



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Estrategias, compromisos y resultados políticos de los actores del
Pacto por México 2013 – 2015; un análisis crítico**

TESINA

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN ANÁLISIS POLÍTICO**

PRESENTA:

LIC. JORGE ALFREDO MOYA LÓPEZ

TUTOR: DR. HÉCTOR HERIBERTO ZAMITIZ GAMBOA

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

CIUDAD DE MÉXICO, 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia.

Por la paciencia que me tienen.

A mis docentes.

Por la riqueza de la enseñanza.

A mis universidades la UAM y la UNAM.

Por abrirme las puertas.

*Agradezco al Dr. Héctor Zamitiz por la confianza,
A la Dra. Laura Hernandez, el Dr. Carlos Hernández,
el Dr. Francisco Jiménez y a la Dra. Rosa María Mirón
quienes accedieron ser el jurado de esta empresa.*

*Deseo mencionar el apoyo recibido
de la Escuela Jurídica y Forense del Sureste,
de mi prima Angélica Moya, de mi amigo Sergio Velarde,
de mi Partido Acción Nacional y compañeros.*

*Aun así, la pregunta sigue siendo:
en las cuestiones institucionales,
¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer?*

Giovanni Sartori

Estrategias, compromisos y resultados políticos de los actores del *Pacto por México* 2013 – 2015; un análisis crítico

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo I

Dilemas de las fuerzas políticas ante el sexenio de Enrique Peña Nieto

1.1 Contexto político en que se acuerda el <i>Pacto por México</i>	17
1.2 Estrategias de las dirigencias que impulsaron la firma del <i>Pacto por México</i> ...	22

Capítulo II

El control de los compromisos del *Pacto por México*

2.1 El gobierno corporativo y las redes de poder del pacto	36
2.2 Elección de los compromisos del pacto a partir del Teorema de Condorcet.....	46

Capítulo III

El resultado de las decisiones del pacto

3.1 Planteamientos Legislativos y políticas	51
3.2 Productividad y cumplimiento de los compromisos.....	53

Conclusión.....	64
------------------------	-----------

Bibliohemerografía y fuentes electrónicas	70
--	-----------

Apéndice	79
-----------------------	-----------

Introducción

El Pacto por México moldeó nuevas formas de procesar los intereses legislativos y gubernamentales en la política mexicana. Decidir qué aprobar en qué momento implicó elaborar una lista de preferencias de los actores. Durante el periodo de gestación de los 95 compromisos del pacto, los actores imprimieron dinámicas de negociación que llevaron a superar barreras ideológicas, procedimentales y políticas.

El 2 de diciembre de 2012, las principales fuerzas políticas firmaron el *Pacto por México*; un conjunto de preceptos de trabajo legislativo y de gobierno que planteó, en primer lugar, modificaciones constitucionales conocidas en los medios como las *Reformas Estructurales*. Aprobados los cambios en la constitución, los actores políticos plantearon a los legisladores realizar las llamadas *Leyes Reglamentarias*.

Para explicar cuál fue la manera de jerarquizar las preferencias de los actores por ciertos temas en especial del pacto, la Ciencia Política proporciona un repertorio de teoremas sobre las decisiones racionales. Aplicaremos el teorema de Condorcet con la intención de establecer cuál fue la dinámica que siguió la elección de preferencias de los actores del pacto realizar una interpretación de las implicaciones del mismo.

Los pactos han estado presentes en la política mexicana. Destaca el *Pacto por México* al inaugurar la formalización y protocolización de éstos instrumentos de negociación. El predominio del PRI era suficiente para mantener los mandatos de los acuerdos del *statu quo* político sin necesidad de negociar algún intercambio de intereses. Con la llegada de los gobiernos divididos, éste poder disminuyó su eficacia y se hizo necesario consensuar las decisiones políticas con la oposición partidista y otros actores.

El nuevo arreglo institucional ha producido la impresión de que al carecer alguno de los partidos de una mayoría en el congreso federal, ello repercute en la aprobación de leyes, aunque esta impresión es incorrecta como se ha demostrado con otros estudios difundidos, como el de María Amparo Casar, titulado *Gobernar sin Mayorías*.

Lo que aún está por documentarse es cómo afectó el *Pacto por México* y la aprobación de reformas la creación de nuevas leyes y las acciones de gobierno. El *Pacto por México* creó una estructura decisional paralela al poder legislativo y al poder

Ejecutivo; se caracterizó por una forma de control directiva, centralizada y especializada, capaz de sobreponerse a las restricciones de los congresistas.

El actor principal del pacto es el presidente de la República, Enrique Peña Nieto. A pesar de que la carga de trabajo estuvo en las cámaras legislativas, el presidente tejió una estrategia para cambiar la percepción del gobierno, porque llegó al cargo en medio de protestas, acusaciones de compra de votos y señalamientos de ser represor.

Enrique Peña Nieto planeó vender el *Pacto por México* como parte de la campaña mediática de su gobierno denominada “Mover a México”. El cumplimiento de los compromisos del pacto redituaría una imagen de éxito gubernamental, desvanecería las protestas del imaginario social y los detractores dejarían de manifestarse en contra del gobierno peñista.

Para comprender mejor la ganancia de los firmantes del *Pacto por México* hacemos uso de la teoría de juegos, en particular un modelo cualitativo que utilizó Josep M. Colomer para explicar las decisiones que llevaron a firmar los pactos de *La Moncloa*.

Otros estudios deberán dar cuenta si las reformas legales produjeron mejores condiciones para la mayoría, puesto que las reformas aprobadas salen de la esfera de demandas sociales o de los problemas más apremiantes planteados por los mexicanos. Nuestra tesina pretende mostrar la pertinencia de la aplicación de algunos análisis sobre técnicas decisionales para entender la configuración política del *Pacto por México*, así como sus principales resultados en el ámbito legislativo y de gobierno.

La aprobación de leyes sufrió un cambio más que por el número, por la manera de aprobarse; sin una deliberación política en el seno de las cámaras, y por el contrario, se observó la urgencia de aprobar las propuestas legislativas que dieron cuenta de los compromisos del pacto, sin una discusión razonable entre los legisladores.

Otra situación inédita es el número de periodos extraordinarios que se convocaron para aprobar los compromisos del pacto durante la LXII Legislatura. Un aspecto relevante también es la cantidad de recursos públicos que fluyeron entre los grupos parlamentarios en medio de la aprobación de los compromisos del *Pacto por México*.

Si revisamos de manera analítica los pactos, encontraríamos diversas categorías, por ejemplo: los bíblicos, sociales, económicos, internacionales, empresariales y los políticos.¹ En especial, los pactos políticos se adoptarían entre diversos niveles de gobierno, naciones, regiones e incluso culturas, todos por naturaleza implican decisiones que afectan intereses particulares y sociales.

En la historia de México se ha utilizado los pactos como instrumentos enfocados a contener las crisis coyunturales. Los actores, tanto sociales como políticos, convinieron en los 90, por ejemplo, el “Pacto para la estabilidad y crecimiento económico”, que, al paso de los años, tampoco generó un crecimiento económico sostenido en la economía nacional, sólo contuvo la inflación.² Un elemento más que socava la certidumbre de los pactos en México.

En los años que se ha experimentado la alternancia de los partidos políticos a nivel federal, la distribución del poder entre las fuerzas políticas instauró el veto Legislativo a las propuestas de los grupos parlamentarios. El *Pacto por México*, se erigió como un instrumento de negociación política en el proceso de gobierno³ que resolvería el problema del veto entre los partidos al interior del Congreso mexicano.

¹El uso el término “pacto” está en la biblia católica, por ejemplo; en el Antiguo Testamento en el libro del Génesis, capítulo “Hijos de Dios e Hijas de los Hombres”, versículo dieciocho tenemos; “... pero contigo voy a firmar mi pacto, y entrarás en el arca tú y tu esposa, tus hijos y las esposas de tus hijos contigo.” En el capítulo El nuevo orden del mundo, versículo once encontramos; “El pacto que contraigo con ustedes es que, en adelante, ningún ser viviente morirá por las aguas de un diluvio, ni habrá nunca más diluvio que destruya la tierra.” En el capítulo “Alianza de Dios con Abraham”, versículo dieciocho se aprecia; “Aquel día Yavé pactó una alianza con Abraham diciendo: “A tu descendencia daré esta tierra desde el torrente de Egipto hasta el gran río Éufrates.” Vemos en el capítulo Abraham pasa a ser Abraham, versículo siete dice; “Pacto mi alianza contigo y con tu descendencia después de ti: ésta es una alianza eterna. Yo seré tu Dios y, después de ti, de tu descendencia.” También en el capítulo “Nacimiento de Isaac”, versículo veintisiete se lee; “Abraham tomó unas ovejas y vacas y se las dio a Abimelec, e hicieron los dos un pacto.” Un ejemplo de pacto social se dio en Argentina de 1973, ver: Bugallo Di Prinzi, Luciano, *El Pacto Social de 1973, El Gobierno, la Industria y los Sindicatos. La óptica desde el sector agropecuario*. Para el caso de un pacto de tipo económico, está el “Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico” de 1989-1990 en México, ver *Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior*, junio de 1989, pp. 535-540. De los pactos internacionales tenemos por ejemplo el siguiente: El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” adoptado en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York en 1966. En relación a los pactos empresariales tenemos “El Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción” establecido en Brasil a partir del 26 de junio de 2006, ver: *La responsabilidad social de las empresas en el combate a la corrupción*, pp. 54-56. En cuanto a los pactos políticos, advertimos uno de los firmados en la Moncloa el 27 de octubre de 1977, denominado Acuerdo de Actuación Jurídica y Política en *Los Pactos de la Moncloa*, pp. 28-34.

²Con información del portal Animal Político. “Productividad en México no ha crecido en 30 años: SHCP”. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible en sitio web]

³ El proceso de gobierno es una forma de designar al conjunto de decisiones que opera para realizar el funcionamiento institucional del aparato burocrático, en éste caso, el federal. En la época del partido

Hasta ahora, pocos análisis políticos se vierten en relación al planteamiento del *Pacto por México* como una estrategia, sin que tengan como respaldo una metodología de la investigación política. También son escasas las explicaciones de los cambios que sufren las prácticas políticas en el proceso de gobierno, derivadas de la firma de un pacto político, pero incluso de cualquier otro tipo de pacto.

Tampoco parece que los instrumentos metodológicos de interpretación política, como los estructuralistas, los institucionalistas o incluso los sistémicos puedan dar cuenta convincente del análisis del fenómeno del *Pacto por México*. Por ello proponemos usar un enfoque menos difundido entre los analistas políticos de nuestro país, que parte del análisis estratégico de la toma de decisiones.

En ese sentido conviene recordar que con la llegada de los gobiernos tecnócratas⁴ del presidente Miguel de la Madrid, en 1982, de Carlos Salinas de Gortari en 1988 y Ernesto Zedillo en 1994, sus gobiernos imprimieron la negociación con diversos sectores de la política nacional, en particular los económicos, para lograr la estabilidad. Entonces, el sistema político dominante adoptó el principio de formalizar los pactos.

En particular, el 15 de diciembre de 1987 se presentó en el salón Carranza de la residencia oficial de *Los Pinos* el “Pacto de Solidaridad Económica.” Un acuerdo político entre el gobierno de Miguel de la Madrid, los sectores empresariales, obreros y campesinos, que disponía una serie de medidas para frenar el deterioro económico que sufría el país en aquel año.

Más tarde, el 12 de diciembre de 1988, se firmó el “Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico”, una prórroga al Pacto de Solidaridad Económica de 1987. A unos días de haber tomado protesta el presidente Carlos Salinas de Gortari, los sectores campesinos, obreros y empresariales ratificaron la marcha del acuerdo político.

hegemónico, el presidente imponía las decisiones sin mayor oposición del legislativo, era el poder metaconstitucional. Mientras operó el *Pacto por México*, la negociación con los actores del pacto ocupó un lugar central en las decisiones del gobierno federal, desde la elaboración del presupuesto hasta las acciones de los programas social del gobierno. Además tuvo lugar el reconocimiento formal de los pactos entre distintas fuerzas políticas.

⁴ Los gobiernos tecnocráticos son llamados así porque los funcionarios provienen de una formación especializada en particular en los Estados Unidos. Son egresados de universidades como Yale, Harvard, Stanford o Chicago y de universidades del Reino Unido como Oxford o Cambridge. Además, comparten una visión de la economía que prevalece sobre la política, son partidarios del libre mercado y una menor intervención del gobierno en la producción.

La contención de los intereses sectoriales ha dependido de los acuerdos económicos. En tanto los acuerdos políticos se basan en un conjunto de reglas, pautas y disposiciones plasmadas en el ideario político informal que mantenía cohesionados, ordenados y disciplinados a los actores, con el incentivo de integrarse a la burocracia o conservar privilegios si mantenían el apoyo al sistema político.

El 27 de enero de 1994 se firmó por ocho de los nueve partidos registrados ante el Instituto Federal Electoral el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”, un compendio de ocho propuestas que obligaban a aceptar los resultados de las elecciones federales de ese mismo año en condiciones de competencia equitativa.⁵

El Secretario de Gobernación Jorge Carpizo, más adelante, propuso un nuevo planteamiento denominado “Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia en Democracia” también de ocho puntos, buscaba la participación política con apego a la ley, preservar la paz, el acceso a los medios de comunicación, promover el respeto y que la elección del 21 de agosto de ese año trascendiera.⁶

El 17 de enero de 1995, Ernesto Zedillo protocolizó la firma de un “Acuerdo Político Nacional” ante los dirigentes de los cuatro partidos; el PAN, el PRI, el PRD y el PT con la intención de terminar la construcción de la democracia, a través de una serie de reformas electorales a nivel federal, estatal y, una reforma política para el Distrito Federal.⁷

En los estados de la República, se detectaron al menos dos casos del uso de los pactos como acuerdos políticos; uno en la propuesta de campaña a gobernador de Héctor Hugo Olivares Ventura al gobierno de Aguascalientes en 1998⁸; otro de César Camacho Quiroz gobernador del Estado de México quien propuso un “Pacto Democrático” al comparecer ante la Legislatura LIII local.⁹

⁵ Con información de Jorge Rendón Alarcón. “El pacto de civilidad y la democracia”, en *Revista Etcétera*, Núm. 45, 9 de diciembre de 1993, p. 15.

⁶ Con información de Arnaldo Córdova. “El PRD y el nuevo pacto interpartidista”, en suplemento *Página Uno, Uno Más Uno*, Núm. 668, jul. 1994. p. 2.

⁷ Planteamientos expresados en el discurso pronunciado por el presidente Ernesto Zedillo el 17 de enero de 1995 en salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos.

⁸ Héctor Hugo Olivares Ventura. “Un nuevo pacto por Aguascalientes: los compromisos con las causas de la sociedad”, en *Revista Crisol – Aguascalientes*, Núm. 121, jul. 1998. pp. 24-29.

⁹ Con información de Enrique Salazar. “Camacho Quiroz propone un pacto democrático”, en *Revista Mira*, Núm. 354, enero, 1997, pp. 17-18.

En los años de los gobiernos de la alternancia, del 2000 al 2012, el proceso de gobierno se desarrolló sin el uso protagónico de acuerdos y negociaciones trascendentes entre las fuerzas políticas; el sistema político mantuvo la gobernabilidad, mas omitió la configuración de arenas decisionales. Fue con el gobierno de Enrique Peña Nieto donde la política de los pactos se retomó.

En la era de los gobiernos divididos, las reformas han sido el mecanismo que incentiva el funcionamiento coordinado del régimen y sistema político hacia la materialización de los intereses mezclados, derivados de reclamos sociales o cupulares. Por ejemplo, la pluralidad política propició en el periodo de 1997-2012 al menos 69 reformas a la Constitución; 15 años con una aprobación de 4.6 reformas por año en promedio, que supera al 1.5 reformas por año entre 1917 y 1982.¹⁰

En el sistema político dominante, la estabilidad política se sustentó en la informalidad de los acuerdos entre las cúpulas del poder. Ahora el proceso de gobierno vive una etapa en la que los incentivos de transformación escapan al antiguo control informal del sistema, solo encuentra aprobación, consistencia y adhesión desde las cúpulas en la medida que los acuerdos son formalizados.

El reducto de la concesión burocrática de los cargos públicos a los liderazgos, en el cual descansó la estabilidad, se agotó con la llegada de la institucionalización de la pluralidad política; la afinidad ideológica y pragmática dejó de garantizar posiciones en la estructura de gobierno. El gobierno debía incorporar los intereses de la pluralidad política.

Una de las principales motivaciones para el cambio al régimen que viene con la institucionalización de la pluralidad política, es la incorporación de los llamados derechos fundamentales en el entramado legal. Así lo constatamos cuando la mayor cantidad de cambios sufridos a la Constitución, desde la era de los gobiernos divididos, versaron en esta materia.¹¹

¹⁰ Cifras calculadas a partir de datos del estudio, Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012. México, Ed. Taurus, 2014, p. 14, de María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.)

