén, 2000, pp. 42-43).

Pese a todo, dicho acuerdo jamás llegó a consolidarse debido al gran *auge petrolero* (Guillén, 2000) que se vivió durante la nueva administración de José López Portillo; administración que, “en lugar de introducir ajustes de fondo al modelo sustitutivo de importaciones, [diseñó] una estrategia expansionista basada en la explotación intensiva de los campos petroleros del Sureste del país, descubiertos años antes” (Guillén, 2000, p. 43). Con esto se creía que “que la producción y exportación de petróleo crudo permitirían resolver la restricción externa y generar las divisas necesarias para impulsar la industrialización y el

crecimiento sostenido del país” (Guillén, 2000, p. 43). De este modo, el modelo sustitutivo de importaciones nuevamente quedaba al margen de toda probabilidad de reforma.

La política expansionista de López Portillo fue financiada y llevada a la práctica “mediante el crecimiento acelerado del gasto público y un endeudamiento creciente con el exterior” (Guillén, 2000, p. 43). El aumento del gasto público y de la deuda externa se incrementaron rápidamente:

la participación del gasto público en el PIB pasó del 35.2% en 1976 al 43.6% en 1982, (...) Por su parte, la inversión pública como porcentaje del PIB creció del 7.9% en 1976 al 13.9% en 1981, último año del auge petrolero. En materia de deuda externa, durante el periodo 1976-1982 se contrataron recursos netos por 61 700 millones de dólares, 3.3 veces más de los contratado por todas las administraciones anteriores. (Guillén, 2000, p. 44).

Ante una suerte impensable y frente a todo pronóstico, “México vivió uno de los periodos de crecimiento económico más intensos de su historia” (Guillén, 2000, p. 45) durante los años de 1978 a 1981, lo que permitió en su momento una relativa mejoría en las relaciones de la clase política y los grupos privados del país. Durante este periodo:

...el crecimiento anual del PIB fue superior al 8%. La tasa de formación bruta de capital fijo llegó en 1981 al 26.4%. De la inversión total en ese año, el 54.6% era inversión privada y el 45.4% pública. La ocupación creció en forma significativa, lo que contribuyó a paliar el deterioro de los ingresos reales de la población. (Guillén, 2000, p. 45)

Resulta sumamente importante el observar, cómo durante todo el sexenio lopezportillista, la economía del país descansaba única y exclusivamente en la producción petrolera. Arturo Guillén nos regala una descripción breve —la cual me gustaría compartir— en cuanto a la importancia que representó para México la explotación y uso del petróleo:

La economía mexicana se petrolizó con rapidez. La participación de la extracción y refinación de petróleo en el PIB pasó del 4% en 1975 al 7.2% en 1980. El petróleo crudo se convirtió en el principal rubro de exportación. Durante el sexenio se exportaron en promedio más de 800 mil barriles diarios. Como proporción de las exportaciones totales de mercancías, las ventas externas de hidrocarburos se incrementaron de un insignificante 0.8% del total en 1974 al 71.3% en 1981. por su parte, el fisco pasó a depender crecientemente de los impuestos aplicados a los hidrocarburos, política que además, privó a Pemex de los elementos necesarios para financiar su expansión con recursos propios. (Guillén, 2000, p. 45).

Mientras que López Portillo se dedicaba a “administrar la abundancia” (Guillén, 2000), poco a poco comenzaron a darse los primeros desequilibrios estructurales en la economía mexicana. Nadie prestó atención a los focos rojos que se iban encendiendo, al mismo tiempo en que el auge petrolero tocaba fondo. “La inflación se mantuvo en niveles de dos dígitos llegando en 1981 a cerca del 30 por ciento” (Guillén, 2000, p. 46). Asimismo, “El déficit en cuenta corriente, el déficit presupuestal y la deuda externa crecieron como espuma (...) el déficit financiero del sector público alcanzó el 14.1% del PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue de 16 052 millones de dólares (8.4% del PIB).” (Guillén, 2000, p. 46). A pesar de los riesgos y desequilibrios que imperaban en la vida economía del país, al final, no se le dio la importancia debida al

problema. “Se pensaba que eran un residuo de la crisis anterior y que el auge petrolero automáticamente los iría eliminando” (Guillén, 2000, p. 46).

Como consecuencia de esto último, y, por sobre todo, a la falta de capacidad del gobierno mexicano para leer, comprender y prever adecuadamente el contexto de crisis internacional que ya se vaticinaba, la *estrategia petrolera se derrumbó*, al tiempo en que el precio del barril de petróleo en el mercado internacional, disminuía cuatro dólares en 1982 (Guillén, 2000). Inmediatamente se tomaron acciones de emergencia que buscaban paliar la situación, sin embargo:

En lugar de resarcir la confianza provocaron mayor inquietud, y la fuga de capitales y la dolarización de los pasivos bancarios continuó hasta alcanzar niveles desconocidos para entonces. A pesar de que Don Pepe había ofrecido que ‘defendería el peso como un perro’, en febrero de 1982 el Banco de México se retiró del mercado de cambios, lo cual provocó una devaluación de la moneda de más de 100% en relación con el dólar. (Guillén, 2000, p. 47).

Seis meses después de la devaluación del peso y agotadas —para variar— las reservas internacionales, México se declaró incapaz de solventar los costos de la deuda externa, la cual para entonces ascendía a “87 600 millones de dólares (de los cuales 68 400 eran deuda pública y 19 100 millones deuda privada)” (Guillén, 2000, p. 47). La deuda externa que contrajo México con la comunidad financiera internacional, principalmente con los bancos estadounidenses, “provocó una severa crisis económica y financiera. La puesta en práctica de un severo programa de ajuste ‘negociado’ con el Fondo Monetario Internacional, la suspensión de los créditos por parte de la banca comercial extranjera y la fuga de capitales *provocaron la paralización de la producción.*” \* (Guillén, 2000, p. 48).

---

\* El subrayado es mío

Al término de la administración de José López Portillo, México se encontraba en medio de una grave crisis económica; sobreendeudado con el exterior. Con un modelo sustitutivo de importaciones desgarrado, cayéndose en pedazos y sin una alternativa económica como lo fue en su momento el auge petrolero, “El camino para la ruta neoliberal estaba despejado. El arribo de Miguel de la Madrid significaría el arribo de un nuevo grupo al gobierno y el fin de los regímenes de la Revolución Mexicana.” (Guillén, 2000, p. 49).

## **2. TRANSICIÓN AL MODELO NEOLIBERAL**

A la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república, bajo un proceso electoral sin opositores, México se encontraba sumergido —una vez más— en una severa crisis económica; a saber:

La recesión económica se había generalizado y la inflación alcanzaba niveles de tres dígitos. El déficit presupuestal llegaba en 1982 a niveles cercanos al 20% del PIB. El sistema financiero, ahora en manos del Estado, enfrentaba graves problemas de desintermediación y los capitales continuaban fugándose al exterior. La crisis de la deuda externa impedía seguir utilizando el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales. (Guillén, 2000, p. 51).