¹¹ El número de reformas a los derechos fundamentales entre 1997 y el 2012 fueron 26; en impartición y procuración de justicia 20; sistema electoral y partidos 8; equilibrio de poderes 18; federalismo 22; transparencia y rendición de cuentas 7. Con datos del estudio Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012.

Atrás quedaron las reformas electorales como eje articulador de los cambios al régimen político; la pluralidad ha incorporado cambios legales diversos en un afán de formar las condiciones en las cuales sea posible una arena de deliberación y desarrollo político, enfocada a estabilizar los intercambios entre las fuerzas representadas en la cúpula del poder.

Eliminar los obstáculos para lograr los objetivos planteados por las élites del poder sin aumentar los costos sociales de las decisiones, ha estado presente en las estrategias políticas de las fuerzas electorales, el Congreso y el poder Ejecutivo durante los gobiernos tecnócratas en México. De 1982 al 2000 y del 2012 al 2015, las decisiones de los representantes buscan preservar el beneficio del poder público.

Las reformas allanan el camino a los intereses de las cúpulas del poder, las cuales, por ejemplo, se benefician de un intercambio político para obtener condiciones propicias en el desarrollo de negocios más rentables, por ejemplo, la reforma energética o la de telecomunicaciones. En un segundo plano queda la atención de demandas sociales como la reducción de la pobreza o mejores condiciones sociales, que avanzan de manera gradualista.

Las estrategias políticas en la era de la tecnocracia produjeron un nuevo diseño de las instituciones, la consolidación del sistema electoral, la apertura comercial y la liberación de empresas públicas. Esto que parece un cambio, en realidad se trata de un esfuerzo para mantener la estabilidad política o *statu quo*. Es decir, la incorporación de la pluralidad tendría un peso importante en la conservación de la estabilidad política (Tsebelis 2006, 213).

El presidente de la República delineó su estrategia política a través del poder Legislativo; “[...] diputados y senadores del PRI, si bien tuvieron margen de maniobra para la representación genuina de los intereses regionales o corporativos, para el debate, los acuerdos y las negociaciones, [...] el presidente logró imponer su agenda, en buena medida por su capacidad de decidir quién sería su sucesor” (Arrieta y González 2007, 66).

La élite en el gobierno y el PRI concibieron mecanismo disciplinarios e incentivos que aseguraban la prevalencia sobre los partidos minoritarios (Casar y Marván 2002, 349). Una muestra de que esta situación se modificó a partir de 1982 hasta el 2012, es

que la aprobación de reformas constitucionales se incrementó y el principal repunte comenzó en 1997 con los gobiernos divididos (Casar y Marván 2014, 14).

Los nuevos actores del poder en la etapa de la tecnocracia traen bajo el brazo la capacidad de obligar a la negociación política. La estrategia de la Cámara de Diputados en los inicios de la etapa pluralista se basó en el replanteamiento de la organización y funcionamiento del Congreso. Poco a poco se equilibraron las fuerzas políticas al interior para que nadie impusiera una mayoría por sí solo. Llegó la concertación (Valencia 2004, 263).

La minoría dejó de minusvalorarse por los principales grupos parlamentarios, de tal manera que se convirtieron en actores trascendentes en las estrategias que impulsan la élite o cúpula del poder. Y es factible ver beneficios a los partidos pequeños, por ejemplo, desde posibles reformas a la Constitución donde se limite el rango de acción de las mayorías sobre las minorías (Valencia 2004, 275).

El apoyo al presidente de la República desde el Congreso varió cuando él mismo inició leyes. Conforme avanza la época de la tecnocracia, la estrategia de los presidentes de apoyarse en el Congreso para alcanzar los objetivos de la administración, pasó de la unanimidad a la cooperación fragmentada en la aprobación de las propuestas de ley (Valencia 2006, 63).

Para el periodo de 1997 al 2006, la estrategia de reformas había visto disminuir el número de iniciativas que presentaron los presidentes al Congreso, dando prioridad a iniciar leyes desde el grupo parlamentario del presidente. Cuando los grupos parlamentarios de la cámara baja iniciaban leyes, 90% eran aprobadas. En tanto tenían discusiones en lo particular, esta aprobación disminuía (Valencia 2006, 68).

Destaca en este periodo, el de la primera alternancia del 2000 al 2012, que los presidentes de la República de los gobiernos del PAN tuvieron dificultades para la aprobación de las iniciativas que presentaron al Congreso, incluso algunas no se aprobaron. En cambio, en los años 2012 al 2015 la estrategia en el proceso de gobierno consistió en lograr los acuerdos traducidos en consensos incluso antes de ser discutidos en el propio Congreso (Valdés 2013, 128), algo que ocurría antes de la alternancia (Puente 2011, 302).

El comportamiento de las principales fuerzas políticas en el Congreso tuvo disposiciones diferenciadas a la hora de considerar un tema y quién presentaba las propuestas de reforma. Así el PAN en general, por ejemplo, mostró mayores reticencias a propuestas que provinieran del Ejecutivo o de las Legislaturas de las entidades federativas.

El PRD ha sido el menos cooperativo ante las reformas. La cooperación entre fracciones parlamentarias es exitosa en temas pocos polémicos (Valencia 2004, 279). Luego del equilibrio conseguido con las reformas electorales de 1996 se hizo posible una competencia con rasgos más equitativos y a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se sumó un actor con mucha fuerza de negociación; la Conferencia Nacional de Gobernadores (Valdés 2013, 125). Los actores con fuerza de veto crecieron en número. Ello hacía más costosa la negociación.

La cooperación entre las fuerzas políticas desde el año 2012 hasta el 2015 se reorientó a partir de un contexto que permitió la configuración de escenarios o arenas decisionales específicos:

a) En cuanto al contexto, los partidos políticos sufrieron un divisionismo interno por lo menos el PAN y el PRD (Alvarado 2015, 8).

b) El PRI obtuvo mayorías en la Cámara de Diputados, en el Senado, en los Congresos locales, ganó la mayoría de los municipios en disputa y la presidencia de la República.

c) El alejamiento de la prensa en relación a la cobertura del tema de la violencia desatada en el sexenio de Felipe Calderón (Barrientos y Añorve 2014, 222).

d) El 26 de febrero de 2013 el titular del poder Ejecutivo federal a través del Procurador General de la República, anunció la detención de Elba Esther Gordillo, líder del sindicato magisterial con mayor fuerza de movilización política, lo que envió un mensaje de disuasión a aquellos posibles detractores de la estrategia reformista del gobierno en materia educativa y en otros rubros, como en el energético, al sindicato petrolero (Barrientos y Añorve 2014, 227).

e) Un cambio en el discurso. El principal gestor de la estrategia reformista en el proceso de gobierno del año 2012 al 2015, fue el presidente de la República, quien

gestó la campaña gubernamental denominada “Mover a México”¹². La administración federal exaltó en los medios las bondades de una transformación nacional a partir del impulso a una agenda política pactada.

Nos proponemos en los tres capítulos de esta tesina explicar cómo fue el acuerdo entre las cúpulas de los tres principales partidos en el país, cuestión que favoreció los intereses de las élites económicas y políticas al aprobar los principales compromisos del pacto. La estrategia general fue la cooperación entre los miembros de la cúpula para mantener al sistema político en el juego del poder y evitar dar respuesta estructural a los principales problemas del país.¹³

El capítulo uno analiza cómo se superó las diferencias programáticas de los tres principales partidos al integrar los compromisos del *Pacto por México*; una forma novedosa para eliminar las propuestas sin consenso, por las razones que sean. La disciplina y el control vertical de las decisiones se desplazaron por la negociación y la pluralidad política de los acuerdos.

El segundo capítulo conforma una explicación de la estrategia que siguieron las dirigencias de los partidos políticos para motivarse a firmar el *Pacto por México* una vez terminado el documento, ya que es difícil encontrar modelos eficientes que den cuenta de las contradicciones programáticas con el objetivo de movilizar el proceso de gobierno.

El capítulo tres presenta un seguimiento documental, sobre la gestión pública de cada compromiso del pacto, con la intención de comprobar si dicho instrumento aterrizó los cambios en acciones legislativas o de gobierno.

¹² En los últimos años el costo de la comunicación social se ha elevado de forma injustificada en las últimas administraciones. El estudio de Fundar Centro de Análisis e Investigación intitulado *El gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal en 2014*, p. 6, muestra que en el primer año de gobierno del presidente Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el gasto fue de 3 mil 495 millones, 5 mil 261 millones y 7 mil 119 millones de pesos respectivamente.

¹³ Pablo Ruiz Nápoles menciona en el artículo titulado “Los grandes problemas actuales de México” publicado el 1 de mayo de 2012, en la revista *Este País* que: “Es una larga lista de problemas que incluye la pobreza, el desempleo, el comercio informal, diversas formas de delincuencia, el narcotráfico, el contrabando, la emigración de mexicanos a Estados Unidos, la fuga de capitales, la corrupción, la contaminación y destrucción del medio ambiente, la impunidad, los homicidios sin resolver, los levantamientos populares regionales y el caciquismo, entre los más destacados.” Mientras la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, realizada entre agosto y septiembre de 2012 a jóvenes de entre 12 y 29 años, dio a conocer al menos tres problemas en el sector juvenil: la mala economía, la inseguridad, y el desempleo, según reporta el portal electrónico *Universia*. De lo anterior se advierte una escasa conexión o correlación entre las reformas aprobadas por el *Pacto por México* y la percepción pública de los problemas que enfrentamos.

En el apartado de la conclusión advertimos que el *Pacto por México* tuvo una doble finalidad; por una parte, coordinar una serie de estrategias para lograr reformas estructurales y, por otra, mantener la estabilidad del gobierno frente a las protestas de diversos actores sociales y políticos que han cuestionado la legitimidad democrática de la administración del presidente Enrique Peña Nieto.

Aguardamos que con este análisis crítico del acuerdo denominado *Pacto por México* entre los principales partidos políticos y el gobierno, podamos hacer una contribución con el fin de valorar mejor los alcances y transformaciones de las reformas ulteriores derivados de dichos cambios, mediante el conocimiento e interpretación de las estrategias de estos actores en sus interacciones, las dinámicas político – institucionales generadas y sus intencionalidades.

Capítulo I

Dilemas de las fuerzas políticas ante el sexenio de Enrique Peña Nieto

1.1 Contexto político en que se acuerda el Pacto por México

Con el regreso del PRI a la presidencia de la República el 1 de diciembre de 2012, se revivió el uso de mecanismos políticos que pretendieron resolver problemas arraigados en el funcionamiento del aparato estatal. Por ejemplo, la *Agenda para la Reforma del Estado*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2007¹⁴, se había definido ya una ruta de transformación política, donde sí se esbozaron cambios estructurales, algo que el *Pacto por México* también se propuso.

Quien se encargó de lograr la aprobación de la *Ley para la Reforma del Estado* fue Manlio Fabio Beltrones¹⁵, presidente del senado en 2007 y coordinador de los diputados del PRI en la cámara de diputados en 2012. Fechas en las que se desahogaron los trámites legislativos de forma exitosa tanto de la *Reforma del Estado* como los del *Pacto por México*.

El proceso político que dio origen al denominado *Pacto por México* se dirigió siempre por la cúpula política nacional conformado por las tres principales fuerzas políticas: el PAN, el PRD y PRI de la mano con el presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Más tarde, en el mes de mayo de 2013, se unió al pacto el Partido Verde Ecologista de México.

El *Pacto por México* se categorizaría como un pacto político de tipo Legislativo. Los actores¹⁶ promovieron y firmaron el 7 de mayo de 2013 un mecanismo de ampliación de los acuerdos conocido como “*Adéndum*” para garantizar un entorno político confiable en la contienda electoral del 7 de julio del mismo año.

¹⁴ Ver la nota de la revista *Contralínea* elaborada por Álvaro Cepeda Neri titulada “La Ley Beltrones / La agenda de la reforma del Estado”.

¹⁵ En aquella negociación Beltrones condujo el trabajo de aprobación, cabildeo y consenso político en torno a 532 compromisos firmados en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, de los cuales se incumplieron el noventa y cinco por ciento cuando al cabo de un año perdió vigencia la ley. Ver la nota de *La Jornada* “Incumplen partidos la Ley para la Reforma del Estado, señala CENCA” de Fabiola Martínez y Enrique Méndez.

¹⁶ Según Manuel Antonio Garretón en “Actores políticos y democratización”, los actores son los portadores de la acción colectiva que apelan en su discurso o en su comportamiento a principios de estructuración, conservación o de cambio de la sociedad, que se involucran en los proyectos históricos de una sociedad, pp. 8-9.

El nuevo documento anexo al *Pacto por México* obligó la realización de acciones a los gobiernos federal y estatales, lejanas de la intención legislativa pactada que exigió la intervención de los poderes del Estado, a fin de impedir una elección manipulada. Los actores aprovecharon el ambiente inercial que había permitido la firma del pacto y así dejar la percepción pública de una jornada electoral más equitativa.

El hecho es que al ampliarse el espectro de actuación del pacto de forma imprevista se rompió la unidad conceptual que le dio origen; las reformas estructurales. Lo anterior tampoco significa que se perdió eficacia en el trabajo político, solo que se desdibujó el instrumento concebido de manera inicial, con ello se generó incertidumbre, porque los pactos por tradición serían inmodificables.

Por el contrario, los pactos son instrumentos que pretenden cohesión y congruencia en su articulado hasta el cumplimiento; en todo caso se puede firmar un nuevo documento, con una nueva denominación, con una nueva razón o sentido e incluso, con nuevos actores protagonistas como los gobernadores de los estados, las instituciones electorales y el poder judicial.

El documento tiene una elaboración programática de gran importancia al modificar la administración pública antes que la forma de gobierno, que es como se vendió desde el principio, al considerarlo un conjunto de “Reformas Estructurales”¹⁷. La ganancia de los actores que formularon las llamadas “Reformas Estructurales” del *Pacto por México* es la rápida aprobación del legislativo antes que lograr un consenso profundo en la deliberación política.

Este escenario afectaría la adecuada asimilación, entre la mayoría de los ciudadanos, con poco interés en política, de las propuestas del *Pacto por México*. Así como la percepción de que se trató de un acto de imposición en lugar de constituir la oportunidad de un proceso de deliberación política, que en realidad es lo que produciría consenso, disposición a su cumplimiento y la expectativa de un auténtico pacto.

Con motivo de la firma de este pacto, las empresas de estudios demoscópicos levantaron encuestas para saber qué porcentaje de la población en nuestro país sabía

¹⁷ Las reformas del pacto crearon órganos de coordinación entre diferentes instancias de gobierno, como el Sistema Nacional Anticorrupción, que en realidad pretenden mejorar el cumplimiento de la ley antes que modificar la estructura de ejercicio del poder estatal o incluso, la forma de gobierno presidencialista, por ejemplo, por una forma de gobierno parlamentaria.

del *Pacto por México*. Por ejemplo, 45 % de la población en 2013 tenía conocimiento de la firma de este instrumento y lo más trascendente o lo que mejor recuerdan los encuestados respecto del contenido del pacto es la institucionalización de una pensión para adultos mayores.¹⁸ Para julio de 2014 el llamado *Pacto por México* era conocido por el 61% de la población.¹⁹

Estas condiciones de conocimiento del pacto entre la población son insuficientes para que los ciudadanos se pronuncien con mayor certeza de su aprobación o rechazo. En otra encuesta, la población,²⁰ aprobó el pacto en un 43 % para año 2013, un porcentaje menor al de la mayoría que establece más del 50 % de aprobación. En democracia, el criterio de mayoría es sustento irrenunciable para la toma de decisiones.

Ahora bien, en el supuesto de que la mayoría de los mexicanos avalaran la firma del *Pacto por México*, nos enfrentamos a otro obstáculo: su cumplimiento. Se trata de un tema de legalidad. Según estudio del Instituto Federal Electoral en una escala de cero a 10, donde 10 es un cumplimiento máximo de la ley y cero ningún cumplimiento de la ley, se alcanzó un promedio de 5.6 en el cumplimiento de la ley: un “medio cumplimiento”.²¹

Al momento de aplicar los ordenamientos y normatividad establecidas por el *Pacto por México* en la cotidianidad, vendría una etapa de alta incertidumbre con relación al cumplimiento.²² Aquí la corrupción aparecería como una amenaza real. El gobierno y los gobernados involucrados en relaciones con alta incidencia de corrupción, inhibirían el correcto alcance de los objetivos del pacto.

A propósito del tema de nuestro análisis es pertinente señalar que los partidos políticos están obligados a presentar una plataforma electoral como requisito para participar en las elecciones constitucionales en México, se carece de un control

¹⁸ Con información del portal Animal Político. “43% de los mexicanos aprueba el *Pacto por México*.” Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible en sitio web]

¹⁹ Carta Parametría, “*Pacto por México*”. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible en sitio web]

²⁰ Con información del portal El Universal. “Menos de la mitad conoce el *Pacto por México*: Encuesta.” en suplemento Red Política. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible en sitio web]

²¹ Instituto Federal Electoral, et al. “Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Informe, 2011.” p. 67. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible documento PDF]

²² Julia Flores, et al., “Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores”. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014. [Disponible en documento PDF] IIS-UNAM, p. 56.

institucional que permita evaluar o por lo menos saber, qué propuestas de las plataformas electorales son plasmadas formalmente en la legislación o acciones de gobierno.

En el caso del *Pacto por México*, al hacer una búsqueda en la página web de la presidencia de la República, se observó la falta de un indicador o un apartado específico que pudiera dar cuenta del cumplimiento o avance de las políticas negociadas en el pacto.²³ Incluso en el sitio web oficial de esta agenda parlamentaria tampoco se aprecia el cumplimiento del pacto.

Entre las coincidencias de los pactos políticos y las plataformas electorales, está la aspiración transformadora del orden nacional. Estos instrumentos nacen para orientar la acción del gobierno, originados por metodologías y diagnósticos de diversa índole, que deberían recoger en gran medida, las convicciones sociales de cambio más compartidas por los ciudadanos.

Incluso la importancia de las plataformas electorales suscita arduos periodos de consulta que se producirían con una periodicidad obligatoria, mientras los pactos Legislativos se considerarían esporádicos. El control del cumplimiento de ambos tipos de instrumentos programáticos para la acción política en nuestro país, es un ejercicio sin sustento legal.

Las instituciones encargadas de recibir el requisito de las plataformas electorales de quienes desean participar en las elecciones de cargos públicos constitucionales en México, carecen de la facultad para dar seguimiento a la concretización de las propuestas plasmadas en esos documentos.

El monitoreo o la construcción de indicadores que pudieran dar cuenta del cumplimiento de las plataformas electorales, queda fuera de las instituciones electorales con todo y que es un requisito para participar en las contiendas electorales; en este sentido, el esfuerzo documental que suponen las plataformas electorales, se queda sin ser evaluado por la autoridad.

La ausencia de evaluaciones institucionales, de organismos civiles, de la academia o de los actores sociales, basadas en la construcción de indicadores

²³ Con información del portal electrónico de la presidencia de México. Fecha de última consulta: 31 de agosto, 2014.

definidos por metodologías apegadas a la investigación, dificulta conocer el alcance del compromiso de los políticos.

Es así también para el caso de los pactos Legislativos, en particular del *Pacto por México*, pues detrás de la espectacular mediatización de los acuerdos políticos y la novedad con la que se vendió a la ciudadanía una obligación constitucional como legislar para el bien común, está rechazar o confirmar si el pacto fue en realidad una pieza original vigente que de respuesta a los problemas sociales²⁴, producto de la deliberación pública genuina en la construcción de políticas.

Al dar seguimiento a la opinión pública en diversos trabajos liberados por casas encuestadoras, los ciudadanos expresaron la importancia de temas que se enunciaron en el *Pacto por México*, pero merecieron un menor esfuerzo propositivo de los legisladores y el presidente de la República.

Por ejemplo, la pobreza fue el tema más mencionado entre los encuestados en por lo menos tres estudios de opinión.²⁵ Otro estudio dirigido hacia los jóvenes, también puso a la pobreza como el problema más importante en el país.²⁶ El problema de la seguridad pública o el desempleo tampoco encontraron eco imperativo entre los decisores del pacto.

La inquietud más importante entre los mexicanos al momento de elaborarse el *Pacto por México* es la pobreza²⁷, lo cual supondría un esfuerzo por abordar el tema con una amplia gama de propuestas de parte de los representantes populares y el presidente de la República. En lugar de presentar múltiples propuestas para combatir la pobreza, se detectaron 66 para abordar el tema hacendario.²⁸

Los incentivos en el sistema político mexicano que movilizan al legislador a cumplir con la encomienda de legislar, podrían ser diferentes en cada etapa histórica; recordemos que, en el régimen autoritario con partido hegemónico, el presidente se erguía como el gran legislador; decidía sobre la presentación de iniciativas e indicaba qué aprobar al Poder Legislativo.

²⁴ Ibídem, “Los grandes problemas...”.

²⁵ Con información del portal de la Revista Zócalo. “Los más grandes retos para México en 2013.” Fecha de consulta: 10 de octubre, 2014. [Disponible en sitio web]

²⁶ Imjuve-IIJ. “Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012.” México, 2012. Fecha de consulta: 10 de octubre, 2014. [Disponible en documento PDF]

²⁷ Ibídem, “Los grandes problemas...”.

²⁸ Véase en el apéndice la tabla dos.

Con la llegada del PAN a la presidencia de la República en el año 2000 y la instalación de un régimen de pluralidad política, se auguraba una etapa de cambios normativos trascendentales. La expectativa terminó rápido, debido en gran medida a que las estructuras de la administración pública funcionaron como si la hegemonía del régimen autoritario continuara en el gobierno.²⁹

El regreso político del PRI al poder Ejecutivo en 2012 luego de 12 años de gobiernos federales del PAN, desempolvó los manuales tradicionales de conducción política con los cuales se consiguió la estabilidad forzada. El empoderamiento ciudadano en la elección del 2000, como detonador del fenómeno de participación política, regresó al estado inanimado en las elecciones de la segunda alternancia.

La experiencia demostró que la eficacia para realizar cambios a la normatividad y la Constitución varía conforme a la etapa histórica; todas esas etapas comparten una verdad que cuestionaría la necesidad de algún instrumento político adicional a las plataformas electorales, como los pactos político-Legislativos, que condujeran la acción legislativa; la ausencia del inmovilismo Legislativo.³⁰

1.2 Estrategias de las dirigencias que impulsaron la firma del Pacto por México

En la historia legislativa los cambios normativos, e incluso constitucionales, se han producido según el énfasis estratégico que le impriman los representantes populares. Sea para mantener el estado de cosas o para lograr condiciones favorables a los intereses afines al poder oligárquico, los legisladores y gobernantes buscan decisiones racionales de ganancia.

Josep M. Colomer usó la modelación basada en la teoría de juegos para explicar los comportamientos estratégicos de los actores involucrados en la transición española iniciada en los años setenta. Bajo la mirada entrenada de la elección racional identificó

²⁹ Dice Leticia Robles de la Rosa en su artículo de Excélsior titulado "PAN mantuvo poder presidencial en sus dos sexenios" publicado el 18 de noviembre de 2012, que los gobiernos del PAN no erradicaron los vicios ni las estructuras del viejo régimen. Esto fue también una percepción generalizada de la ciudadanía politizada.

³⁰ María Amparo Casar, et. al., "Reformar sin mayorías". México, Ed. Taurus, 2014, p. 50.

a los jugadores clave, estructuró las preferencias conforme al rastreo pormenorizado de anteriores decisiones y esquematizó los resultados en matrices.³¹

Se obtuvo una gran variedad de juegos, escenarios y arenas donde los actores de la transición española tuvieron diversos intereses en la configuración del nuevo régimen político. Cada juego ordenó las preferencias esperadas para la toma de decisiones de los jugadores hasta lograr una sorprendente coincidencia de las decisiones finales con la realidad, lo que permite comprobar la eficacia de la teoría de juegos en la demostración de los comportamientos estratégicos.

En México la etapa de transición del autoritarismo a la democracia según algunos politólogos concluyó en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox. Muchos ubican el punto clave de inflexión en los resultados de la elección federal de 1997; por primera vez, el PRI dejó de ostentar la mayoría absoluta en el parlamento y se conoció el principio de la etapa denominada como gobiernos divididos.

En el nuevo escenario político, las principales fuerzas partidistas han experimentado un nuevo campo de acción donde la aplanadora priísta perdió el poder omnímodo de imponerse por sí misma. Ahora se abre paso al consenso y la negociación obligada en los asuntos del Congreso. Como ocurrió con los *Pactos de La Moncloa* en la transición española, el sistema político mexicano apostó al instrumento de negociación más ambicioso en el que se haya inspirado la productividad legislativa, el *Pacto por México*.

A casi 20 años de que el titular del poder Ejecutivo carezca de una representación parlamentaria mayoritaria, apareció este tipo de “genialidad pragmática” para replantear la percepción pública sobre el trabajo Legislativo. Como explica Colomer en uno de sus tantos juegos, la unción de Adolfo Suárez al frente del gobierno español obedeció a una selección cuidadosa entre una serie de aspirantes cuyas posibilidades de quedar electos fueron calculadas por los encargados del proceso.³²

En otros juegos, Colomer establece modelos de decisión estratégica con la intención de demostrar que las fuerzas parlamentarias minoritarias y mayoritarias pactan de diversa forma a fin de lograr la aprobación de nombramientos e incluso leyes

³¹ Josep M. Colomer. “El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española.” España, Anagrama, 1990.

³² Idem.

acordes con la racionalidad de la máxima ganancia. Tanto la firma del pacto de *La Moncloa* como la firma del *Pacto por México* se basan al menos en el principio de la cooperación parlamentaria.

El diseño particular de la teoría de juegos de Colomer para la transición española, nos resulta funcional en el intento de modelar un juego capaz de guiarnos en la comprensión de lo que ha sido una de las piezas de mayor difusión propagandista en el avance de las llamadas reformas estructurales en México; el *Pacto por México*.

Las motivaciones de los partidos políticos plantean un fuerte desafío a toda concepción filosófica e idealista de la política. Muchas acciones e intereses se conducen a través de los partidos políticos, quienes una vez localizados en el Congreso constitucional, las desradicalizan y las liberan de ataduras de la moral.

El sistema político mexicano, arrojaría las claves para sintetizar la función del aparato Legislativo. Fue Porfirio Díaz desde 1876 hasta 1910 quien concretó la articulación de las fuerzas políticas a partir de un proyecto de nación pacífica y estable, basado en la idea del orden y progreso; remitió a la oposición a un simple parapeto.

En los tiempos de la revuelta conocida como Revolución Mexicana³³, el poder Legislativo vivió las dificultades de una insubordinación civil; la deliberación política se entremezcló con los intereses particulares de caudillos y la violencia obnubiló la percepción de un poder Legislativo real. Así nació la Constitución de 1917 como una actualización a la de 1857.

La actual constitución es producto de la inercia de la hegemonía del poder político observable a fines del siglo XIX. Así, la época liberal caracterizada por las brillantes discusiones eruditas y los discursos políticos de 1857, fueron remplazados por el pragmatismo y la imposición cupular en los asuntos legislativos de las últimas décadas.

Más adelante, con la llegada al poder político a través de la llamada “familia revolucionaria”, las formas sectorizadas de representación política adquirieron una importancia crucial en la integración del poder Legislativo. La figura del líder político sectorial se acompañaba de la lealtad en detrimento de la deliberación abierta como

³³ Alan Knight. La revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente “gran rebelión”?

valor para el cambio institucional. Emerge en 1929 la estructura política más estable en el ejercicio del poder, conocido en 1946 como el Partido Revolucionario Institucional. La oposición incipiente se organizó en el Partido Acción Nacional en 1939.

Hasta 1963, los legisladores debían el puesto a las llamadas bases que se nutrían de los movimientos sectoriales del campo, la industria o el comercio, de manera preponderante; el factor de la unión de los liderazgos nacionales y locales es el PRI. En esta etapa se reconfigura el centro que brinda la estabilidad hegemónica del régimen. La ausencia de espacios de representación política para la oposición, caricaturizaba la legitimidad democrática insostenible sólo en la espalda del PRI.

La introducción de los diputados de partido en el proceso electoral de 1964 a iniciativa del presidente aprobada en 1963,³⁴ otorgó de cinco a 20 diputados si los partidos obtenían al menos el 2.5 % de los sufragios en las elecciones federales. La suerte estaba dada; la maquinaria parlamentaria incorporaría aquellos liderazgos relegados de la cooptación priista. Ésta nueva composición del Congreso enfiló las baterías en preparar el terreno para los siguientes triunfos del PRI.

Nada nuevo bajo el sol de la pluralidad del Congreso. Se buscaba proteger la aplanadora priista, porque el núcleo de la producción legislativa estaba en la ruta electoral para beneficiar la sobrerrepresentación del PRI, castigar con la subrepresentación al PAN y premiar a los partidos pequeños incondicionales al gobierno con la cuota de sobrerrepresentación legislativa.

Aun así, el PAN se benefició de la incipiente apertura e introdujo los primeros legisladores que pudieron formar un grupo parlamentario distinto al PRI. Las propuestas de iniciativas de ley formuladas por la oposición en el Congreso, tenían garantizado el descarrilamiento en la discusión y posterior votación. En apariencia la apertura de espacios de representación política saciaba la sed de legitimidad del régimen.

Pronto, la exigencia de mejores condiciones sociales y acciones legislativas que pudieran revertir la creciente pobreza y desigualdad, obligaron al régimen a ceder pequeños triunfos Legislativos a la oposición. En adelante la negociación política se

³⁴ Arturo Alvarado. "El Congreso mexicano (1964-2006)", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coord.) *Una historia contemporánea de México: Las Instituciones*, Tomo III, México, Océano/Colegio de México, 2009.

instaló como estrategia ante la evidencia de la falta de voluntad para transformar las condiciones de vida de grandes mayorías.

El sistema había perdido el control de las elecciones y la contención de la inconformidad pública. Las victorias de la oposición se incrementaron, lo cual debilitó el margen de maniobra del PRI en la toma de decisiones. El incremento del número de legisladores de oposición aumentó la capacidad de imponer la condición de negociar las reformas legislativas al PRI.

Para entonces, contener la protesta contra el fraude solo era posible por la vía de la concertación. El éxito de la oposición fue gradual, hasta que en 1997 la maquinaria del PRI se vio impotente para detenerla. El PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Ahora los cambios a la Constitución solo se procesarían con la anuencia de la oposición.

En las elecciones del año 2000 el PRI perdió la presidencia de la República a manos del panista Vicente Fox. Lo anterior haría suponer que el cambio en la dinámica legislativa arrojaría nuevos frutos, ya que el PRI sería la minoría grande por primera vez en la historia. Al someter a la maquinaria parlamentaria priista, las condiciones de la negociación apuntaban hacia un verdadero papel reformador del Congreso.

Durante el encargo como diputado federal en la LIV Legislatura, Fox arengó a la oposición para denunciar el fraude electoral de 1988 que hizo presidente a Carlos Salinas de Gortari. Las boletas electorales, custodiadas por el ejército, se guardaron en el sótano del recinto Legislativo de San Lázaro. Los intentos para recomtar los votos fueron negados por la aún poderosa nomenclatura priista de la época.

Como presidente de la República, Fox mostró condescendencia hacia el poder Legislativo, en el pasado quedó la imagen beligerante que proyectó durante la representación de diputado federal. Aunque debilitado y sin la fuerza para imponerse, el PRI en los años del periodo de la alternancia, adquirió un nuevo papel de jugador con veto en la Cámara de Diputados.³⁵

A pesar del buen trato hacia los legisladores, el guiño a la sana convivencia y la aspiración al cambio, la figura del guanajuatense tuvo desencuentros con los

³⁵ George Tsebelis. Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.

legisladores, sin que ello significara la inmovilización del Poder Legislativo, de manera paradójica.³⁶

El ineficiente desmantelamiento del entramado de relaciones de lealtad al priismo, sustentó para algunos el inmovilismo Legislativo. La promesa del cambio era la divisa electoral con la que se pretendía pagar a los electores de la primera alternancia panista. En todo caso, las cosas se movían para seguir igual.

Es real la posibilidad de que la falta de interlocución o capacidad para el intercambio estratégico de concesiones políticas entre el PRI y el PAN, fue el impedimento de las reformas legislativas para que el nuevo gobierno lidiara mejor con los problemas sociales, económicos y políticos que recibió al responsabilizarse del gobierno.

En el análisis político, la aplicación de la teoría de juegos plantea intercambios de información en relación a las posibles decisiones que tomen los jugadores. Esta situación de intercambios se denomina de información completa. Suponen escenarios sujetos al cumplimiento de los compromisos ante la amenaza de la autoridad para hacerlos cumplir.³⁷

El Poder Legislativo federal en México es opaco, sujeto al autocontrol de la información disponible por los propios legisladores, sin más sanción efectiva que la mera descalificación ante la opinión pública. Nadie podría afirmar con gran certeza si el PRI incumplía acuerdos con otras fuerzas políticas antes de la formalización de los pactos.