Ante esta situación y desde un principio, las renegociaciones en materia económica no tardaron en hacerse presentes, aunque ya bajo un tipo de políticas ortodoxas desahuciadas. Por un lado se logró la recalendarización para el pago de la deuda pública externa, a pesar de las altas tasas de interés y comisiones; por el otro, se estableció un organismo de apoyo que atacaba de frente la deuda externa privada, con lo que “las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios

cambiarlos y créditos en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior.” (Guillén, 2000, p. 52). Al final, el éxito de este tipo de acciones fueron relativamente eficaces, debido a que, como era de esperarse, prevalecieron los “intereses del *bloque acreedor* por encima de los intereses nacionales”. (Guillén, 2000, p. 52).

Así pues, el cambio que permitió transformar el modelo económico en México se dio a partir del acuerdo que se hizo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), meses después a la toma de protesta del presidente Miguel de la Madrid Hurtado:

A partir de 1983, el gobierno mexicano aplicó un severo programa de ajuste de corte neoliberal, cuyo objetivo explícito era controlar la inflación y reiniciar el crecimiento sobre bases estables. Al mismo tiempo, ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones, se inició un conjunto de reformas orientadas a sentar las bases de un nuevo modelo orientado a la exportación, abierto a la economía mundial, desregulado, menos estatificado, mayormente basado en las fuerzas del mercado y donde la inversión privada fuera el motor de la acumulación del capital. (Guillén, 2000, p. 52).

Para alcanzar a materializar el programa de ajuste acordado con el FMI, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) con el cual se lograba:

la reducción del gasto público, el incremento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de los precios internos, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado, la fijación de tasas de interés positivas con el fin

de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio 'flexible' que estimulara el crecimiento de las exportaciones. (Guillén, 2000, p. 53).

Por su parte, y con el afán de asentar las bases para la construcción del nuevo modelo acordado de igual forma con el FMI, la administración de De la Madrid emprendió un conjunto de cambios estructurales, entre los que sobresalen:

- La apertura unilateral y acelerada de la economía
- La flexibilización de la política de inversiones extranjeras
- El redimensionamiento del sector público y del sector paraestatal [y]
- La creación de un sistema financiero paralelo que operó al lado de la banca nacionalizada. (Guillén, 2000, pp. 54-55).\*

### **3. EL PSE Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL**

Si bien seis años antes a la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado ya había fijado el rumbo nuevo de la economía mexicana, no fue sino hasta la nueva administración de Salinas de Gortari cuando la reforma económica neoliberal recibió un fuerte impulso al aprovechar la coyuntura política y económica de la época; a saber:

Dos hechos fundamentales, uno interno y otro externo, explican la fuerza de la reforma en ese periodo: el fortalecimiento del grupo tecnocrático neoliberal en el seno del partido gobernante, y en un sentido más amplio

---

\* Para un análisis detallado sobre los cambios estructurales emprendidos durante la administración de Miguel de la Madrid, Cf. Guillén, Arturo: "*México hacia el siglo XXI*", crisis y modelo económico alternativo, Siglo XXI, México, 2000, pp. 55-76.



dentro del *bloque de poder dominante*, y las crecientes presiones del Consenso de Washington (los organismos multilaterales, el gobierno de Estados Unidos y el capital financiero) para convertir la apertura externa y la privatización mexicanas en procesos irreversibles (Guillén, 2000, p. 77).

Ahora bien, para que fuera posible la consolidación de la reforma neoliberal en México era necesario, antes que nada, continuar con las reformas hechas durante el sexenio delamadridista, y /o introducir nuevos cambios en la política económica que, por un lado, permitieran dejar la antesala abierta a la nueva estrategia económica y, por el otro, resarcieran de una u otra forma el malestar prevaleciente entre la sociedad; malestar que, ya para finales de 1988, resultaba ser más que evidente debido a la “grave crisis financiera que condujo a una fuerte fuga de capitales y culminó con la devaluación de noviembre de 1987” (Guillén, 2000, p. 81), y al modo tan controversial en que ganó las elecciones presidenciales el candidato priista durante 1988.

Bajo este panorama entonces, la prioridad número uno del gobierno salinista fue la de controlar rápidamente la inflación y hacer que la economía comenzara a crecer. En lo que corresponde al crecimiento de la economía, se reforzaron acciones en campos como:

- La renegociación de la deuda externa.
- La continuación de la reforma del Estado, mediante la reducción al mínimo del Estado-empresario, con la desincorporación acelerada de las empresas paraestatales.
- La profundización de la apertura comercial y la búsqueda de acuerdos de libre comercio con América del Norte y otros países.
- La liberalización y apertura del sistema financiero. [y]

- La intensificación de la apertura al capital extranjero permitiendo el ingresos de capital de cartera. (Guillén, 2000, p. 81) \*

En lo que toca al control de la inflación, fue necesario, desde diciembre de 1987, la concertación y firma de un programa de corte heterodoxo —El Pacto de Solidaridad Económica (PSE)— con el que se buscaba, precisamente, controlar la inflación que había alcanzado ya, para 1987, un promedio anual de 159% (consecuencia de la devaluación de noviembre de 1987) y que de continuar así amenazaba con convertirse en hiperinflación (Guillén, 2000). “Aunque el programa se aplicó al final de la administración de Miguel de la Madrid, la mano del candidato Salinas de Gortari fue determinante en su implementación.” (Guillén, 2000, p. 82)

Así, el PSE que puso en marcha el gobierno con el apoyo de las organizaciones corporativas (Aguilar Camín y Meyer, 2000), consiguió, desde un inicio, reforzar las medidas de saneamiento fiscal iniciadas en 1982:

...se redujo el gasto corriente y de inversión; se mejoraron los sistemas de recaudación fiscal ampliando el número de contribuyentes y combatiendo la evasión; y se realinearon los precios y tarifas del sector público acercándolos a sus referentes internacionales. La desincorporación de empresas paraestatales contribuyó al mejoramiento de la situación financiera del sector público, al permitir el ingreso de recursos extraordinarios. (Guillén, 2000, p. 82)

Del mismo modo, el PSE logró avances rápidos en el control de la inflación cuando la “La tasa anual de crecimiento de los precios al consumidor se redujo

---

\* Cf. *Ibid*; pp. 90-124.

sustancialmente, al pasar de 159% en 1987 a 51.7% en 1988 y a 19.7% en 1989”. (Guillén, 2000, p. 83).

**CUADRO 2**  
**TASA DE INFLACIÓN ANUAL (IPC)**

| Año  | %     |
|------|-------|
| 1980 | 29.8  |
| 1981 | 28.7  |
| 1982 | 98.8  |
| 1983 | 80.8  |
| 1984 | 59.2  |
| 1985 | 63.7  |
| 1986 | 105.8 |
| 1987 | 159.2 |
| 1988 | 51.7  |
| 1989 | 19.7  |
| 1990 | 29.9  |
| 1991 | 18.8  |
| 1992 | 11.9  |
| 1993 | 8.0   |
| 1994 | 7.0   |

Fuente: Banco de México

Retomado de: Guillén, Arturo: *“México hacia el siglo XXI”*, crisis y modelo económico alternativo, Siglo XXI, México, 2000, p. 83

Asimismo, el PSE permitió avances fructuosos en el control de la inflación, logrando la generación de “círculos virtuosos en la economía” (Guillén, 2000) que consintieron:

La baja en el crecimiento de los precios [dando como resultado] bajas en las tasas nominales de interés y moderación en los ajustes de los precios y tarifas del sector público. Ello a la vez, contribuiría a romper la inercia inflacionaria y conducía a nuevas bajas en los precios (Guillén, 2000, p. 84).