Bajo la incertidumbre de un posible intercambio de información y la nula capacidad de hacer cumplir los posibles acuerdos adquiridos, sería complejo hasta para especialistas como Colomer establecer las preferencias de negociación de los jugadores. Al menos esto es así en la época de la primera alternancia que también evidenció la falta de interlocutores capaces de persuadir al PRI para cooperar.

Los tiempos cambian y el PAN, al finalizar el sexenio del Felipe Calderón, había desarrollado experiencia que empezó a canalizar para obligar al PRI a cooperar; luego

³⁶ Leticia Robles de la Rosa. (2012) "Análisis a sexenios panistas: años de tensiones con el Congreso" en *Excélsior* del 19 de noviembre.

³⁷ Mario Herrera. "Teoría de Juegos", en Baca Olamendi, Laura, et. al., *Léxico de la Política*. México, FCE, 2000, pp. 741 – 747.

de la reforma para crear la ley de transparencia en el sexenio de Fox, cuyo costo cargó más el PAN al mostrarse irregularidades como el *Toallagate*, Calderón logró la reforma laboral.

A diferencia de la Ley de transparencia, que fue una exigencia implacable e impostergable que en todo caso operó contra el PAN, la reforma laboral fue producto de una negociación política con arreglo al intercambio de información y la posibilidad exitosa de persuadir al PRI para que la votara. Felipe Calderón fue legislador federal con gran reconocimiento y prestigio entre los parlamentarios, la antípoda de Fox. La experiencia de Calderón actuó como acicate de las reticencias del PRI. Él era su propio interlocutor con el Congreso.

En el año 2012 se eligió a Enrique Peña Nieto presidente de México. A pesar de una alta calificación en las encuestas al desempeño de Calderón, el aumento de la violencia, la disminuida autoridad moral del PAN y el mantenimiento de las pautas priistas para conducir la administración pública, le permitieron al PRI recobrar el gobierno federal.

Enrique Peña Nieto ganó la presidencia en medio del declive en la confianza de la autoridad electoral, bajo la sospecha fundada de compra masiva de votos y la amenaza de inestabilidad por el surgimiento de grupos radicales, que el día de su toma de protesta se manifestaron con violencia. La tensión aumentó al inicio del sexenio debido también a que la elección del presidente Enrique Peña Nieto se llevó el triunfo con menos del 40 % de la votación general por primera vez en la historia de México.

Lejos estaban los carros completos donde el PRI se quedaba con todo tras una elección. En especial, el retorno del PRI al gobierno federal se enfrentó a una LXII Legislatura donde, como nunca antes, estaba obligado a cooperar con la oposición y evitar ser presa de su propio veneno; impedir el éxito de las reformas estructurales.³⁸

Conjurado el fallo de una posible anulación de la elección federal por el Tribunal Electoral del Poder de la Federación, Enrique Peña Nieto se decidió por el lema de gobierno “Mover a México”. En paralelo, trabajó la relación con el congreso de la mano

³⁸ Alberto J. Olvera en *Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria* menciona “El proyecto de Peña Nieto, que adquirió sus contornos más ambiciosos luego de la arrasadora victoria del PRI en las elecciones federales intermedias del 2009, consistió en evitar a toda costa el éxito de los proyectos de reforma del presidente Calderón en materia fiscal, petrolera y laboral...” p. 356.

con el experimentado legislador Manlio Fabio Beltrones, un priista institucional escéptico de la figura de Enrique Peña Nieto, aunque leal al instituto político con el cual estaba dispuesto a cooperar para lograr nuevos objetivos, como el de la estabilidad.

Beltrones ocupó el lugar de interlocutor eficaz del gobierno federal ausente en gran tramo de los gobiernos del PAN. Por mucho tiempo fue quien en diversas circunstancias detuvo de manera discreta, la discusión y aprobación de reformas claves para la viabilidad de los gobiernos de la alternancia. Desde la coordinación del grupo parlamentario del PRI preparó el terreno para la aprobación de las reformas del peñismo.³⁹

El anuncio del *Pacto por México* el 2 de diciembre de 2012 agitó las suspicacias de la opinión pública y levantó expectativas en los ciudadanos escépticos. Se tenía puesta la mirada en el novedoso instrumento de negociación política nunca antes formalizado para el logro de un conjunto de propuestas legislativas.

Dividido en tres ejes temáticos, cinco grandes acuerdos y 95 resolutivos, ha sido la guía de trabajo parlamentario más ambiciosa que haya conjuntado a las tres principales fuerzas políticas del país con la posterior adhesión de la cuarta fuerza política del país, el PVEM.

El juego es el siguiente: Peña Nieto pretendió que el *Pacto por México* le otorgará legitimidad al gobierno a través del trabajo parlamentario. En segundo lugar, estuvo dispuesto a ceder en la modificación de las propuestas de reforma que presentara la oposición, siempre y cuando la percepción fuera que dicha modificación emanara del pacto.

Las estrategias hipotéticas para la sobrevivencia de los actores en el sistema político tal como lo conocemos, se basan en la firma del *Pacto por México*. Para EPN, este pacto se inscribe en la estrategia dominante que llamaremos “Mover a México” (MM). Hay líderes de partidos que actuarían para realizar una estrategia de

³⁹ En palabras del doctor Gabriel Corona Armenta, académico de la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán: “El PRI fue el factor real del poder de los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón, donde pocas cosas se podían hacer sin la anuencia del PRI en las cámaras de Diputados y de Senadores, el PAN no contó nunca con la mayoría en ninguna de las cámaras y el PRI no quiso apoyar las reformas en su momento” ... fragmento de la entrevista realizada por David Martínez Huerta, publicada el 28 de agosto del 2014 en el portal electrónico *Sin Embargo*. El presidente de la mesa directiva de los senadores de 2006 a 2007 y de 2010 a 2011 fue Manlio Fabio Beltrones.

mantenimiento velado del *Statu Quo* (SQ), quienes al presidente Enrique Peña Nieto solo representarían un lastre en la percepción que quiere construir del gobierno.

El sabotaje al nuevo gobierno es una posibilidad latente también en ciertos liderazgos, los simpatizantes en los partidos de esta estrategia los designamos como (s). El Partido Acción Nacional, vía Gustavo Madero presidente del partido, argumentó que el *Pacto por México* contenía las demandas históricas de este instituto político, por lo que lo firmaría, aunque la ganancia mediática la compartiera con el resto de los jugadores.

En segundo lugar, el PAN firmó el pacto sin aval de una consulta interna incluyente de la militancia y ello lo dejó con resentimiento entre la militancia informada y participante de ese instituto político. La responsabilidad recaería en la Comisión Permanente del Consejo Nacional panista.

En tercer lugar, después de los resultados electorales de 2012, la firma del *Pacto por México* reivindicó la vocación de oposición leal atribuida en investigaciones de la doctora Soledad Loaeza al PAN.⁴⁰ En un cuarto lugar, el PAN se abstiene de firmar el acuerdo por el alto costo político de cooperar con un gobierno débil y cuestionado por la compra de sufragios, sería el retorno al sitio de actor testimonial en el sistema político.

La relación tan estrecha que existía entre el presidente de la República y César Camacho, presidente del PRI, hace olvidar la sana distancia que algún día promovió el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León hacia el partido hegemónico,⁴¹ por lo que el PRI evadiría la responsabilidad primordial, en toda forma de gobierno democrática, de ser un contrapeso al gobierno, aunque éste emane de sí mismo.

Los ánimos en el PRI se encuentran en lo alto, habían recuperado la presidencia de la República. Existía una disposición de cooperación con el presidente de la República como en los viejos tiempos, cuando ese instituto político se valió de los incentivos al alcance para mantener la estabilidad hegemónica. La primera preferencia

⁴⁰ Soledad Loaeza. El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, FCE, 1999.

⁴¹ Si bien la "sana distancia" de la que habló el presidente electo Ernesto Zedillo un 11 de septiembre de 1994, - como lo menciona Ariadna García en su nota intitulada "Beltrones: la sana distancia nos hizo perder la presidencia" en *El Universal* del 9 de agosto de 2015 - consistía en la abstención del presidente de la República de intervenir en las decisiones y los procesos internos del tricolor, Soledad Loaeza reivindicó el dominio de la figura presidencial sobre el PRI durante el sexenio de Ernesto Zedillo - en una nota publicada el 13 de agosto de 2015 en *La Jornada* -, en la medida que las decisiones del presidente se cumplían en el Congreso. se trató de retórica una vez más, como el estilo priista dicta.

es que firmaría el *Pacto por México*. Sin olvidar que la idea de los pactos tiene una fuerte raigambre en el control social, económico y político que ha visto el PRI desde su nacimiento.

En segundo lugar, el PRI se encontraba dispuesto a aceptar la incorporación de las demandas históricas de los otros partidos al pacto, si esto le significa la pacificación de las protestas y la legitimidad del presidente Enrique Peña Nieto. En tercer lugar, el PRI condicionó la firma del pacto al “borrón y cuenta nueva” en casos como la represión de Atenco.⁴²

En cuarto lugar, el PRI firmó el pacto por presión de los demás partidos involucrados, con el compromiso de crear una Comisión de la verdad para investigar a los funcionarios responsables de actos de corrupción señalados por la ciudadanía o que han demeritado la confianza y socavado el aprecio por la democracia.⁴³

El otro actor fue el Partido de la Revolución Democrática, que estuvo cerca de conseguir la presidencia de la República mediante una alianza de las izquierdas en el año 2006; quedó en segundo lugar, por menos de 200, 000 votos del PAN. En el 2012 Andrés Manuel López Obrador mejoró la votación del partido frente a la panista Josefina Vázquez Mota, pero insuficiente para desbancar al PAN del segundo lugar en número de curules y escaños obtenidos. Al terminar el proceso electoral de 2012, López Obrador renunció al PRD para encabezar el Movimiento de Regeneración Nacional que a la postre consiguió el registro como partido político nacional.

En primer lugar, el PRD firmó el *Pacto por México* en el entendido de que deseaba dejar la imagen y percepción pública de ser un instituto político con una fuerte tendencia a rechazar cualquier intento negociado con otras fuerzas políticas dado el temor de perder la congruencia.

⁴² Al anunciar el gobierno de Vicente Fox la construcción del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México en terrenos del ex Lago de Texcoco, pobladores de San Salvador Atenco en el Estado de México emprendieron un activismo por la inconformidad de dicha decisión, que derivó en un enfrentamiento entre las fuerzas policiales estatales, a las órdenes del gobernador Enrique Peña Nieto, y los atenquenses, el 4 de mayo de 2006. Con información de María de la Luz González “Cronología del conflicto de San Salvador Atenco” en *El Universal*, 21 de enero 2008 y Adolfo Gilly “Memorias de una infamia. Atenco no se olvida” en *La Jornada* del 9 de junio, 2012.

⁴³ La Comisión de la verdad actuaría para investigar actos de corrupción desde el presidente Carlos Salinas hasta la fecha. Ver: Andrea Becerril “Proponen comisión de la verdad que indague posibles actos de corrupción de presidentes” en *La Jornada* del 22 de mayo de 2016.

En segundo lugar, el PRD prefirió firmar el *Pacto por México* bajo el entendido de padecer un rechazo al interior; la militancia y simpatizantes acusarán a Jesús Zambrano, presidente en turno del sol azteca, de vender el partido a los intereses ajenos al pueblo que le costará el alejamiento de simpatizantes radicales.⁴⁴

En tercer lugar, el PRD decidió firmar el pacto, aunque el imaginario colectivo terminara por estigmatizarlo como un partido más que solo ve por los intereses de los dirigentes, en particular de la corriente interna conocida como “Los Chuchos”; en cuarto lugar, el PRD prefirió firmar el pacto sin saber bien a bien lo que significaba cooperar con el gobierno, aunque la ganancia sería mantenerse en el juego político, aprovechar los errores de conducción del pacto y luego deslindarse.

En las situaciones descritas se involucraron por lo menos cuatro jugadores con poder de veto, además de representación política real, con lo que sería factible apelar de nuevo a Josep Colomer y proceder en estos casos a separar los jugadores en el número de juegos adecuado para determinar la interpretación analítica.

En la posible combinación de preferencias surgidas del análisis de los antecedentes históricos mencionados, por lo que hace al proceder del poder Legislativo, tenemos el siguiente juego entre el presidente de la República, jugador con poder y decisión preponderante, y el PRD, un jugador con menos posiciones en el poder legislativo federal para obligar acuerdos más ventajosos para su causa, cuyos pagos que obtendría por cooperar son menos redituables que el de otros partidos en la negociación del pacto, por lo que se obtiene la siguiente ordenación:

⁴⁴ Militantes opositores al dirigente Jesús Zambrano Grijalva afirmaron que la inclusión en el *Pacto por México* y las alianzas electorales con el PAN “desdibujaron” al sol azteca lo que llevó a la debacle en 13 entidades en el proceso electoral del 7 de julio del 2013. Ver la nota de Horacio Jiménez y Juan Arvizú “Jesús Zambrano, culpable de caída del PRD, acusan” en *El Universal* del 20 de julio de 2013.

Cuadro 1					
Preferencias del presidente EPN			Preferencias del PRD		
EPN	PRD	Valor Ordinal	EPN	PRD	Valor Ordinal
MM	SQ	6	SQ	SQ	6
MM	s	5	S	S	5
SQ	MM	4	SQ	S	4
SQ	S	3	S	MM	3
s	MM	2	MM	MM	2
s	SQ	1	s	SQ	1

En el cuadro se presenta de manera numérica las opciones estratégicas; Mover a México (MM), mantenimiento velado del *Statu Quo* (SQ) y sabotaje al nuevo gobierno (s), es decir, el pago o valor asignado a cada una de las combinaciones de preferencias de los jugadores en éste juego en particular. La combinación de preferencias que muestra mejor o se acerca más a la preferencia más deseada de cada jugador encabeza la lista y de manera descendente las que menos prefieren.

La interacción entre los jugadores tiene la siguiente matriz, cuadro 2:

		PRD	
		SQ	s
EPN	MM	6	4
	SQ	4	1
	s	2	5

Modo de leer la matriz: a la izquierda se coloca el jugador que cabe considerar que tiene la iniciativa en el juego, en este caso Enrique Peña Nieto (EPN), cuyas opciones son Mover a México (MM), Mantener el Statu Quo (SQ) o soportar el Sabotaje (s) (es decir, impulsar el, mantener las cosas como están o soportar el Sabotaje, respectivamente), y arriba, el jugador que de algún modo responde, en este juego los perredistas, cuyas opciones son mantener el SQ o aceptar MM. Cada casilla simboliza una situación en la que interactúan una elección de EPN y una elección de los perredistas; por ejemplo, la casilla superior derecha simboliza la situación en la que el PRD elige s (es decir, impulsa el sabotaje del gobierno) y EPN elige SQ (es decir, aceptan mantener el Statu Quo). En cada casilla, el número colocado en la parte inferior izquierda indica el valor ordinal de esa situación para el jugador situado a la izquierda (en el ejemplo citado, 6 para EPN), y el número colocado en la parte superior derecha indica el valor ordinal de esa posición para el jugador situado arriba (en este mismo ejemplo, 4 para los perredistas). Basado en el modelo planteado por Colomer en *El arte de la manipulación política...* p. 68.

Como se puede apreciar el mejor intercambio para la oposición es cuando Enrique Peña Nieto (EPN) elige mantener el *Statu Quo*, por lo que recibe un pago de cuatro, mientras el PRD recibe un pago de seis, dicha interacción se aprecia en la casilla central izquierda. La casilla donde se representa el mejor pago a EPN es la superior izquierda, la cual denotaría la firma del *Pacto por México* y la aceptación del PRD de las condiciones de cooperación con el gobierno tricolor.

El PAN al interactuar con EPN, el intercambio de información nos proporcionaría una combinación de las preferencias del siguiente modo, cuadro 3:

Preferencias de Peña			Preferencias del PAN		
EPN	PAN	Valor Ordinal	EPN	PAN	Valor Ordinal
SQ	SQ	4	MM	MM	4
SQ	MM	3	MM	SQ	3
MM	SQ	2	SQ	MM	2
MM	MM	1	SQ	SQ	1

En el cuadro se presenta de manera numérica las opciones estratégicas; Mover a México (MM), mantenimiento velado del *Statu Quo* (SQ) y sabotaje al nuevo gobierno (s), es decir, el pago o valor asignado a cada una de las combinaciones de preferencias de los jugadores en éste juego en particular. La combinación de preferencias que muestra mejor o se acerca más a la preferencia más deseada de cada jugador encabeza la lista y de manera descendente las que menos prefieren.

		PAN	
		SQ	MM
EPN	MM	2	1
	SQ	4	3
		3	4
		1	2

Cuadro 4. La elección de las opciones que realizará Enrique Peña Nieto (EPN) determinó estrictamente la opción que elija el PAN. También podemos apreciar que en las preferencias del PAN está ausente la posibilidad de sabotaje al gobierno. Desde el origen del partido, la preferencia de la ruta violenta o de protesta radical ha sido rechazada, incluso en el escenario de perder el poder con el retorno del PRI.

A través de la aplicación práctica de la teoría de juegos en un ejercicio de reflexión como la firma del *Pacto por México*, es posible realizar una aproximación desde un particular punto de vista, que nos permite descubrir las condiciones veladas o expresas de las negociaciones entre actores políticos representados en forma de jugadores racionales.

En este proceso se puede afirmar que el pragmatismo y la utilidad de las decisiones desplazaron la identidad política de los partidos, bajo el supuesto de que las acciones partidistas responden cada vez más a la utilidad basada en intereses de sobrevivencia política.

El desarrollo del juego nos permitió listar las preferencias de cada uno de los jugadores y establecer cuáles fueron las decisiones estratégicas que tomarían, dada la previsible sucesión de decisiones interdependientes.

La iniciativa del *Pacto por México* generó tentadoras expectativas decisionales en los líderes de los partidos que sin la aplicación de la teoría de juegos sería poco atractivo indagarlas en la “letra chiquita” del pacto. La cooperación en el poder Legislativo, se ha articulado gracias a la influencia presidencialista.

En el desarrollo del juego fue innecesario considerar la interacción del PRI con el presidente, puesto que la fuerza política de Peña Nieto le es consustancial al PRI. Colomer señala que debe considerarse la existencia de posibles escenarios alternos, en el sentido de un rumbo distinto que pudiera tomar el juego, donde la hipotética interacción del PRI con el presidente marcara nuevas estrategias.

Si el PRI realizara una crítica institucional al propio gobierno de Enrique Peña Nieto, valdría la pena esbozar una configuración de juego que obligara al presidente a considerar las exigencias del partido del que proviene. Este sería el caso, por ejemplo, de la negociación política estadounidense, donde el éxito del presidente radica en el eficaz intercambio de información con los miembros de su partido.⁴⁵

⁴⁵ “El Congreso de los Estados Unidos conserva, entonces, en una medida no despreciable, sus poderes. Éstos han devenido menos legislativos, pero aun eso muestra un elemento de poder real que ejerce el Congreso, pues puede retardar la acción del presidente, inclusive negarle los medios necesarios para instrumentar una política. El Congreso modera la omnipotencia presidencial. El Congreso no es un Parlamento sometido. No es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo estén dominados por partidos diferentes para que la situación del presidente sea difícil. Algunos presidentes han tenido la experiencia negativa de que sus políticas fueran a menudo cuestionadas por un Congreso que, sin embargo, compartía con él la etiqueta partidista; otros, con una Cámara de Representantes dominada por legisladores de un partido opuesto, tuvieron en general relaciones más pacíficas [...] En el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría ni a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria [...] es inexistente, y lo que mueve la estructura institucional es un sistema bipartidista.” En *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, p. 38.

Capítulo II

El control de los compromisos del *Pacto por México*

2.1 El gobierno corporativo y las redes de poder del pacto

La dirección del gobierno descansa en los componentes de la toma de decisiones, la formulación de las reglas, los procedimientos y las acciones. Para comprender el mecanismo de gobierno del pacto, retomamos el modelo de dirección corporativa delineado en *El gobierno del gobierno* de Luís F. Aguilar Villanueva.

El gobierno directivo tiene tres premisas; regular el desempeño gubernamental, observar la dirección como centro de la deliberación de las decisiones políticas y la coordinación de acciones políticas, de mercado y de las organizaciones sociales. La dirección del gobierno consiste en el proceso sociopolítico de interdependencia, regulación, asociación y cooperación para la solución de un problema.

En este proceso se debe identificar el formato de los procesos decisorios, su composición, el número y el perfil de los participantes en la decisión, sus procedimientos, su patrón de comportamiento, las materias esenciales de las decisiones y conocer las normas de la alta dirección del gobierno.

La composición de la alta dirección posee las siguientes cualidades: es unipersonal, es colegiada, tiene facultades deliberativas, identifica el grado de autonomía y las relaciones gubernamentales; posee un formato de comunicación de las decisiones. Las decisiones directivas se acompañan de una actividad continua que mantiene supervisión, seguimiento y fiscalización de los recursos.

Las decisiones directivas incluyen medidas de contingencia tales como planes, programas y acciones frente a entornos adversos, establece lo social que está presente durante el proceso decisorio y valida la calidad institucional. Los resultados del análisis podrían mejorar los principios, las normas y los procedimientos a fin de asegurar la calidad institucional técnica y gerencial.

Los propietarios controlan la gestión de la empresa sin negar que debe operar con un nuevo arreglo organizacional en un entorno económico que, por su escala global y competitividad, exige una nueva forma de dirección corporativa. Quedaría el problema de la separación entre la propiedad y la dirección.

Si tomamos en analogía cómo se resolvió el problema del gobierno en la empresa a través del derecho al voto y los procesos de votación de los propietarios accionistas, la capacidad directiva del gobierno, a diferencia del gobierno de la empresa, está en adoptar decisiones que consisten en el conjunto de procesos de dirección/coordiación - supervisión/control de una organización pública.

El *Pacto por México* organizó el control de las negociaciones vía un Consejo Rector estructurado por las dirigencias de los partidos, que buscaba una estrategia para sortear los obstáculos ideológicos. La dirección del Consejo Rector estuvo a cargo de Santiago Creel, José Murat y Jesús Ortega. Una característica de alta dirección se aprecia en la rotación de la presidencia del Consejo Rector.

En analogía con la función de los propietarios accionistas de una empresa, los coordinadores parlamentarios son los dueños de las decisiones legislativas al aprobar o rechazar alguna iniciativa, poseen la capacidad de votar y, aun así, dicha capacidad de voto se minimizó en las reuniones del Consejo Rector, donde se decidieron los compromisos del pacto.

Una forma de paliar la exclusión del voto de los coordinadores parlamentarios en las decisiones y acuerdos del Consejo Rector, consistió en la instalación de las mesas de trabajo Legislativo integradas por representantes del gobierno, los congresistas y los miembros del Consejo Rector, que tuvieron verificativo en los recintos Legislativos federales.⁴⁶

La ineficiencia en el control de las negociaciones se presenta por la exclusión de los legisladores en la votación de los compromisos del pacto y la ausencia del elemento social. Una presidencia permanente del Consejo Rector para la dirección del consejo, sería eficiente dados los plazos y tiempos que se habían calendarizado para el desahogo de la agenda legislativa del pacto.

⁴⁶ El Consejo Rector del *Pacto por México* instaló mesas de trabajo para discutir, por ejemplo, la reforma político-electoral. Las negociaciones de los compromisos del pacto fueron distintas a las negociaciones del poder Legislativo para aprobar las iniciativas de ley, a propósito de establecidos. La sede del Congreso ocupó un sitio secundario en las negociaciones del pacto, en cambio, lugares como *The Green Corner* o la taquería *El Tizón* en la colonia Condesa de la Ciudad de México fueron lugar de encuentro preferido para entablar los primeros acercamientos entre liderazgos políticos hacia la firma del pacto. La ubicación del lugar donde se llevó a cabo el consenso sobre el pacto fue en el domicilio marcado con el número 99 de la calle Arrayanes en la colonia Lomas de Chapultepec. Véase las páginas 67 y 92 del libro "El *Pacto por México*" de José Murat.

En el proceso directivo decisional hay normas e instancias de seguimiento, auditoría y evaluación del desempeño, en tanto la rendición de cuentas se integraría a partir de sistemas de información sobre las decisiones, las acciones, el uso de recursos y los resultados. La dirección del pacto se sostuvo a partir de un conjunto de reglas⁴⁷, en tanto la evaluación, auditoría y seguimiento, permanecen aún en la opacidad.

El proceso de gobierno corporativo público consta de los siguientes elementos; dirección/gestión, control, supervisión, rendición de cuentas y comunicación. La técnica de la gerencia social se orienta en la calidad de la dirección corporativa, mientras la dimensión organizacional como instrumento de control de los distintos enclaves de poder e identidades y acciones colectivas.

En el tema que nos ocupa, se propuso que la Coordinación Técnica del pacto, daría seguimiento a los trabajos de negociación, además administraría una página electrónica en la cual se tendría informado al público de los avances, supervisión y cumplimiento del pacto. La actualización de la página fue inoperante hasta la fecha. La rendición de cuentas fue otro pendiente de la dirección del pacto.

En el ejercicio de la gobernanza, están presentes un conjunto de acciones complejas y enriquecidas por la participación social en las decisiones de gobierno. La gobernanza se sacrificó en la negociación, control y dirección del pacto, ello restó calidad a las decisiones corporativas que emanaron del Consejo Rector, la unidad corporativa de las decisiones en el pacto.

El *Pacto por México*, al establecer los parámetros de la acción colectiva que emprenderían los poderes Ejecutivo y Legislativo a fin de concretar una serie de medidas para incorporar al entramado legal de reformas estructurales, constituyó en sí mismo un sistema de acción concreto.

⁴⁷ Las reglas iniciales de negociación del Pacto por México fueron; poner todo sobre la mesa desde el principio; identificar los puntos coincidentes de una visión de país, así fuesen mínimos; preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias, ideológicas o de intereses y de márgenes políticos; ir siempre de lo sencillo a lo complejo para irnos dando confianza; nada negociado hasta que todo esté negociado; trabajar con absoluta confianza y discreción; que las coyunturas y la competencia electoral no nos hagan detener este trabajo de la mesa; el objetivo base es recuperar la soberanía del Estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público y una presidencia rotatoria cada mes del Consejo Rector, en *Presentación, reporte CESOP*, de Rafael Aréstegui Ruiz, Cámara de Diputados, Núm., 63, abril, 2013, p. 6.

La relación entre legisladores, políticos y funcionarios tuvo un mando directivo: el Consejo Rector del *Pacto por México*, quien dirigió las estrategias de negociación consistentes en compaginar las preferencias racionales de los actores con las preferencias racionales del sistema, e interactuó con los presidentes de los partidos políticos, los empresarios, los sindicatos y organizaciones.

Crozier y Friedberg sostienen (1989) que los actores son quienes, dentro de las restricciones, a veces muy pesadas que les impone el sistema, disponen de un margen de libertad que emplean de manera estratégica en sus interacciones con otros. La persistencia de esta libertad, deshace las reglas más sabias y hace del poder, en tanto mediación común de estrategias divergentes, el mecanismo central e ineluctable de regulación del conjunto.

Esto lo podemos identificar, por ejemplo, cuando el Consejo Rector se reunió con el Consejo Coordinador Empresarial. En aquella oportunidad, los empresarios exigieron a los políticos la gestión de un decálogo a partir del marco del pacto. Notemos que la ocasión de estar en conjunto políticos y empresarios en una negociación, creó un escenario de negociación similar al de otros pactos en la historia.

La acción colectiva siempre será una coalición de hombres contra el estado de cosas natural, preparada para resolver problemas materiales. En medio se encuentra la incertidumbre de la negociación, un valioso recurso ajeno a los análisis racionales de la estructura lógica de las decisiones.

Una cualidad de los actores sería la capacidad de controlar la incertidumbre. La incertidumbre desde el punto de vista de los problemas es poder desde el punto de vista de los actores. Las relaciones entre los actores, individuales o colectivos, con el problema que les atañe, se circunscriben en un campo desigual, estructurado por las relaciones de poder y dependencia.

Por ejemplo, el sistema concreto de acción *Pacto por México* muestra una serie de valores, los cuales se moldearon al conjunto de valores o preferencias sindicales del magisterio en la negociación de los compromisos. Se trató de incorporar la visión de los maestros en la realización de una de las iniciativas surgidas del pacto; la reforma educativa.

Así, la incorporación ha sido infructuosa si nos atenemos a las preferencias sindicales del magisterio. La estandarización de las evaluaciones fue un factor de poder que se intercambiaba con miras a evitar protestas masivas y la paralización de las actividades escolares en el país. El Consejo Rector mostró el poder de negociación al reunirse con el SNTE, quien se encontró sometido a la incertidumbre del cambio.

Según Crozier y Friedberg (1989) reconocer el carácter construido de nuestros modos de organización, de nuestros modos de acción colectiva, es también reconocer que el cambio tiene el mismo carácter; es reconocer que el cambio constituye un problema, más que necesario o difícil que pudiera ser, porque es contra natura.

La acción colectiva fundada en una relación de intercambio, tampoco es necesariamente una relación de mercado, es mejor dicho de reciprocidad o sinergia institucional. Nos permite construir variables; las estratégicas. Se parte de un concepto de constructo social, busca una necesidad de cooperación y esto genera escalas de observación.

La variable relacional en el caso de las negociaciones del Consejo Rector con el magisterio sindical es la estabilidad educativa del país. Todo sistema de acción política crea una relación de poder. El resultado es, según Crozier, de ajuste medio, nunca del todo o nada.

Las protestas del CNTE lograron eliminar la aplicación de sanciones y los despidos a sus miembros, ajustes que habían sido contemplados en la reforma educativa. Ningún trabajador sería removido ni cambiado de su centro de trabajo, tampoco sufriría detrimento en su salario o pagos. Además evitó la aplicación retroactiva de la Ley General de Servicio Profesional Docente, bajo el argumento de la estabilidad.⁴⁸ Demandas similares que, por la vía de la negociación, alcanza también el SNTE y la Secretaría de Gobernación.⁴⁹

Crozier estableció cómo funcionan los sistemas de acción; a partir de la interacción con el sistema antes que con la jerarquía o mandos. La reforma educativa

⁴⁸ Mariana León. "Ni despidos ni reducción de salario, el acuerdo con maestros", en *El Financiero* del 2 de junio de 2015. En julio de 2016 los acuerdos entre la SEGOB y la CNTE fueron anulados por un juez federal por ser inconstitucionales. Ver "Anula juez acuerdos alcanzados entre SEGOB y la CNTE" en *La Silla Rota*. La CNTE y la SEGOB podrían impugnar esa resolución y si es el caso, la SCJN atraería el caso por ser de relevancia nacional. Ver "Juristas: amparo a mexicanos Primero no es sentencia definitiva; la SG puede impugnar" en *La Jornada*.

⁴⁹ Portal digital del SNTE. "El SNTE logra respuesta favorable a las demandas de los maestros"

ha encontrado a nivel operativo que las prácticas cuestionables del SNTE en la administración de la educación pública son un obstáculo real más que la implementación misma de la reforma.⁵⁰

Existe una endeble integración de la reforma educativa a los propósitos del *Pacto por México* y el Consejo Rector estructuró la negociación en una relación de poder, la cual fue adversa a los objetivos de estabilidad del sistema político en la negociación de las reformas. La reforma educativa continúa en implementación y enfrenta la resistencia por parte del magisterio sindicalizado, lo cual demerita los objetivos de la reforma.

Ahora bien, el sistema de acción concreto es un conjunto humano organizado que coordina acciones mediante mecanismos de interdependencia, de regulación y cooperación para la solución de un problema. La solución es contingente, por lo cual el sistema de acción concreto crea una red de protección mediática, en el caso del *Pacto por México*, estableció la rotación de la presidencia del Consejo Rector.

Los actores de la regulación son los 22 miembros que formaron el Consejo Rector; seis del PRI, seis del PAN, seis del PRD y cuatro representantes del poder Ejecutivo. Crozier y Friedberg definen que el hombre que llamamos decisor se ha desentendido de las preferencias personales. Saca partido de la situación en función del menor mal posible y luego descubre sus preferencias.

El Consejo Rector prefirió una negociación política como decisión, antes de ceder la pauta en los cambios a los beligerantes dirigentes de la CNTE e incluso los institucionalistas del SNTE. Esta negociación se caracterizó por la elección de un mal menor; una reforma educativa conforme a las demandas políticas antes de elegir las preferencias magisteriales con las cuales en última instancia tampoco se compartían desde el Consejo Rector.

Salas-Porras (2014) comprende las posiciones más sobresalientes de los grupos dominantes como una red de poder. En ocasiones, operan de forma simultánea en varios campos y en las esferas del poder económico, político y cultural. Funcionan con gran naturalidad, elasticidad y fluidez, de modo tal que tienden a traslapar e imbricarse campos, redes y grupos globales.

⁵⁰ Michael Crozier y Friedberg Erhard. *El Actor y el Sistema*, pp. 264 – 265.

Bourdieu mencionó al precisar el concepto de campo de poder que: “[Las redes o] los campos de poder se presentan para la aprehensión sincrónica como espacios estructurados de posiciones (o puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinadas por ellas).”⁵¹

Alejandra Salas-Porras distingue seis mecanismos que estructuran una red de poder transexenal y transnacional en México: el contexto histórico internacional, la formación de equipos de trabajo con una visión neoliberal, las trayectorias de los funcionarios, las reformas impulsadas, el fluido tránsito entre posiciones públicas y privadas, las diversas relaciones que este grupo de funcionarios sostiene con organizaciones y otros actores transnacionales.