Resulta importante destacar, por otro lado, que el lanzamiento del PSE en México no habría sido posible si se hubiera prescindido de dos factores claves para la adecuada puesta en marcha del Pacto: Primero, “*la concertación en materia de precios y salarios se facilitó por la existencia de un sistema político corporativo, donde las decisiones son tomadas por el gobierno y por las cúpulas empresariales y del movimiento obrero*” \* (Guillén, 2000, p. 84). Segundo, la existencia de reservas monetarias internacionales altas, una balanza comercial superavitaria y finanzas públicas saneadas, fue lo que permitió congelar las variables macroeconómicas básicas, dando como resultado el control de la inflación inercial (Guillén, 2000). Bajo otras condiciones políticas y económicas, el PSE se hubiera quedado simplemente en el tintero.

Vale la pena recordar también que el PSE no formó parte de una estrategia aislada, por el contrario, dicho Pacto fue pieza esencial de un *programa general de estabilización económica* en cuyo seno fue evolucionando a lo largo de diecisiete etapas, desde la administración de Miguel de la Madrid, pasando por la de Carlos Salinas —la más importante—, hasta la administración de Ernesto Zedillo, cambiando “de nombre varias veces, para adaptarlo a los cambios del gobierno y a las circunstancias del momento” (Guillén, 2000, p. 85). Véase el cuadro 3.

Las diecisiete etapas del programa de estabilización económica pueden ser descritas brevemente y de mejor manera en los tres periodos siguientes:

---

\* El subrayado es mío

**CUADRO 3**  
**FASES DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN**

| Programas   | Vigencia   |
|---|--|
| Pacto de Solidaridad Económica I-IV                                 | 15 de diciembre de 1987 a<br>11 de diciembre de 1988 |
| Pacto para la Estabilidad y<br>Crecimiento<br>Económico (PECE) I-II | 12 de diciembre de 1988 a<br>2 de diciembre de 1989  |
| PECE III-IV   | 3 de diciembre de 1989 a<br>26 de mayo de 1990       |
| PECE V  | Hasta 11 de noviembre de 1990                        |
| PECE VI   | Hasta 10 de noviembre de 1991                        |
| PECE VII  | Hasta 20 de octubre de 1992                          |
| PECE VIII   | Hasta 3 de octubre de 1993                           |
| Pacto para la Estabilidad, la<br>Competitividad y el Empleo (PABEC) | Hasta 24 de septiembre de 1994                       |
| AUSEE-PARAUSEE-ARE  | 3 de enero de 1995 a<br>Octubre de 1995              |
| Alianza para el crecimiento (ACE)                                   | Hasta octubre de 1996                                |
| ACE II  | Hasta diciembre de 1997                              |

Fuente: Reforma, 7 de enero de 1998. Retomado de: Guillén, Arturo: *"México hacia el siglo XXI"*, crisis y modelo económico alternativo, Siglo XXI, México, 2000, p. 85

- De diciembre de 1987 a marzo de 1988, cuando se toman diversas medidas enfocadas a garantizar el control de las variables clave, en particular el uso del tipo de cambio como ancla de la inflación. Ello implicó el ajuste pronunciado de la estructura de precios relativos.

- De marzo de 1988 a julio de 1989, caracterizada por la estabilización de las variables clave: tipo de cambio, tasas de interés y precios y tarifas del sector público.
- De julio de 1989 en adelante, en la que se busca el aterrizaje del programa, objetivo que nunca se alcanza. Ello provoca la perpetuación del *Pacto* y la prolongación mecánica de las medidas, hasta su extinción a finales de 1997. (Guillén, 2000, p. 86)

En su primera etapa, el PSE buscaba “mejorar las condiciones financieras del sector público y de las empresas privadas” (Guillén, 2000, p. 86) modificando la estructura de precios relativos. Para ello fue necesario:

...el aumento sustancial de las tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal; el aumento de los precios de productos rezagados; la elevación moderada de los salarios nominales; la devaluación de un 40% en el tipo controlado para equiparlo con el nivel subvaluado del tipo de cambio libre; la elevación de las tasas de interés y la restricción del crédito bancario.

La modificación en la estructura de precios relativos tuvo como fin servir de *colchón* a la ulterior semicongelación de precios y del tipo de cambio. La política monetaria restrictiva perseguía contener la fuga de capitales y evitar ataques especulativos en contra de la moneda. (Guillén, 2000, p. 86)

En su segunda etapa, etapa desarrollada ahora durante la administración salinista, se busco atacar —como ya se ha dicho— la incontrolable inflación, por lo que en esta segunda etapa del PSE se concentraron los esfuerzos en lograr:

...la concertación de precios, el amarre del tipo de cambio mediante una política de deslizamiento predeterminado y una política salarial de aumentos del salario mínimo inferiores a la inflación pasada, fueron las anclas principales de la inflación y permitieron la eliminación gradual de la inercia inflacionaria.

[por su parte] El programa antiinflacionario se reforzó con otras reformas implementadas por la administración salinista. La renegociación de la deuda externa de 1989 jugó un papel de primera importancia, ya que el paquete acordado con los bancos acreedores permitió reducir sensiblemente las transferencias netas de capital al exterior, al modificar favorablemente las expectativas de los inversionistas y al alentar la repatriación de capitales y los flujos de capital extranjero. Ello facilitó la baja de las tasa de interés, lo que se tradujo en menores presiones sobre los precios por la vía de los costos.

La apertura comercial contribuyó también al control de la inflación inercial. Con la firma del PSE, se decidió acelerar la apertura. Al firmarse su primera fase, se acordó reducir el arancel máximo de 40 a 20% y eliminar los permisos previos a la importación. Debido a la creciente competencia que provocó el ingreso de productos importados, los precios de los bienes

comerciales detuvieron su tendencia ascendente, ya que tuvieron que ajustarse a los precios externos, que actuaron como techos de los primeros. (Guillén, 2000, p. 87)

Finalmente, la tercera etapa del programa de estabilización se distinguió por su falta de aterrizaje o concretización. De esta manera:

Los controles [terminaron por volverse] permanentes. La economía mexicana no logró mantener la estabilidad de precios, al margen de las anclas. Por el contrario, una vez que la recuperación cobró cierto brío a partir de 1990, la inflación repuntó, pues ese año la tasa anual de crecimiento de los precios al consumido fue del 29.9%, diez puntos porcentuales más que el año anterior... (Guillén, 2000, p. 88)

Nuevamente, las malas decisiones del gobierno causaron grandes estragos en la economía mexicana:

En vez de considerar el repunte de la inflación como un resultado lógico de la recuperación después de más de seis años de estancamiento económico, y de avanzar en la flexibilización de los controles y en el ajuste de la política cambiaria, el gobierno decidió que el combate a la inflación debería seguir siendo el objetivo principal de la política económica. En consecuencia, en lugar de ubicar el tipo de cambio en un nivel cercano al de 'equilibrio', se decidió, por el contrario, reducir el deslizamiento de la moneda: en enero de 1990 se disminuyó el deslizamiento diario de un peso a ochenta centavos; en diciembre de ese año una nueva baja de 40



centavos diarios; y una vez más a 20 centavos en diciembre de 1991. En consecuencia, al crecer los precios internos más rápidamente que los precios externos, el tipo de cambio se sobrevaluó acentuando el desequilibrio externo y alentando el ingreso de capitales externos especulativos.

...[Así pues] al semicongelarse el tipo de cambio, en el marco de una apertura comercial acelerada y sin el contrapeso de una política industrial, la moneda se sobrevaluó y se acentuó el déficit de la balanza en cuenta corriente, proceso que llevó finalmente a la crisis financiera de diciembre de 1994 y a la nueva recesión que le siguió... (Guillén, 2000, pp. 88-89)

## **“PAQUETE FISCAL PARA 2010 (PF)”**

En contraste con el PSE, —Pacto nacional que salvo al país de hundirse en una severa crisis inflacionaria—, el Paquete Fiscal para 2010 (PF) formó parte de un trabajo ordinario, único al Ejecutivo Federal, a quien le corresponde anualmente presentar ante la Cámara de Diputados, bajo mandato Constitucional, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación.\* Ahora bien, el resultado de la aprobación del PF, así como su análisis y discusión en la Cámara baja es un trabajo que se expondrá a continuación, no sin antes presentar de manera breve, si se me permite, bajo qué condiciones políticas llegó a ser diseñado.

---

\* Cf. Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 1. DESGASTE Y FIN DEL RÉGIMEN AUTORITARIO

¿A qué me refiero cuando hablo de las condiciones políticas en que llego a ser diseñado el PF? Partamos de una premisa básica: todo lo que pase o deje de suceder alrededor del ambiente político será consecuencia directa de un proceso histórico. Esto por lo tanto nos demanda no perder de vista la línea que se ha venido trazando hasta ahora en torno a los diversos acontecimientos que revistieron en su momento al Pacto de Solidaridad Económica.

Así pues, recordemos que, hasta antes del Pacto de Solidaridad Económica y después de éste, el régimen autoritario priista se caracterizó por sus constantes crisis económicas derivadas de los malos manejos administrativos y por el afán de la clase política en permanecer en el poder bajo cualquier costo. En principio,

la larga estabilidad política del país —la más prolongada de la América Latina— no se rompió, ni el partido en el poder perdió su monopolio tradicional sobre el ejercicio del poder en México. Ambas cosas se mantuvieron gracias a la enorme fuerza de las instituciones —en particular la concentrada en la presidencia— aunada al peso de una añeja cultura cívica autoritaria e inhibidora de la participación... (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 280)

Sin embargo, no todo fue “miel sobre hojuelas” para el régimen y la clase política. La verdad es que, pese a el estoicismo institucional del que hablan Camín y Meyer, y mucho antes de la crisis de 1994, “la esencia del sistema político autoritario y corporativo, se desgastó” (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 280). En parte —como ya hemos dicho reiteradamente— a causa de las constantes crisis económicas y a las malas decisiones gubernamentales, pero sobre todo, a una

pujante fuerza de mexicanos sedientos de democracia que hasta entonces, era inexistente:

Hasta principio de los años ochenta, las elecciones mexicanas habían sido históricamente casi pura forma y nada de contenido, particularmente desde que en 1958 la presidencia controló de principio a fin y prácticamente sin oposición, el proceso de selección interna de candidatos en el partido del Estado y el desarrollo posterior del proceso electoral que enfrentaba a ese partido como un grupo de competidores importantes o casi. En 1982 México tenía un sistema de partidos en el papel pero no en la realidad. El férreo control presidencial y su dependencia de los recursos gubernamentales, hacía que el partido en el poder —PRI— no fuera realmente un partido político sino realmente parte de las estructuras del gobierno federal. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, pp. 280-281).

Más tarde que temprano, las grietas en el sistema autoritario priista se fueron haciendo cada día más grandes y difícilmente reversibles ante los embates democratizadores, sobre todo en lo tocante al *sistema de partidos*, el cual era absolutamente ficticio para entonces. Para 1982, a pesar de que Miguel de la Madrid no se enfrentó ante una oposición significativa, sí tuvo que enfrentarse, por el contrario, ante una realidad en la que las victorias electorales dejaban de ser contundentes como lo acostumbraron sus antecesores. Seguramente por esto “De la Madrid subrayó su compromiso con la revitalización de los procesos políticos por la vía electoral (...) su proyecto parecía ser la búsqueda de la legitimidad perdida por el sistema político en su conjunto a raíz de la crisis económica.” (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 281). No obstante y pese a las buenas intenciones de De la Madrid, la situación se torno muy complicada y difícilmente tolerable para el gobierno:

En efecto, en las elecciones de Chihuahua en 1983 el PRI perdió a manos del PAN once presidencias municipales, entre las que se encontraron la capital y Ciudad Juárez y que en conjunto representaban la mitad del electorado. Y no sólo eso, el PRI también perdió a favor de la oposición panista cinco de once diputaciones locales. Repuestos de la sorpresa, el presidente y las cúpulas corporativas priístas coincidieron en la conveniencia de dar marcha atrás y posponer para después de la revitalización de la economía la apertura del sistema político, pues de lo contrario el PRI podía perder en poco tiempo el control sobre la zona norte del país. Sin embargo, la recuperación económica no se dio según los planes originales del gobierno y sí, en cambio, el descontento. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, pp. 281-282).

Pero este descontento no propicio que la sociedad mexicana buscara e impulsara el cambio de régimen deseado, al contrario, y en contra de lo que pudiera esperarse, el origen del cambio de régimen provino desde arriba; desde la clase política y al interior del propio partido de Estado:

En efecto, la agudización de las contradicciones sociales y la desusada estrechez del círculo presidencial, llevaron en 1987 a un grupo de dirigentes del PRI marginados por el delamadridismo, a desafiar la disciplina tradicional (...) en ese año un puñado de priístas encabezados por el exgobernador de Michoacán, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, y el expresidente del CEN del PRI en el sexenio de Luis Echeverría, Porfirio Muñoz Ledo, dieron forma a una corriente política dentro del propio partido

gobernante —la Corriente Democrática— que cuestionó públicamente la idoneidad de la política económica puesta en marcha por el presidente y pidió se iniciara un debate interno al respecto. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 282).

Por su puesto que esta corriente, que iba en contra de lo ya establecido, a saber: “la subordinación de todo el aparato del partido de Estado a la disciplina impuesta por el presidente” (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 282), terminó por ser relegada con el tiempo de las filas del PRI, pues, indudablemente para la clase gobernante, sus demandas pondrían en grave peligro los cimientos en que descansaba el régimen autoritario, es decir, la presidencia, institución política central del régimen.

Así pues, un hecho particular —producto de las constantes negativas de la cúpula priista, así como de la de sus huestes agremiados por permitir la democratización del PRI, y en general la democratización de todo el país— origino, a mediano plazo y durante las elecciones presidenciales de 1988, un desgaste mucho mayor en la *presidencia* y en el “*sistema de partidos*” del régimen autoritario. Para ese momento, Cuauhtémoc Cárdenas —fundador de la Corriente Democrática y ex militante priista—:

...pudo cohesionar en su torno una amplia gama de voluntades políticas y el apoyo de cuatro partidos que configuraron el Frente Democrático Nacional y una agrupación sin registro: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Mexicano Socialista más la Corriente Democrática.