Roderic Ai Camp, también citado por la Dra. Alejandra Salas-Porras, estudió la formación de la tecnocracia en México. Estableció que gran parte de los funcionarios de los gobiernos priístas provenían de universidades extranjeras, en particular, de Estados Unidos. Los lazos de amistad sentaron una relación importante entre los compañeros de universidad, que más tarde los catapultó.⁵²

Considero pertinente mencionar un mecanismo adicional en la construcción de las redes o campos de poder; se trata del vínculo familiar que guardan las élites. El trabajo *Los dueños del Congreso* de Esteban David Rodríguez (2004) es prolífico para la comprensión de este mecanismo adicional en el análisis de la formación de redes de poder o campos especializados.

Rodríguez realiza un seguimiento a través de las Legislaturas de aquellos congresistas que han permanecido en el cargo por periodos muy prolongados. Los representantes populares lograron mantener una posición de poder al saltar de nivel de representación o al encumbrar a familiares. A partir de una de las reformas del *Pacto por México*, será posible reelegirse a quienes sean electos en 2018.

Una vez que había terminado la Legislatura para la que fueron electos, los legisladores, sin importar el origen partidario, se enfilaron a competir en nuevos

⁵¹ Pierre Bourdieu. “Algunas propiedades de los campos” (Conferencia, noviembre de 1974) en *Sociología y Cultura*. Grijalbo, p. 135.

⁵² Alejandra Salas-Porras. “Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 294-296.

procesos electorales, ya que la prohibición de la reelección operaba contra la competencia por el mismo cargo; si se era diputado federal, por ejemplo, se estaba impedido para repetir el cargo de manera inmediata en la siguiente Legislatura.

Los legisladores evadían el impedimento de la reelección al participar en otros procesos electorales; por ejemplo, mientras fungían como diputados federales, participaban en la elección de diputados locales o para el cargo de gobernador, bajo el amparo de una licencia para asuntarse del cargo. La posición de poder se multiplica si es posible tener además familiares en el poder Legislativo de cualquier nivel.

Las redes o campos de poder basados en las relaciones familiares que facilitaron la cooperación en la firma y aprobación de los compromisos económicos del *Pacto por México* tienen como preferencia los negocios inmobiliarios. José Murat, Alejandro Murat, Luis Videgaray, Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera, Miguel Ángel Yunes y Omar Yunes son las cabezas visibles de un campo de poder clásico.

“Murat es el tercer político mexicano al que públicamente se le ha señalado por tener propiedades millonarias en el país o en el extranjero. Los otros dos son el presidente Enrique Peña Nieto y el Secretario de Hacienda y Crédito público, Luis Videgaray Caso, sin contar el escándalo “casa blanca” de la primera dama Angélica Rivera Hurtado, quien posee en la Ciudad de México una propiedad en las Lomas de Chapultepec por un valor superior a los 7 millones de dólares.”⁵³

Por otra parte, es importante agregar que el trabajo de investigación periodística conocido como los *Panamá Papers* reveló otra red de poder, ahora de protección, entre aquellos beneficiados con las concesiones, designaciones directas o fallos para realizar obras, construcciones y casas de los funcionarios, quienes tuvieron un rol importante en la firma del *Pacto por México*.⁵⁴

“Para que funcione un campo, es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los *hábitus* que implican el conocimiento y

⁵³ Con información del blog, Sin Embargo. “NYT: El negociador del *Pacto por México*, José Murat, tiene millones en propiedades en EU.” Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016.

⁵⁴ Portal de la revista Proceso. “Al desnudo, el tráfico clandestino de las fortunas de prominentes mexicanos.” Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016.

reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de los que está en juego...”.⁵⁵ Es por esto que familias de otros partidos están dispuestos a jugar, aunque en menor proporción, por ejemplo, en el PAN, los Gómez del Campo, los Fernández de Ceballos y los Gómez Mont. En el PRD, los Padierna, los Monreal, los Ortega y los Cárdenas.

Estas familias han demostrado cooperar en la confección de un campo de poder capaz de moldear las decisiones e influir de forma importante en la política. Los partidos en los que militan ocupan responsabilidades o cargos que pueden usar para obligar un equilibrio de fuerzas al interior y en todo caso, inclinar la balanza del poder hacia el rumbo de los intereses que prefieran.

Al decir de Alejandra Salas-Porras, la recomposición de las élites se entrevera con el neoliberalismo y la centralidad del mercado. El patronazgo corporativo transnacional privado articula la interdependencia financiera del sector público y la élite política nacional. Las nuevas prácticas sociales de las élites socavan la formación de bienes públicos y de estructuras autónomas con capacidad institucional de planificar en función de un interés común.

Las principales reformas del *Pacto por México* se dieron en una coincidencia especial con las recomendaciones de los organismos internacionales de cooperación económica como el FMI, Banco Mundial y la OCDE. La reforma educativa, en telecomunicaciones, en competencia económica y la financiera. Las élites familiares cooperaron en la aprobación de las decisiones del pacto.

El concepto de familia podría variar entre quienes lo piensan solo en términos de parentesco o matrimonio. Es conveniente apuntar que las dinámicas sociales han modificado la visión clásica sobre las familias y nuestras ideas de cómo las percibimos.⁵⁶ La práctica política de hoy día basa las relaciones de poder como si tratara de una hermandad.⁵⁷

El afecto actúa como mecanismo de protección de la red que logra el entendimiento cooperativo. Estas muestras afectivas en el comportamiento de la red se

⁵⁵ Pierre Bourdieu. *Ídem*, p. 136.

⁵⁶ Angélica Fuentes (2015). Familia 2.0: Nuevos modelos, nuevas políticas, en *Portal de la Revista Forbes*.

⁵⁷ La participación en política desde que soy miembro del PAN, me ha permitido observar cómo es la dinámica de la convivencia política entre los miembros de mi partido. He podido constatar que las relaciones tienen un fuerte componente de confianza, lo que las asemeja en gran medida, las relaciones familiares entre hermanos, de hecho, es muy común referirse a un compañero de partido como hermano.

parecen al vínculo del parentesco o unión conyugal vistas en las personas del poder. Las decisiones en el pacto se sujetaron a la aprobación de hermandades financieras e inmobiliarias, dejando poco margen a las demandas sociales.

Las redes o campos de poder además de implicar mecanismos de intercambio de influencias en planos competitivos de pelea por el poder, también generan la formación de vínculos afectivos como principios articuladores de estos campos de poder. El estilo de convivencia entre los miembros del poder se basa en el reconocimiento del otro como “hermano”.

Las reformas estructurales educativa, laboral, política-electoral, competencia, telecomunicaciones, energética, fiscal y hacendaria encontraron un fuerte apoyo estratégico de las élites nacionales, quienes vieron en el pacto una oportunidad de alinearse con el resto de la red que opera incluso allende las fronteras. Así, los intereses económicos lograron imponerse sobre las demandas sociales.⁵⁸

Los equipos que coordinaron los trabajos en el Congreso para aprobar las llamadas reformas estructurales, tuvieron en el campo de poder inmobiliario un importante asidero para favorecer la visión de tecnocrática del gobierno federal. Se cumple la máxima de Bourdieu, en tanto el campo inmobiliario traslapó su influencia al Congreso y obtuvo beneficios.

Los beneficios son la alineación de las propuestas económicas con las directivas de organismos internacionales comandados por miembros de las redes de poder que tienen gran interacción, por intereses económicos, familiares o financieros, para obtener concesiones, mejores condiciones, mayores ventajas que aseguren la reproducción del dominio.

Por ejemplo, ningún distanciamiento o desencuentro público se identificó entre las familias Yunes y Murat, quienes forman junto a otras familias, una red de poder

⁵⁸ Eréndira Avendaño y Mariana García mencionan respecto de la Encuesta Nacional de Valores sobre lo que Nos Une y Divide a los Mexicanos que “Los problemas que enfrenta la gestión pública no se reducen a la dificultad para establecer mecanismos adecuados de asignación del gasto. También destacan serios problemas en la definición de las prioridades nacionales que deberían ser atendidas y los mecanismos mediante los cuales puede llevarse a cabo la intervención del Estado. En particular, persiste un ineficaz desempeño de la administración pública para generar bienes y servicios públicos. Ante esta debilidad, la fuerte influencia de grupos de interés en los procesos de decisiones de política pública ha propiciado la captura del gasto por grupos de intermediarios de la gestión de la demanda social, con el consiguiente desvío de recursos hacia sectores sociales más favorecidos o a la atención de problemas que no son prioritarios.” En La desigualdad: lo que divide a los mexicanos, portal electrónico *Este País*.

específica derivada del ramo inmobiliario. Ambas familias cuya principal fortaleza es el intercambio comercial de propiedades inmobiliarias, fueron pieza clave en el diseño y aprobación del pacto.

2.2 Elección de los compromisos del pacto a partir del Teorema de Condorcet

Explicar la toma de decisiones desde la teoría política una gama de posibilidades. Los esfuerzos se han concentrado en cómo deciden los individuos y los grupos ante distintas situaciones como las electorales, de aprobación de leyes, en la definición de preferencias, gustos, en las acciones de gobierno, en la economía, los tratados y negociaciones, de manera preponderante.

Los modelos matemáticos configuran las abstracciones lógicas que adquieren los fenómenos políticos decisorios a lo largo de secuencias y operaciones algebraicas. El desarrollo de las notaciones o expresiones algebraicas entendidas así, proyectan a manera de síntesis, las decisiones esperadas de los actores involucrados a partir de las preferencias o gustos adquiridos.

También es posible elaborar una escala de abstracción de variables para concretar el poder y la racionalidad de las decisiones entre individuos, grupos e individuos asociados con grupos. Ambas vías serían válidas, las matemáticas y la de escala de abstracción de variables, en la aproximación metodológica genuina de revelar la técnica decisional de grupos e individuos y las respectivas interacciones entre ambos.

Las decisiones pueden ser entendidas como juegos sujetos a un conjunto de reglas diseñadas por el analista con la finalidad de encontrar la racionalidad con la que los participantes adoptan preferencias. La utilidad y la ganancia son los principales incentivos de los jugadores cuando deben inclinarse por una decisión o varias de ellas.

Lo anterior contrasta con otro tipo de análisis que se basa, por ejemplo, en ver lo político como un asunto de amigos y enemigos.⁵⁹ La teoría política de la técnica decisional ve en la política el espacio de conciliación. La racionalidad de la decisión da significado y el sentido de la decisión, en especial para nuestro caso, en el espacio

⁵⁹ Carl Schmitt. "El concepto de lo político."

Legislativo. Las condiciones de decisión del grupo, son políticas. Esta técnica toma distancia de los estereotipos tales como “izquierda”, “derecha” o “centro”.

En tanto estereotipo o estigmatización, la visión del espectro ideológico político de izquierda, derecha o centro suele despojarse de valor heurístico. Si se le considera en términos de propiedad transitiva, un continuo de puntos en una línea o escala, resulta ilustrativa en la exposición del desarrollo de un análisis de técnica decisional, como lo demuestra el teorema de la elección política de Anthony Downs.⁶⁰

Aquí es importante señalar la regla de la mayoría como aquella que da sentido a la decisión, esa técnica obliga a los grupos a debatir, deliberar y en concordancia con la mayoría se da la pauta para encontrar los ejes de solución de problemas públicos, por ejemplo, la decisión de aprobar reformas en el Congreso. Ésta regla encuentra la mayor operatividad en situaciones de información completa.

El *teorema de Condorcet* establece una paradoja: las preferencias individuales no corresponden con las preferencias de grupo, expone la incoherencia de las decisiones; entre el deber hacer y el hacer. Ésta fue la técnica decisional que se ocupó en la negociación del *Pacto por México*; los negociadores seleccionaron las propuestas con mayor frecuencia de preferencia.⁶¹

Murat, uno de los negociadores del *Pacto por México* explica que se formaron mesas de trabajo con los representantes del PAN, del PRD y el PRI. Cada dirigencia enlistó preferencias basadas en sus programas políticos o plataformas electorales y se hicieron sub-grupos de dos; primero PRI-PRD, después PAN-PRD y luego PRI-PAN que consensuaron los compromisos preliminares.⁶²

Cada actor del subgrupo posee información completa, consistente en el conocimiento de los elementos críticos, datos y preferencias del otro integrante del subgrupo con el que interactúa. Ambos actores en cada subgrupo emitieron una lista de preferencias con lo que se obtuvieron tres listas. De la confrontación de las tres listas se emitió la lista de compromisos definitiva.

⁶⁰ Shepse, Kenneth A, y Bonchek, Mark S. Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento, pp. 106 – 107.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 53-60.

⁶² José Murat. “Pacto por México...” *Ídem*, pp. 94-95.

Si nos enfocamos en el qué hacer de los grupos, el deber ser representa la preferencia individual, una incongruencia o una paradoja. Frente a la incoherencia de los miembros del grupo, aparece la política, una posibilidad de que se presente un ciclo de la mayoría, por lo que se vuelve una posibilidad. La decisión se fortalece al aumentar el número de integrantes que participaron.

Arrow plantea un equilibrio entre racionalidad social y concentración del poder. Las organizaciones sociales que concentran poder proveen la perspectiva de la coherencia social. Las organizaciones que dispersan el poder tienen perspectivas menos prometedoras para adaptar decisiones coherentes.⁶³

Las condiciones políticas del método decisional del grupo comienzan con la distribución del poder, su universalidad y, en cómo agregamos preferencias individuales a las preferencias del grupo.⁶⁴ Entre la articulación de las preferencias del grupo y las preferencias individuales se encuentran las posibilidades de estar frente a condiciones de independencia con respecto a opciones impertinentes.

La racionalidad de la decisión política se basa en el equilibrio de la coherencia del grupo. Se institucionalizó la distribución del poder de legislar entre las tres principales fuerzas políticas del país. Aunque las condiciones de trabajo de los grupos parlamentarios se sustentaron en información incompleta, porque quien aprobaba el contenido de las iniciativas de ley era el Consejo Rector.

Ni más ni menos se construyeron las preferencias de grupo; conforme a una situación de información incompleta, donde los líderes de los partidos concentraron el poder político de la decisión que debían seguir los legisladores. Los integrantes del grupo empezaron a mostrar el desacuerdo con las cúpulas y el preludio de la ineficiencia se hizo presente.⁶⁵

De las 95 propuestas del *Pacto por México*, 64 vieron la luz en una propuesta de ley o acción de gobierno.⁶⁶ El rastreo de la información sobre el cumplimiento del pacto firmado el 2 de diciembre del 2012 es inaccesible para la gran mayoría de los electores.

⁶³ Shepse, Kenneth A, y Bonchek, Mark S. Las fórmulas de la política... *Ídem*, p. 71.

⁶⁴ *Ídem*.

⁶⁵ Juan Arvizu "Desacuerdo en cónclave perredista por Pacto México" en *El Universal* del 10 de agosto, 2013. También entre los legisladores panistas existió desacuerdo con el pacto que negoció la cúpula del partido, al respecto está "El primer año del *Pacto por México... o casi*" de Alejandro Rodríguez en *El Universal*.

⁶⁶ Véase en el apéndice la tabla uno.

El PRD decidió retirar el apoyo empeñado por la dirigencia del partido hacia el pacto.⁶⁷ Se trata de una restricción generada por la desconfianza.

Duncan Black⁶⁸ nos indica que hay formas mínimas de consenso; el menos malo, el menos peor, podrían ser suficientes para tomar una decisión coherente del grupo, con un solo pico para cada miembro. El *Pacto por México* fue la ruta lo menos peor para los actores políticos de la segunda alternancia, ante el inmovilismo político y las protestas públicas amenazantes, derivado del cuestionamiento al triunfo del PRI.

Se resolvió un problema de decisión. En tanto, en la racionalidad de las preferencias electorales tenemos dos componentes; el compromiso y el pensamiento estratégico donde se pueden activar tres tipos de decisión en la elección: el mejor, el menos peor y el intermedio.

Bajo la óptica de las condiciones políticas del método decisional, se observa en el *Pacto por México* una condición de universalidad: la agregación de preferencias individuales a las preferencias del grupo; cuando considero “al grupo” refiero la cúpula política integrada por el PAN, el PRI y el PRD, a los que de forma posterior se sumó el PVEM.

Amartya Sen⁶⁹ dice que la racionalidad puede ser inherente a los gustos y valores de los individuos, en especial cuando las preferencias de los individuos son heterogéneas o cuando existe un gran número de opciones que los miembros del grupo deben tener en consideración. Los valores de los líderes que integran el grupo o cúpula que firmó el *Pacto por México* son la rentabilidad y la proyección de imagen, muy poco se debe a las demandas sociales.

Si hacemos intervenir el método de la regla de la mayoría simple al análisis de la aprobación de los compromisos del *Pacto por México*, tenemos que se producen preferencias en el grupo, coherentes si los líderes tienen restricciones de valor de veto (incumplimiento de las propuestas), éstas pueden ser la corrupción o deshonestidad como las tuvo el PRD por lo que se separó del pacto.

⁶⁷ El jueves 28 de noviembre de 2013 el PRD en voz del dirigente nacional Jesús Zambrano, anunció la salida del partido de las negociaciones del pacto. Nota publicada el mismo día en el portal electrónico del periódico Excélsior titulada “PRD sale del *Pacto por México*; ‘no avalaremos que se empeñe el futuro del país’, dicen”.

⁶⁸ Shepse, Kenneth A, y Bonchek, Mark S. Las fórmulas de la política... *Ídem*, p. 81.

⁶⁹ Shepse, Kenneth A, y Bonchek, Mark S. Las fórmulas de la política... *Ídem*, p. 82.

Anthony Downs⁷⁰ aplica desde la perspectiva del punto medio el teorema de la decisión; los votantes se acercan a un punto medio por naturaleza, esto pasa también en el ámbito Legislativo; los políticos buscan sumar votos. Downs supone que el debate reduce la ideología de los individuos, en este caso la de los legisladores federales para lograr acuerdos.

La regla de decisión es que cada legislador, vota por la propuesta cuya posición esté más cerca al punto ideal de los enunciados del *Pacto por México*. Mientras el modelo multidimensional en un régimen de apertura, una vez que ha sido hecha una propuesta, la dinámica del procedimiento de modificaciones, lleva inevitablemente a un resultado único: el punto ideal del legislador mediano, que en la realidad dista de las propuestas del *Pacto por México*, por lo que son rechazadas.

La política enriquece los teoremas decisionales como puntos de partida. Llama la atención la instalación de la *paradoja de Condorcet* en la decisión de la firma del *Pacto por México*; un grupo o cúpula del poder monolítico y un pluralismo político en un mismo estado de cosas; el Congreso federal. Decisiones cupulares impuestas al pluralismo y decisiones pluralistas que se imponen al legislador.

⁷⁰ Ídem, pp. 104 – 106.

Capítulo III

El resultado de las decisiones del pacto

3.1 Planteamientos Legislativos y políticas

La selección de los compromisos que integran el *Pacto por México* implicó una serie de estrategias y acuerdos, aunque las reformas obtenidas pueden ser valoradas desde diversos enfoques; por ejemplo, el impacto que tuvieron las reformas como políticas públicas en el desarrollo del país. Otro enfoque incluso podría ver en qué medida aumentó la producción de nueva legislación en el Congreso.

El cumplimiento del programa político o plataforma electoral ofrecido en las campañas de los partidos políticos, añadiría otro enfoque para intentar saber si las reformas que se obtuvieron con la firma del pacto allanaron el camino al desahogo de las promesas empeñadas ante los electores en el año 2012. Algún enfoque más buscaría en la calidad de las reformas, los resultados del pacto.

Las reformas produjeron cambios en los ordenamientos legales, desde la Constitución hasta las llamadas leyes secundarias o reglamentarias. En este primer acercamiento a los resultados de las reformas obtenidas, se aprecia el cumplimiento de 64 compromisos; es decir, que terminaron en una iniciativa de reforma por parte del poder Legislativo o una acción del gobierno federal, al finalizar el año 2015 e inicios del año 2016.⁷¹

Las preferencias de los firmantes del pacto por pasar alguna reforma en particular primero que otras, quedó en manos de la Coordinación Técnica del Consejo Rector⁷² a través de una calendarización que sometió al poder Legislativo los compromisos firmados en propuestas concretas de reforma legislativa. El contexto y la dinámica de otros actores jugaron un papel en la definición del orden de aprobación.

La primera reforma atribuida al pacto fue la reforma laboral, aprobada el 28 y 29 de septiembre de 2012 en la Cámara de Diputados y avalada en noviembre por el

⁷¹ Véase en el apéndice la tabla uno.

⁷² Con el aval de Peña Nieto, Luís Videgaray Caso nombró a Aurelio Nuño por el gobierno federal, Felipe Solís Acero por el PRI; mientras el PRD nombró a Carlos Navarrete, y el PAN designó a Juan Molinar Horcasitas como miembros de la Coordinación Técnica del pacto.

Senado en los artículos donde existió consenso. A pesar de que era una iniciativa preferente enviada por el presidente Felipe Calderón, las modificaciones que sufrió al dictaminarse, la colocan en la opinión pública como una pieza clave de los acuerdos informales que llevaron a firmar el *Pacto por México*.

Elba Esther Gordillo, lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por más de 20 años, se ausentó en la presentación de la primera iniciativa formal del pacto en el Museo Nacional de Antropología e Historia con el presidente Enrique Peña Nieto, el 10 de diciembre del 2012. Fue detenida el 26 de febrero del año 2013 en el aeropuerto de Toluca, lo que envió un mensaje a los otros sindicatos que pudieran oponerse al pacto (Barrientos y Añorve 2014, 227).

En abril de 2013, la reforma de amparo ocupó el tercer lugar en el orden de aprobación de las propuestas del pacto; dispuso modificaciones que permitían la introducción de la defensa colectiva y además limitó la suspensión provisional. La cuarta y quinta reforma son las de telecomunicaciones y competencia; se promulgaron en marzo de 2013; consistieron en dotar al Instituto Federal de Telecomunicaciones de atributos para impedir monopolios y vigilar las concesiones de frecuencias radioeléctricas.

Una sexta reforma se decretó en diciembre de 2013, la energética. Consistió en permitir inversiones en el sector a la iniciativa privada. Aprobarla, tuvo consecuencias en la fortaleza de los acuerdos como estrategia que en sí representó el pacto; un desgaste que desaceleró el vigor con que se presentaban las propuestas acompañadas de una actitud de decepción, permeó de pronto en la arena decisional.

La séptima reforma, promulgada en enero de 2014, se conoció como la financiera, la cual se logró por consenso de las fuerzas políticas del Congreso. Pretende facilitar el acceso al crédito bancario a los ciudadanos. En febrero de 2014 se decretó la reforma de transparencia, creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, que sustituyó al IFAI. Fue la octava reforma producida por el pacto.

En el mismo mes de febrero de 2014 se publicó la novena reforma, llamada político-electoral. Creó el Instituto Nacional Electoral, lo cual derogó al IFE. Reintrodujo la reelección legislativa, concentró la facultad de organizar las elecciones locales y

federales a puestos de elección popular y, si los partidos lo solicitan, podría hasta organizar los procesos de selección interna de dirigencias o candidatos a puestos públicos.

Marzo de 2014 vio nacer el Código Nacional de Procedimientos Penales, la décima reforma en el *ranking* de preferencias ordenadas desde el pacto. Dicha reforma estandarizó y homogeneizó la manera en que debe actuar la autoridad en los casos de la aplicación de la justicia penal en todo el país, ya sea en el ámbito local o federal.

Si el PRD rechazó la reforma energética, el PAN lo hizo con la reforma denominada fiscal, decretada en noviembre de 2014. Ubicada en el lugar once de las preferencias de los firmantes del pacto; la reforma recetó la homologación del IVA a nivel nacional, eliminó el régimen de pequeños contribuyentes, así como el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

El Sistema Nacional Anticorrupción fue la respuesta del pacto al problema sobrecogedor de la opacidad y la corrupción. Se aprobó en mayo de 2015, como una de las reformas importantes más tardías en promulgarse, atribuidas a la estrategia del pacto. Sentó nuevas facultades de coordinación entre los gobiernos para combatir la corrupción, dotó de otras más a entidades como la Auditoría Superior de la Federación y especializó la justicia en relación a servidores públicos.

3.2 Productividad y cumplimiento de los compromisos

La realización de los compromisos del pacto estuvo en vilo durante el periodo de estudio, entre los años 2012 y el 2015, debido a decisiones incongruentes que tomaron los firmantes en ciertos momentos. Por ejemplo, en la campaña electoral de 2013, la intervención de agentes gubernamentales para condicionar o entregar apoyos sociales a cambio de votos, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, detonó un *impasse* en las negociaciones políticas, hasta firmar un *Adéndum* que blindó las elecciones.

El proceso de negociación para el cumplimiento del pacto sufrió una nueva desaceleración pasadas las elecciones del 2013, al abordarse la reforma energética en el poder Legislativo. El PRD se inconformó con la propuesta dictaminada por las comisiones legislativas y la votó en contra cuando pasó al pleno.

Los acuerdos del pacto habían sido desplazados por la fuerza ideológica emanada de las izquierdas menos familiarizadas con la disposición democrática de que los pactos deben cumplirse⁷³. La vía del pacto dejó entonces de encarnar el anhelo político de unión para solventar las expectativas de cambio; la fuerza del pacto se volvió pragmática.

Transcurría el último tercio del año 2013 y el presidente Peña Nieto envió una reforma al código de procedimientos electorales, que incluía entre otras propuestas, dar de manera obligatoria 50% de las candidaturas al Congreso a mujeres, a través de los partidos. El gesto llamó la atención debido a que dicha propuesta fue canalizada a los legisladores sin pasar por la aduana del pacto (Zamitiz 2015, 193).

El último firmante del pacto en causar desaire a los compromisos pactados a legislar fue el PAN. La ley de marras se conoció como reforma fiscal. Al rechazarla, con independencia de si en efecto era más perjudicial que benéfica, se asestó un golpe más a la estrategia pactista. Los años 2014 y 2015 vieron disminuir de forma significativa la utilidad del pacto para continuar las negociaciones de las aún reformas pendientes.

El proceso de gobierno vivió a través del Congreso federal la movilización táctica de las fuerzas políticas en momentos poco usuales. Aprobar las reformas del pacto, significó desahogar el trabajo Legislativo adicional en una frecuencia de periodos extraordinarios sin comparación en los 10 años anteriores a la LXII Legislatura.⁷⁴

Del año 2012 al 2015 se presentaron seis periodos extraordinarios en el Congreso federal, un ritmo de convocatoria que supera los cinco periodos extraordinarios realizados en las cuatro Legislaturas anteriores. Una sola Legislatura reunió a los representantes populares, de manera extraordinaria, en más ocasiones que cualquier otra en la historia reciente.

El poder responsable de juntar a los legisladores con tal frecuencia extraordinaria provino del interés especial forjado en el seno del pacto por aprobar aquellas

⁷³ Tiene explicación el comportamiento del PRD ante los escenarios políticos estratégicos; para los perredistas los acuerdos con otras fuerzas políticas siempre han estado bajo sospecha, es así que no firmaron los pactos de civilidad política propuestos desde la Secretaría de Gobernación frente a los comicios de 1994; dejó de participar en 49% del total de las coaliciones formadas para votar en el pleno de los diputados, entre 1988 y el año 2000; los diputados del PRD incrementaron el riesgo de indisciplina hasta en 39% en las leyes votadas en lo particular, en tanto la probabilidad de ausentarse del pleno fue de 33% más frente a las leyes generales (Valencia 2004, 279 y 2004, 44).

⁷⁴ Con información consultada en la Gaceta Parlamentaria electrónica entre el año 1997 y 2012.

propuestas con un impacto económico determinante, como la de telecomunicaciones, de competencia y la energética.

Otras reformas previstas concitaron poco interés en los legisladores, lo que ocasionó se hicieran a un lado de la racha reformista. Es el caso de los compromisos adquiridos que involucran la materia de derechos humanos, plasmados en los puntos 23, 24, 25, 26, 31 y 32 del pacto.⁷⁵ El desdén se inscribe en la creciente percepción de ineficacia del gobierno en el cuidado de los derechos humanos.⁷⁶

El vaso comunicante entre las reformas, el orden de las preferencias de aprobación y la selección de los temas a tratar por el Consejo Rector y la Coordinación Técnica del pacto, puede entenderse desde la perspectiva de la globalización. Ricardo Espinoza Toledo y Steven Johansson Mondragón (2015, 128) identificaron una convergencia de las principales reformas con las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE y el FMI.

Mientras el pacto determinó el orden de las preferencias de las reformas, el encuentro entre los objetivos de los organismos internacionales y la cúpula del poder, la discusión parlamentaria acaso es un apartado desconectado del ambiente propio de la democracia⁷⁷ en la hechura de las leyes obtenidas. La monopolización deliberativa y

⁷⁵ Compromiso 23: Para reglamentar el Artículo 29 Constitucional se expedirá una nueva ley que permita normar los términos y condiciones de la suspensión de garantías durante el decreto de un estado de emergencia. Compromiso 24: Se creará una nueva ley que reglamente el procedimiento para que un extranjero pueda ser expulsado del país. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Compromiso 25: Se adecuará la actual ley para que sea consistente con la reforma constitucional realizada en 2011 en materia de derechos humanos. Compromiso 26: Se adecuarán los distintos ordenamientos locales para que sean consistentes con la reforma constitucional del 2011 y, de esa manera se garantizará, entre otras cuestiones, la autonomía de los organismos locales de derechos humanos. Compromiso 31: Se reformarán los planes de estudio de educación básica para fomentar en los niños y jóvenes valores y conductas respetuosos de los derechos humanos. Compromiso 32: Se actualizará el marco jurídico para prevenir y sancionar eficazmente los actos inhumanos y degradantes, así como la tortura, la crueldad y la desaparición forzada. A pesar de que se aprobó en facultar al Congreso en 2015 a expedir leyes en contra la desaparición forzada, éstas leyes siguen ausentes del marco Legislativo en el periodo de realización de ésta tesina.

⁷⁶ Algunos reportes que se pueden consultar en relación a la situación de los derechos humanos en México son los siguientes: El informe 2014 y 2015 de la organización Human Rights Watch; El informe anual 2015 de la organización Amnistía Internacional; el informe anual Country Reports on Human Rights Practices for 2015 de los Estados Unidos y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el caso de México, en 2016. Todos disponibles en línea.

⁷⁷ Soledad Loaeza menciona en *La rebelión de las élites*: "La formación de minorías de decisión es un desarrollo inevitable en cualquier acción colectiva organizada. Lo que define el carácter democrático de estos grupos no es el número de sus integrantes, sino su representatividad y el sentido de su participación. Serán antidemocráticos cuando se trata de grupos de privilegio, poco o nada

decisional por el Consejo Rector es una inercia del sistema político insuperada por el pacto.⁷⁸

Primero, porque las discusiones de las leyes secundarias de las reformas constitucionales se dieron fuera de la tribuna e incluso de los recintos Legislativos federales; se realizó en los círculos del poder y con los empresarios con la encomienda de disuadir el debate Legislativo, al menos en las leyes secundarias de la energética, de telecomunicaciones y la político-electoral (Zamitiz 2015, 200).

Segundo, cuando los dictámenes seguían el proceso Legislativo formal, las diferencias que iban surgiendo en las comisiones y luego en el pleno, carecieron de una defensa argumentativa de los proponentes, tan solo se enderezó la fuerza numérica de la mayoría al votar las reformas y se hizo prevalecer la voluntad del Consejo Rector del pacto.

La participación es elemento sustancial en toda decisión que tenga lugar en una democracia. Ser parte de las decisiones es condición necesaria para lograr la calidad, legitimidad e integración en cualquier sistema de gobierno basado en la política. El proceso deliberativo en democracia exige la incorporación de todas las voces si no en términos absolutos, sí a través de una representación política efectiva que permita a partir del debate definir lo que sería mejor.

La construcción del pacto nos deja ver que el Consejo Rector se desentendió de la participación efectiva en el debate de las reformas en tres niveles; al interior de los partidos políticos, al interior de las comisiones legislativas y en el pleno de los recintos parlamentarios. En el PAN, el Consejo Nacional y la Comisión Permanente del partido estaban conformadas mayorías afines a Gustavo Madero, por lo que las decisiones del dirigente estuvieron a salvo de cualquier posible veto.

En el PRD, la corriente dominante en el Consejo Nacional de ese partido conocida como *Los Chuchos*, dio a Jesús Zambrano el aval para continuar con las negociaciones del pacto sin que corriera riesgo de destitución, aunque significó un

representativos de la mayoría, que intervienen para auto perpetuarse o para reproducir una estructura de poder centralizada y jerarquizada.” p. 364.

⁷⁸ Dulce María Sauri, ex dirigente nacional del PRI en una entrevista concedida a Khemvirg Puente (2011, 302) dejó ver ésta situación cuando explicó que: “Mientras el PRI conservó la mayoría de la Cámara de Diputados, las iniciativas del Ejecutivo llegaban ‘prenegociadas’ y en la Cámara de Diputados ‘ya no se discutía realmente nada o muy poco’ y los senadores en definitiva tenían una nula participación en los asuntos económicos...”

costo político traducido en el desmoronamiento de las preferencias electorales y una acción incongruente con el carácter histórico del partido de ser una institución ajena a los acuerdos con otras fuerzas.