La candidatura cardenista creció consistentemente en los meses de campaña electoral y llegó a las elecciones de julio de 1988 con fuerza suficiente para volverse la segunda fuerza electoral del país, desplazando al Partido Acción Nacional y arrasando al PRI en las votaciones de la capital de la República y otras zonas centrales del país más algunas ciudades del norte. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 284).

El resultado oficial de aquella elección es ya ampliamente conocida por todos nosotros. “La lentitud de cómputo de los resultados electorales, el auge de la oposición, la ostensible manipulación del proceso por las autoridades y la incredulidad de la opinión pública, echaron sobre las elecciones de julio de 1988 una espesa sombra de duda y la acusación de fraude” (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 284) que hasta el día de hoy nadie ha podido refutar. A pesar de ello, “Las elecciones de julio hicieron evidente (...) que México debía de entrar al camino que conduce a la instauración de un régimen de partidos sólido, con elecciones competitivas. Pero sus leyes en la materia seguían privilegiando [— hasta aquel momento—] la estructura de un partido de Estado, casi único. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 284).

Las reformas en esta materia (instauración de un régimen de partidos sólido) no se hicieron esperar a la par en que se le quitaban privilegios a la figura presidencial del régimen, a saber:

Primero, reformaron (...) al presidencialismo mexicano, cortándole facultades y creándole contrapesos. Le quitaron, por lo pronto, la facultad de emprender reformas constitucionales sin anuencia de la oposición, al configurar una cámara de diputados en que el PRI tuvo 260 de 500

escaños. Ya que las reformas constitucionales requieren la aprobación de dos terceras partes del Congreso —unos 332 diputados— (...)

Segundo, equilibraron las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo, volviendo a éste una instancia capaz de oponerse y hasta de derrotar las iniciativas presidenciales (...)

Así, las elecciones de julio abrieron claramente la posibilidad del paso a la instalación de un régimen creíble y competitivo de partidos en México, un régimen capaz de conducirlo a la experiencia democrática por excelencia que los mexicanos no han tenido en este siglo ni en el pasado: la alternancia pacífica en el poder. (Aguilar Camín y Meyer, 2000, p. 285).

Finalmente, la anhelada alternancia pacífica llegó 12 años después de las elecciones de 88, al término del siglo XX, con la llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República a manos del Partido Acción Nacional (PAN) y gracias al hato de acontecimientos yuxtapuestos ya descritos. Con este hecho histórico se desvanecieron irremediabilmente 71 años de régimen autoritario priista que, a su vez, se “llevaron entre las patas” —además de otras cosas— un sistema de partidos ficticio, una elite corporativa gobernante y, por sobre todo, la institución política central del otrora régimen: la presidencia.

## **2. LA DESASTROSA TRANSICIÓN PRESIDENCIAL DEL 2006**

A diferencia de lo que veremos más adelante, la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México se dio bajo un ambiente de tranquilidad y legitimidad para la mayor parte de los mexicanos. No es mi intención analizar en este trabajo los aciertos y desaciertos de la administración de Vicente Fox en el nuevo régimen,

aunque si me gustaría resaltar —antes de continuar— lo que, a mi parecer, fue el mayor error en el que cayó el gobierno de Fox Quesada, a saber: la falta de propagación de una *cultura democrática*\* que permitiera a mediano y a largo plazo, el afianzamiento y desarrollo del régimen democrático naciente. Si bien las estructuras básicas del régimen autoritario se desmantelaron ante la fuerte presión ejercida por los ánimos democratizadores, lo cual permitió la transición presidencial, no sucedió lo mismo con la *cultura autoritaria*\* que aún en la actualidad sigue permeando a la sociedad mexicana en nuestro insipiente régimen democrático como un lastre del viejo régimen.

Hablar de cultura democrática es hablar de participación, de diálogo; de saber llegar a acuerdos en beneficio de todos. Esto por su puesto nunca se ha visto en México, lo cual resulta altamente perjudicial si añadimos además que nuestra tradición ancestral nos demanda, nos exige el regreso de esa pieza central, llámese presidencia, aquella a la que todas las fuerzas del país se arrodillaban y a la que todos los mexicanos nos enseñaron a “rendirle culto”, y a la que sin su existencia ningún mexicano sabe qué hacer ni cómo actuar.

Frente a esta situación, y ante el desvanecimiento de las ideas de Fox de creer que la democracia se iba a materializar con sus buenos deseos y augurios, el desconcierto volvió a cimbrar a México durante las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006, cuando se vivieron por primera vez en la historia de este país las elecciones presidenciales más reñidas de todos los tiempos. Hagamos a continuación un recuento breve de los acontecimientos ocurridos durante los días siguientes a la elección.

Para la noche del día 2 de julio, de los tres partidos políticos con mayor representatividad en México (PAN, PRI y PRD), sólo los candidatos del PAN,

---

\* Véase *supra* ¿Qué son los regímenes democráticos?; también Cf. Almond, Gabriel. A. y Verba, Sidney, “*The Civic Culture*”, Political attitudes and democracy in five nations, Princeton University Press, Princeton, 1963; y Merino, Mauricio, “*La Participación Ciudadana en la Democracia*”, IFE, México, 2007.

\* Para el caso de *cultura autoritaria* véase *supra* ¿Qué son los regímenes autoritarios?



Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y del PRD, Andrés Manuel López Obrador — que junto con el Partido del Trabajo y Convergencia conformaron la coalición “Por el Bien de Todos”— lograron una mayoría en las preferencias de los votantes, lo que trajo como consecuencia una diferencia casi nula entre el primero y el segundo lugar, a saber: “Los resultados reportados por el PREP hasta las 02:00 horas de este lunes 3 de julio, con el 70.52% de los votos computados, Felipe Calderón sumaba 10 millones 881 mil votos contra 10 millones 608 mil votos de Andrés Manuel López Obrador” (*Diario de Querétaro*, lunes 3 de julio de 2006)

Para el día 4 de julio, a dos días de la elección, la situación de calma que se vivía hasta entonces cambió radicalmente cuando Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición “Por el Bien de Todos”, descalificó “los resultados del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y [manifestaba] su sospecha de que hubo manipulación de cifras por parte del Instituto Federal Electoral (*Diario de Querétaro*, martes 4 de julio de 2006), razón por la cual, para el día 9 de julio, Andrés Manuel convocaba a todos los militantes perredistas del país a una marcha nacional por la democracia para defenderse de lo que denominó “fraude” electoral e hizo un nuevo llamado a sus simpatizantes para que el día domingo 16 de julio se reunieran nuevamente para defender la apertura de los paquetes electorales (Véase *Diario de Querétaro*, domingo 9 de julio de 2006) que por su puesto, nunca se logró. Del mismo modo, el candidato de la coalición PRD, PT y Convergencia “Anunció que en su momento, además de impugnar la elección ante el Tribunal Electoral, acudiría ante la Suprema Corte de Justicia para solicitar que ejerza su facultad para practicar de oficio la averiguación de los hechos que constituyen la violación del voto público y la ilegalidad en el proceso electoral” (*Diario de Querétaro*, domingo 9 de julio de 2006).

Así pues, el periódico *Diario de Querétaro* en su edición del día 11 de julio informaba que el PRD impugnaría las elecciones del 2 de julio en 55 mil casillas ubicadas en los 300 distritos electorales y que a su vez, el PAN, impugnaría mil 500 casillas distribuidas en 100 distritos ubicados en seis estados del país. Por su parte, el PRI hizo lo propio impugnando los resultados de la elección para diputados en 800 casillas de 38 distritos y para el caso de senadores en tres estados del país: Hidalgo, Oaxaca y Veracruz. De esta manera, y ante la inconformidad de los resultados de la elección presidencial por parte de los principales partidos políticos de México, la declaración formal de un vencedor emitida por el mayor órgano electoral del país, el Instituto Federal Electoral (IFE), se extendió hasta el día 5 de septiembre, cuando el “Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación validaron (...) la elección del 2 de julio y declararon a Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presidente electo para el periodo 2006-2012” (*Diario de Querétaro*, miércoles 6 de septiembre de 2006)

A pesar del fallo emitido por el TFEPJF a favor de Calderón, el descontento popular y la negativa de Obrador y la de sus simpatizantes políticos en acatar el dictamen del Tribunal Electoral propició que la toma de protesta del ahora presidente electo se realizara bajo un ambiente de encono social, lo que obligo — por si las dudas— a reforzar la seguridad del Palacio Legislativo de San Lázaro hasta el “tope”, lugar este en que tomaría protesta el nuevo presidente:

La seguridad en el Palacio Legislativo de San Lázaro se reforzó por todos los rincones, con un mayor número de elementos del Estado Mayor Presidencial (EMP) y de la Policía Federal Preventiva, así como la incorporación —de último momento— de cuando menos 400 marinos, con lo cual se declaró listo el operativo para la asunción de Felipe Calderón. (*Diario de Querétaro*, viernes 1 de diciembre de 2006).

Al final, y ya para la mañana del sábado 2 de diciembre, “*sí se pudo y sí se puede*”, exclamaban los encabezados del *Diario de Querétaro*, palabras que diría más tarde el nuevo jefe del Ejecutivo en el Auditorio Nacional, horas después de tomar protesta en medio de una silbatina por parte de los legisladores del PRD.

### 3. ANARQUÍA TOTAL Y APROBACIÓN DEL PF

A casi cuatro años de gobierno del presidente Felipe Calderón, la situación de caos no ha cambiado mucho desde aquel 1 de diciembre del 2006. La consolidación de acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país no se ha dado, lo cual continúa impidiendo el desarrollo de México. De igual manera, la investidura presidencial se ha convertido para estas alturas en un *apéndice* del insipiente régimen democrático, lo que ha propiciado una falta total de respeto y de credibilidad a las decisiones u opiniones emitidas por el presidente. Pocos han sido también los que avalan su política de *guerra* contra el crimen organizado y el narcotráfico; se da por hablar además de un Estado fallido y la crisis económica ocurrida en 2008 en los Estados Unidos provocó un efecto domino en las economías mundiales que puso en entredicho la *eficacia decisoria* del régimen en cuanto a las decisiones tomadas por el Ejecutivo para paliar la crisis. Así, el Paquete Fiscal para 2010 (PF) se entretejió, a finales del 2009, bajo un escenario de caos total en donde nadie quedó satisfecho con el resultado. Veamos a continuación brevemente cómo fue discutido y aprobado el PF para 2010.

Para el día 9 de septiembre del 2009, el *Diario de Querétaro* publicaba una nota en la que se presentaba la propuesta hecha por el Ejecutivo Federal ante el Congreso, respecto del PF para 2010, en la que se incluían, además de la propuesta de desaparecer la Secretaría de Turismo, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de la Función Pública :

...alzas periódicas en gasolinas, diesel, gas LP, electricidad (...)

...la creación de un nuevo impuesto de dos por ciento, que gravaría medicinas y alimentos, recursos que serán destinados al combate a la pobreza (...)

[de igual forma] ...incluyen gravámenes a la cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos, así como a juegos y sorteos, a la vez que se plantean establecer un impuesto de cuatro por ciento a los servicios que se prestan a través de las redes públicas de telecomunicaciones, exentando a la telefonía pública y rural, así como al servicio de interconexión.\* (...)

...se incluyen [también] varias adecuaciones al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y a los dos gravámenes que se le asocian, el IETU y el IDE. Particularmente sobre el ISR se propone (...) elevar de forma temporal la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta para personas morales y físicas de mayores ingresos en dos puntos porcentuales, con lo cual quedarían en 30 por ciento.

A su vez, en vista de la efectividad que ha mostrado el IDE se busca disminuir el umbral de los depósitos en efectivo exentos de 25 a 15 mil

---

\* Las cervezas, bebidas alcohólicas, tabacos, telecomunicaciones (telefonía, internet y televisión de paga) y juegos y sorteos forman parte del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Es importantes resaltar sin embargo que el alza en el impuesto de cada uno de estos productos se hace por separado y no de forma general, como podría llegar a pensarse. Véase el cuadro 4 de la página 68; en especial a lo relacionado con el IEPS.

pesos mensuales, al pasar la tasa de dos a tres por ciento. (*Diario de Querétaro*, miércoles 9 de septiembre del 2009).

Por su puesto que las críticas respecto del PF para 2010 planteado por el Ejecutivo Federal no tardaron en hacerse oír. Para el día 9 de septiembre, legisladores del PRD, PT, Convergencia y PRI amenazaban con no aprobar la propuesta de Felipe Calderón, bajo el argumento de que por ninguna manera apoyarían un incremento a los impuestos. A su vez, legisladores del PAN dijeron estar dispuestos —pese a todo— a asumir el costo político (*Diario de Querétaro*, jueves 10 de septiembre del 2009) en apoyo del presidente Calderón. Por su parte, dirigentes de diferentes organismos privados:

...como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), informaron que frente al limitado proyecto que presentó la Secretaría de Hacienda, la iniciativa privada [definiría ciertas propuestas] que a su consideración debería incluir una reforma real y de fondo, que aumente los ingresos públicos sin lastimar la actividad productiva, como parece que implica la propuesta del Ejecutivo. (*Diario de Querétaro*, sábado 12 de septiembre del 2009)

No obstante las constantes críticas y amenazas de no apoyar la propuesta del presidente, y a pesar de que muchos legisladores de San Lázaro estuvieron en contra del aumento a los impuestos propuesto por Calderón, al final, para el día 21 de octubre el PF para 2010 fue aprobado tal y como fue propuesto por el Ejecutivo, aunque con sus respectivas variantes, de entre las que se destacan: la eliminación del 2 por ciento del impuesto al combate a la pobreza, sustituido por

un incremento del 15 al 16 por ciento del IVA en todo el país incluida la zona fronteriza; la reducción de un 4 a un 3 por ciento a las redes de telecomunicaciones (telefonía, internet y televisión de paga); y el rechazo de eliminar las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública. (*Diario de Querétaro*, miércoles 21 de octubre del 2009) Véase el cuadro 4 de la página 68.

A pesar de la aprobación, la obra de teatro montada por nuestros ilustres legisladores no terminó aquel 21 de octubre. Ya en la Cámara de Senadores, todo parecía indicar que el PF para 2010 emitido por la Cámara de Diputados sería rechazado, en parte por la contundente negativa de los senadores —mayormente los del PRI y del PRD— de aprobar el aumento del 1% en el IVA. Aprovechando la coyuntura, “El dirigente nacional perredista, Jesús Ortega, el presidente del Senado, Carlos Navarrete, y el vicecoordinador de los diputados, Guadalupe Acosta Naranjo, convocaron a conformar una mayoría en el Senado para echar abajo el incremento de impuestos” (*Diario de Querétaro*, martes 27 de octubre del 2009) aprobado días antes, y hacían un llamado a los senadores del PAN, y en especial a los senadores del PRI, para que no se dejaran presionar por algunos gobernadores ahorcados financieramente desde la Secretaría de Hacienda, y prestaran mayor atención a los verdaderos problemas del país.

Así pues, los dirigentes del PRD insistieron en la posibilidad de utilizar mecanismos alternos al incremento de impuestos; desde la política de austeridad, hasta la desaparición de privilegios fiscales; esta última, una de las mayores apuestas del PRD que desató fuertes críticas por parte del sector empresarial al afirmar que una “reforma al artículo 107 constitucional, que [impida] ampararse contra las leyes en materia fiscal y de las reformas al régimen de consolidación fiscal (...) atentaría en contra de la planta productiva, a la vez que limitaría la inversión y, además, afectaría gravemente la generación de empleos.” (*Diario de Querétaro*, martes 27 de octubre del 2009)

## CUADRO 4

### Cambios tributarios

| IMPUESTO  | 2009 | 2010 |
|---|------|------|
| <b>IVA *</b>  | 15%  | 16%  |
| Se incrementa de 10% a 11% en zonas fronterizas                 |      |      |
| <b>ISR *</b>  | 28%  | 30%  |
| <b>IDE *</b>  | 2%   | 3%   |
| Se cobrará en depósitos de \$15 mil, ya no a partir de \$25 mil |      |      |
| <b>IEPS *</b>   |      |      |
| Telecomunicaciones  |      |      |
| Telefonía, internet y cable                                     |      |      |
|   | --   | 3%   |
| Excepto telefonía pública y fija rural                          |      |      |
| <b>Bebidas alcohólicas</b>                                      |      |      |
|   | 50%  | 53%  |
| Se elimina cuota adicional de \$3.00 por litro                  |      |      |
| <b>Juegos y Sorteos</b>   |      |      |
|   | 20%  | 30%  |

### Consolidación fiscal

A partir de 2010, las empresas bajo este régimen pagarán 40 % del ISR en el ejercicio inicial y 15% en cada uno de los cuatro años siguientes.

- 
- \* Impuesto al Valor Agregado (IVA)
  - \* Impuesto Sobre la Renta (ISR)
  - \* Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE)
  - \* Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

Fuente: Diario de Querétaro, miércoles 21 de octubre del 2009.

Pese a todo y ante tantos *dimes y diretes*, la madrugada del día lunes 2 de noviembre “la Cámara de Diputados [ratificaba] por mayoría, con el respaldo de los legisladores de PRI, PAN y PVEM —PRD, PT y Convergencia votaron en contra— el paquete fiscal para 2010” (*La Jornada*, lunes 2 de noviembre del 2009) enviado por el Senado, tal y como fue aprobado dos semanas antes; es decir, sin cambio significativo alguno (véase el cuadro 5 de la página 70) y ante el disgusto de gran parte de la población, incluidas la iniciativa privada, organismos campesinos y organismos obreros. A continuación algunas de las críticas emitidas por estos tres sectores.

En el caso del sector privado, la crítica se concentró en resaltar la falta de esfuerzos de parte de legisladores y del gobierno federal, en la búsqueda por ampliar la base de contribuyentes en México, dado que en nuestro país el sector informal que no paga impuestos representa el 12.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y concentra 28 por ciento de la población ocupada. (*Diario de Querétaro*, lunes 2 de noviembre del 2009). Asimismo, y bajo esta misma vertiente, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), organismo dependiente del Consejo Coordinador Empresarial, “deploró que una vez más se pretenda fortalecer los ingresos públicos principalmente a través de los contribuyentes cautivos por el hecho de aumentar la tasa del Impuesto sobre la Renta (ISR) tanto para personas físicas como morales.” (*Diario de Querétaro*, lunes 2 de noviembre del 2009).

Por su parte, tanto José Luis González Aguilera, coordinador del Congreso Agrario Permanente (CAP), como Rafael Galindo Jaime, dirigente de la Central Campesina Independiente (CCU), organización integrante del CAP, coincidieron en que:

Las políticas públicas asistenciales que se pretenden apoyar con la cascadas de impuestos aprobados por el Congreso de la Unión para el 2010, son ‘fábrica de pobres’ donde el dinero no resuelve el problema de fondo; además los nuevos gravámenes sólo servirán para enriquecer las arcas de los gobernadores de los estados. (*Diario de Querétaro*, lunes 2 de noviembre del 2009).

Por último, Romualdo Escudero, presidente colegiado de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), aseguró que “El paquete fiscal para el 2010 aprobado por el Congreso de la Unión, sólo apoya a los ricos y perjudica a los pobres, de ninguna



manera vela por los intereses y beneficios de los trabajadores” (*Diario de Querétaro*, lunes 2 de noviembre del 2009).

Así pues, el PF para 2010 que fue discutido y aprobado el 2 de noviembre del 2009 en el Congreso de la Unión, más que encarnar un proyecto coherente a las necesidades y debilidades del país, fue el resultado de una falta total de acuerdos entre los diversos grupos de poder, fruto de su negativa por “sacrificar” aunque sea una parte de sus intereses en beneficio de México; tal y como lo exigió en su momento el PSE de 1987.

**CUADRO 5**  
**TABLAS COMPARATIVAS ENTRE LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PAQUETE FISCAL PARA 2010 EN SU PASO POR EL CONGRESO**

**PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL**  
**9 de septiembre del 2009**

| IMPUESTO  | PORCENTAJE                |
|---|---------------------------|
| IVA   | --                        |
| ISR   | 30 %                      |
| IDE   | 3 %                       |
| IEPS<br>• Telecomunicaciones  | Impuesto nuevo del<br>4 % |
| Impuesto para el combate a la<br>pobreza  | 2 %                       |
| Se eliminan las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública |                           |

Fuente: Elaboración propia

**PAQUETE FISCAL APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**21 de septiembre del 2009**

| IMPUESTO                                 | PORCENTAJE                |
|--|---------------------------|
| IVA                                      | 16 %                      |
| ISR                                      | 30 %                      |
| IDE                                      | 3 %                       |
| IEPS<br>• Telecomunicaciones             | Impuesto nuevo del<br>3 % |
| Impuesto para el combate a la<br>pobreza | --                        |

Fuente: Elaboración propia

**PAQUETE FISCAL REVISADO, APROBADO Y RATIFICADO POR EL SENADO Y LA CÁMARA**  
**DE DIPUTADOS**  
**2 de noviembre del 2009**

| IMPUESTO                                 | PORCENTAJE                |
|--|---------------------------|
| IVA                                      | 16 %                      |
| ISR                                      | 30 %                      |
| IDE                                      | 3 %                       |
| IEPS<br>• Telecomunicaciones             | Impuesto nuevo del<br>3 % |
| Impuesto para el combate a la<br>pobreza | --                        |

Fuente: Elaboración propia

## V. HIPÓTESIS DE TRABAJO

México es un país que, hasta antes de la llegada del Partido Acción Nacional al poder en el año 2000, tenía, bajo el régimen autoritario priista, un proyecto de nación relativamente claro ante los ojos de la cúpula política del Partido Revolucionario Institucional. No obstante, esta situación cambio diametralmente en la medida en que el régimen autoritario y su cimiento fundamental, el partido de Estado, el PRI, se esfumaba al tiempo en que los nuevos bríos democratizadores de los que tanto auguraba el nuevo gobierno panista de Vicente Fox Quesada salían a flote.

Desgraciadamente, y a diez años de haberse dado la alternancia de gobierno y del paulatino desmoronamiento del régimen autoritario, los avances en materia económica y social en nuestro país no parecen tener eco más que en los discursos demagógicos de nuestros gobernantes. Los consensos que el país necesita para su óptimo desarrollo entre la cúpula política, los empresarios, campesinos, obreros, clases medias, etc., simplemente no vislumbran en la agenda política mexicana.

En lo personal, considero que si la situación general del país se ha ido agravando a lo largo de la última década, se debe, en gran medida, al actual régimen democrático que, gracias a las características inherentes a éste, y ante la falta de una autoridad superior entre los diversos grupos de poder existentes, dificulta irremediablemente la creación de acuerdos que satisfarían los intereses de gran parte de la población.

## VI. CONCLUSIONES

La existencia de un sistema de partidos ficticio, la organización, disciplina y liderazgo del partido de Estado, el incuestionable liderazgo del “todo poderoso” presidente de México, el corporativismo de Estado, etc., fueron indudablemente las estructuras centrales del régimen autoritario priista que se debilitaron poco a poco al paso del siglo XX, y que permitieron en su momento la transición presidencial del año 2000. La tan anhelada democracia mexicana se había concretado, dando pie a la instauración de un nuevo e insipiente régimen democrático que, sin embargo, sutilmente empezaba a mostrar síntomas de vacío de autoridad.

En México, la desaparición de la figura presidencial del otrora régimen a llevado al país a la anarquía total. A diez años del cambio de régimen, cada quien vela por sus intereses y son pocas las organizaciones preocupadas por el bienestar del país. A diferencia de otros países, nuestro actual gobierno se encuentra acéfalo, lo cual a propiciado sin lugar a dudas el abuso de algunos potentados de México. La falta de un proyecto nacional *coherente* con la problemática del país (incrementos en los niveles de pobreza, de delincuencia, en la falta de empleos, etc.), es por su puesto el reflejo vivo del vacío de autoridad que se inició con Vicente Fox y que se ha agravado drásticamente con Felipe Calderón en su etapa democrática.

¿A caso existe alguna persona que pueda poner en duda la supremacía de los regímenes autoritarios frente a los regímenes democráticos, en cuanto, al menos, la disciplina a una autoridad, sea ésta cual sea y le guste a quien le guste? En la actualidad el presidente Felipe Calderón se encuentra muy distante de representar a un jefe de gobierno y a un jefe de Estado; su presidencia ha pasado de noche para muchos mexicanos y en ocasiones parecería que se encuentra al servicio de los caprichos de la iniciativa privada.

El análisis hecho en este trabajo del Paquete Fiscal para 2010, puso en evidencia la falta de disciplina y autoridad que predomina en nuestro país, y que contrasta con lo que sucedía a finales de la década de los años ochenta con el Pacto de Solidaridad Económica erigido bajo el cobijo del régimen autoritario. De la propuesta emitida por el presidente Felipe Calderón en su Paquete Fiscal para 2010, en donde se incluía un impuesto general del 2% para el combate a la pobreza —propuesta que al menos era racional, coherente a las exigencias del gobierno en turno— sólo una pequeña parte de la iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión; el resto se quedó en el papel, y hasta el momento de redactar este trabajo los beneficios no han sido del todo alentadores para el país. Ni el 2% para el combate a la pobreza, ni la desaparición de las tres Secretarías del Estado fueron aprobadas, pero eso sí, el aumento del 1% al IVA para el beneficio de los gobernadores priistas y la continuidad de los privilegios fiscales no faltaron para suerte de algunos.

Leonardo Morlino —veámos— asegura que uno de los indicadores con los que es posible calificar la eficacia decisoria de un gobierno en cuanto *outputs*, es mediante el análisis de cómo es aprobado el presupuesto. En este caso resulta ser obvio que el gobierno de Calderón —nuevamente— dista mucho de convertirse en un gobierno con eficacia decisoria. De la misma manera, si recordamos que la eficacia decisoria de los *imputs* se mide más en base a las decisiones y no a los resultados, basta ver por ejemplo los casos relacionados al incendio de la guardería ABC o a la extinción de la paraestatal Luz y Fuerza del Centro, que hasta el día de hoy pocos han estado satisfechos con las decisiones tomadas por el presidente.

Así pues, no existe en México un gobierno que este por encima de grupos privilegiados, ni podemos hablar de la existencia de un gobierno con eficacia decisoria, ni de un proyecto nacional coherente, ni de absolutamente nada que permita a mediano o largo plazo un desarrollo eficiente del país. La coherencia en la toma de decisiones de un gobierno, y, por consiguiente, el desarrollo estable y

sostenido de un país, dependerá, como se demostró con el Pacto de Solidaridad Económica, del establecimiento de un régimen con autoridad suficiente para imponer sus decisiones por sobre de las demás.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, GABRIEL. A. Y VERBA, SIDNEY (1963), *"THE CIVIC CULTURE"*, POLITICAL ATTITUDES AND DEMOCRACY IN FIVE NATIONS, PRINCETON UNIVERSITY PRESS, PRINCETON.

AGUILAR CAMÍN, HECTOR Y MEYER, LORENZO (2000), *"A LA SOMBRA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA"*, CAL Y ARENA, MÉXICO.

CARPISO, JORGE (2003), *"EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO"*, SIGLO XXI, MÉXICO.

DAHL, ROBERT (1980), *"LA POLIARQUÍA"*, PARTICIPACIÓN Y OPOSICIÓN, TECNOS, MADRID.

EASTON, DAVID (1996), *"ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO"*, AMORRORTU EDITORES, BUENOS AIRES.

GUILLÉN, ARTURO (2000), *"MÉXICO HACIA EL SIGLO XXI"*, CRISIS Y MODELO ECONÓMICO ALTERNATIVO, SIGLO XXI, MÉXICO.

MERINO, MAURICIO (2007), *"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA"*, IFE, MÉXICO.

MEYER, LORENZO (1998), *"FIN DE RÉGIMEN Y DEMOCRACIA INCIPIENTE"*, MÉXICO HACIA EL SIGLO XXI, EDITORIAL OCÉANO, MÉXICO.

MORLINO, LEONARDO (1985), *"COMO CAMBIAN LOS REGÍMENES POLÍTICOS"*, INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS, CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, MADRID.

NORTH, DOUGLASS (2001), *"INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO"*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO.

PERIÓDICO "DIARIO DE QUERÉTARO"; JULIO A DICIEMBRE DEL 2006 Y SEPTIEMBRE A NOVIEMBRE DEL 2009.

PERIÓDICO "LA JORNADA"; NOVIEMBRE DEL 2009.

SHEPSLE, KENNETH A. Y BONCHEK, MARK S (2005), *"LAS FORMULAS DE LA POLÍTICA"* INSTITUCIONALIDAD, RACIONALIDAD Y COMPORTAMIENTO, TAURUS, MÉXICO.