César Camacho Quiroz como dirigente del PRI durante la celebración de las reformas y la confección misma del pacto, se encargó de incentivar las viejas prácticas del partido a fin de lograr la máxima disciplina de los priístas, solo vista en los tiempos de partido hegemónico. El encanto de dicha disposición alcanzó para cautivar e inhibir cualquier asomo de confrontación por las reformas del pacto.

El PVEM al ser una organización clientelar jerárquica supeditada a las decisiones del PRI, ni siquiera fue posible encontrar alguna postura contraria a las definiciones tomadas por el pacto, ni entre los miembros, ni entre sus legisladores. Por lo que la participación en el pacto de este partido, es un agregado numérico en términos de votación antes que un elemento de persuasión discursiva.

Al ser parte del proceso de las reformas constitucionales, los Congresos locales siguieron un esquema de discusión similar al Congreso federal, caracterizado por un escaso intercambio discursivo. Los trámites Legislativos se dispensaron e incluso las reformas pasaron directo al pleno de varios Congresos locales para ser aprobadas por los aliados del pacto.⁷⁹

Los Congresos de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, estuvieron siempre entre los primeros que integraron el rango mínimo de diecisiete Legislaturas para declarar las reformas constitucionales, en al menos siete leyes. Aguascalientes, Chiapas, Estado de México, Nayarit, Querétaro y Zacatecas aparecen entre los Congresos que conformaron el número mínimo para declarar ocho leyes constitucionales.⁸⁰

Guanajuato, Campeche, Jalisco, Yucatán y Quintana Roo lo hicieron en seis leyes. Baja California y Veracruz integraron el grupo compacto de al menos diecisiete

⁷⁹ Gerson Mata y Ludwind Zamudio en un artículo de la revista *Este País* señalan que, hasta las elecciones del 7 de julio de 2013, el PRI tenía mayoría en 22 de los 32 Congresos locales, un 69% de los legisladores locales. Para tramitar las reformas constitucionales, es necesaria la aprobación en al menos 17 Congresos locales.

⁸⁰ Véase el apéndice, tabla dos.

Congresos que rápidamente validaron reformas constitucionales a cinco leyes. Nuevo León y Sonora se apresuraron a validar reformas constitucionales en tres casos.⁸¹

El grupo de Estados menos entusiastas en ser los primeros por aprobar las reformas constitucionales del pacto son Guerrero, Tabasco, Michoacán, Morelos y Tlaxcala, con dos leyes. Por el contrario, destaca el ánimo de un par de Estados que participaron en el proceso e hicieron posible nueve reformas constitucionales, se trata de Coahuila y Durango.⁸²

El discurso político proclamaba que los compromisos del pacto son el resultado de las coincidencias de las plataformas electorales presentadas por los firmantes del pacto, incluso a lo largo de la historia.⁸³ Al comparar las tres plataformas electorales se puede advertir que solo las propuestas de la coalición PRI-PVEM tienen mayor semejanza con las reformas denominadas estructurales, aprobadas por el *Pacto por México*.⁸⁴

Sin que sea nuestro propósito hacer una evaluación detallada de las coaliciones, de los temas aprobados y las votaciones, presentamos algunas de las posiciones y estrategias de los partidos políticos en el Congreso.

Por ejemplo, en la reforma de Competencia, mientras el PAN solo hacía mención de impulsar de forma decidida los cambios ya experimentados a la Ley Federal de Competencia Económica y la Comisión Federal de Competencia, la alianza Progresista decía democratizar los medios y la coalición PRI-PVEM expresaba en la plataforma electoral la necesidad de reformar la Cofeco, Cofetel y Cofemer.

La plataforma electoral de la alianza Progresista PRD-MC-PT volvió hacer mención de la necesidad de democratizar los medios a través de reformas a la Ley de

⁸¹ Véase el apéndice, tabla dos.

⁸² Véase el apéndice, tabla dos.

⁸³ En entrevista para el diario 24 Horas el 10 de septiembre del 2013, Pablo Gómez ex dirigente del PRD, dijo que la reforma de telecomunicaciones, resultado del pacto, refleja las demandas que la izquierda tuvo durante más de 40 años en la materia. El Secretario Técnico del Consejo Rector, Arturo Huicochea - menciona una nota de la Agencia de Noticias MVT el 17 de abril de 2013 - que el pacto se nutre en buena medida de las plataformas de los partidos políticos. Mientras Gustavo Madero ex dirigente del PAN justificó, en el caso de la reforma político-electoral, como el logro de una de las banderas históricas del PAN, según refiere una nota de Georgina Saldierna y Roberto Garduño publicada el 30 de noviembre de 2013 en *La Jornada*. El mismo Madero reconoció al finalizar el acto protocolario de la firma del *Pacto por México* que gran parte del acuerdo es un reflejo de la plataforma electoral del PAN, como recoge Tania L. Montalvo en una nota para el portal electrónico de noticias *Expansión*, el 2 de diciembre de 2012.

⁸⁴ Véase el apéndice, tabla tres.

Federal de Radio y Televisión, el PAN coincidía en ese mismo cambió a la ley, mientras la coalición hacía énfasis en la necesidad de autonomía de la Cofetel, en términos de la reforma en Telecomunicaciones.

El enfoque ambientalista es el que prevalecía en la plataforma del PAN por cuanto a los cambios en materia energética, en tanto que la alianza progresista ofrecía considerar al sector energético como un todo sin necesidad de cambios en la Constitución federal, por lo que se opuso a esta reforma. La coalición puntualizó convertir a Pemex en una empresa pública y palanca del desarrollo.

En el ámbito fiscal, la alianza progresista propuso financiar el gasto sin apelar al fenómeno inflacionario, el PAN quería hacer una recaudación competitiva, la coalición pretendía dotar a cada entidad federativa de la responsabilidad y atributos que les permitiera una coordinación más eficiente; de ahí que la reforma fiscal homologó el IVA de los Estados de la frontera norte del país.⁸⁵

Simplificar el pago de impuestos, dio a conocer el PAN como oferta política en el tema de la reforma hacendaria. La alianza progresista propuso incorporar los principios de progresividad y equidad, en tanto la coalición PRI-PVEM también buscó volver eficiente el sistema tributario. El caso de la reforma hacendaria suscitó coincidencias de las tres principales fuerzas políticas en competencia electoral.

Uno de los instrumentos jurídicos más reconocidos en nuestro sistema judicial es el amparo. El PAN propuso perfeccionar las condiciones en las que se otorga, la alianza solo hizo mención de mejorar la aplicación de los derechos humanos en el ámbito penal y la coalición delineó un impulso a mejorar la impartición de justicia, en especial, el amparo.

Crear el Código Nacional Procedimientos Penales único, encontró sustento en la propuesta del PAN que perfiló la homologación de los códigos estatales. La alianza quería una actualización de los tipos punibles. La coalición concretó la reforma desde el aspecto de la prevención del delito, el procedimiento penal, la investigación, la

⁸⁵ El PAN votó contra la reforma fiscal. El IVA pasó en la frontera norte del 11 al 16 por ciento, trajo como consecuencia el cierre de al menos mil establecimientos mercantiles en el primer semestre del 2014, véase la nota de Laura Sánchez "Pega a Tijuana la reforma fiscal; cierran mil negocios" en *El Universal* del lunes 2 de junio, 2014.

persecución del delito, la impartición de justicia, la atención a las víctimas y la ejecución de sentencias.

El eje rector de las reformas en el México del siglo XX siempre partió del ámbito electoral. La alianza destacó la federalización de los procesos electorales y la normalización de candidaturas independientes. El PAN vio la oportunidad para reintegrar la reelección legislativa.⁸⁶ La coalición introduciría la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes.

Uno de los problemas más sentidos es el de la corrupción. Durante la campaña electoral del 2012, el PAN postuló la creación de un instituto para el fomento de la legalidad como acicate. La alianza progresista cabildaría la transformación de los entes de fiscalización en verdaderos órganos autónomos. La coalición esbozó una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como un sistema anticorrupción.

Todo indicaría que la ruta de trabajo político está delineada conforme a las preferencias de las plataformas electorales de los partidos políticos. En el Congreso, la historia del trabajo político puede adquirir nuevas prioridades desde el inicio de cada periodo ordinario de sesiones. Los grupos parlamentarios presentan la agenda legislativa conforme lo dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso, numeral cuatro.

El PRI destacó en el discurso las coincidencias encontradas entre las propuestas de la agenda legislativa que presentaron en septiembre, al inicio del primer periodo de sesiones en la LXII Legislatura por los grupos parlamentarios y las reformas aprobadas a finales de agosto por el mecanismo de negociación del pacto. Nótese que el pacto se firmó el 2 de diciembre de 2012,⁸⁷ es decir, el PRI vendió la percepción de que el pacto inició con la Legislatura LXII y, en realidad, las reformas empezaron sin plantearse como un acuerdo parlamentario, sino uno entre las dirigencias partidistas.

⁸⁶ El 16 y 17 de noviembre de 1996 se realizó en el gimnasio Juan de la Barrera de la delegación Benito Juárez, la XLII Convención Nacional del PAN. Entre los puntos discutidos se encontraba la propuesta de incluir, en la plataforma electoral de 1997, la reelección legislativa. Sin embargo, la convención rechazó la propuesta enarbolada por Diego Fernández de Cevallos. Véase la nota de Mireya Cuellar e Ismael Romero en el periódico La Jornada, publicada el 18 de noviembre de 1996. En ese mismo sentido el PRI en el año 2011 rechazó dictamen de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados sobre a la reelección legislativa. Véase nota del Claudia Salazar publicada el 28 de septiembre de 2011 en el portal de noticias Terra.

⁸⁷ Véase el apéndice, tabla cuatro.

El PRI en tanto grupo parlamentario en la Cámara de Diputados federal, presentó la agenda legislativa sin el PVEM. En la campaña presidencial iban en coalición con plataforma electoral en común. Fue hasta el segundo periodo ordinario, cuando el pacto estaba en la estrategia del proceso legislativo, que el Verde presentó en conjunto con el PRI la agenda legislativa del segundo periodo, ahora sí acorde con lo estipulado en el pacto.

Por lo menos tres meses antes de la firma del pacto, la visión legislativa del PRI en la Cámara de Diputados federal se enfocaba en la aprobación de las llamadas reformas estructurales. Durante el primer año de vida del pacto, las primeras reformas en aprobarse coincidieron con los planteamientos del PRI presentados en la agenda legislativa del primer periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura.

La alianza progresista solo fue posible para la campaña presidencial, por lo que las propuestas legislativas de la agenda que empalmaron en alguna medida con las reformas del pacto, provinieron del grupo parlamentario del PRD. En el caso del PAN, la agenda legislativa del primer periodo de sesiones omitió enumerar propuestas específicas en materia hacendaria, del código procesal único y de desaparición forzada.

Concluimos este capítulo afirmando que el seguimiento de las plataformas y las agendas legislativas ha sido un ejercicio poco atendido; en primer lugar, por la inexistencia de mecanismos técnicos o recursos informáticos que lo faciliten y, segundo, por la falta de interés ciudadano. Esta situación tampoco era ajena a la gestión del pacto. A pesar del compromiso de transparentar al público el avance programático del pacto, se incumplió con dicha obligación.

Sin mediciones institucionales de cumplimiento del pacto a disposición del público, los esfuerzos por saber en qué medida se mejoró la gestión de las reformas han quedado en manos de los investigadores e instituciones académicas. La comparación productiva entre las Legislaturas LVII a la LXII, en términos de publicación de decretos, arroja que la Legislatura donde se gestionó el pacto, la LXII, apenas tiene 10 decretos más publicados que la LXI; de 277 a 287.⁸⁸

La LXI Legislatura, por ejemplo, si se le compara con la anterior, la LX, aumentó en 45 decretos publicados la productividad, de 232 a 277. Esa misma LX Legislatura es

⁸⁸ Véase el apéndice, tabla cinco.

menos productiva que la anterior, la LIX, en 49 decretos publicados, de 281 a 232. La LVIII Legislatura tuvo un incremento en decretos publicados en comparación con la LVII, de 46 decretos.

Si consideramos que la LVIII Legislatura recibió al primer presidente de la alternancia, Vicente Fox y, tomamos la LXII como la que recibió otra alternancia, la de Enrique Peña Nieto, la de Fox fue más prolífica; pasó 46 decretos más que la anterior Legislatura, la LVII, mientras la LXII, que recibe a Enrique Peña Nieto, sólo pasó 10 más que la LXI Legislatura.⁸⁹

También la productividad legislativa podría tener otros enfoques, por ejemplo, el número de iniciativas presentadas, una cifra distinta a los decretos publicados por Legislatura. La propaganda del pacto alcanzó para que los sujetos con capacidad de iniciar leyes se animaran a realizar solo 19 iniciativas más en la LXII Legislatura en comparación con la LXI Legislatura, de 5338 a 5357.

La diferencia sustancial entre las Legislaturas que acompañaron la primera mitad de los gobiernos de Fox, Calderón y Peña, radica en el número de decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Mientras la LVIII Legislatura acompañó la primera mitad del gobierno de Fox con la publicación de 37 % de las iniciativas aprobadas por alguna cámara, la primera Legislatura que acompaña al presidente Felipe Calderón, la LX, lo hizo con la publicación del 36 % de las iniciativas y, la LXII, que acompaña el inicio de la presidencia de Enrique Peña Nieto, publicó 71%.⁹⁰

Disminuyó el número de iniciativas aprobadas por el Congreso federal, aunque aumentó el número de decretos publicados durante la LXII Legislatura. Existe una mayor eficiencia legislativa ya que con menos iniciativas aprobadas se publicaron más decretos. En las últimas Legislaturas la tónica ha sido inversa; se aprueban más iniciativas de las que se publican, lo cual representa menos eficiencia legislativa.

El funcionamiento del Congreso federal para aprobar más decretos con menos iniciativas al fragor del *Pacto por México*, impuso una dinámica de acuerdos políticos en el poder legislativo sin antecedentes inmediatos o incluso más remotos de la historia política de México. La constante es una sobreproducción de iniciativas de ley que al

⁸⁹ Véase el apéndice, tabla cinco.

⁹⁰ Véase en el apéndice la tabla cinco y la gráfica 1.

vencer el plazo para dictaminarlas terminan en el archivo o son borradas por otros acuerdos parlamentarios.⁹¹

De las 95 propuestas comprendidas en el *Pacto por México*, seis carecen de antecedentes en el trabajo ordinario de las Legislaturas LX, LXI y LXII a saber; para implantar un plan nacional de prevención y participación comunitaria, para crear un sistema de justicia penal, acusatorio y oral, para promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación, para aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del sureste, para analizar la reelección de legisladores y en materia de medios de comunicación. Todas las demás propuestas contenidas en el pacto oscilan entre una y hasta 66 iniciativas que fueron presentadas por los representantes populares en las Legislaturas mencionadas.⁹²

Después del desgaste, la confrontación por algunos temas específicos y significativos del pacto, como la reforma energética, el 11 de agosto de 2014, en transmisión por cadena nacional, Enrique Peña Nieto dio por terminada una etapa de transformaciones estructurales que el país requería.⁹³

La ausencia de evaluaciones basadas en la construcción de indicadores definidos por metodologías apegadas a la investigación, dificulta conocer el alcance del cumplimiento de los compromisos pactados o saber por lo menos qué compromisos conocieron un trabajo legislativo o gubernamental. Es así también para el caso de los pactos Legislativos, en particular del *Pacto por México*.

⁹¹ Por ejemplo, en total mil 113 propuestas de reforma o de nuevas leyes, al no ser discutidas en comisiones, fueron eliminadas en 2015. Véase “Sepultan 207 iniciativas de diputados, entre ellas la Ley de Aguas” en *Portal Aristegui Noticias*.

⁹² Ver la tabla seis del apéndice.

⁹³ Jesús Aranda. “Lo que sigue es “poner las reformas en acción”, insta Peña Nieto” en *La Jornada*

Conclusión

Las estrategias del *Pacto por México* modificaron el proceso de legislativo durante el periodo comprendido entre el año 2012 y 2015. Desde el gobierno dividido de 1997 hasta el año 2012, los titulares del poder Ejecutivo federal se vieron obligados a iniciar negociaciones para lograr la estabilidad política con los grandes sectores gremiales y en los años más recientes con las élites del poder.

Los gobiernos de la tecnocracia han desplazado de forma gradual, en cada coyuntura, los centros de negociación y las arenas decisorias de la política. En los inicios de la era de la tecnocracia, el centro de la negociación era entre las grandes corporaciones gremiales con el presidente y, luego de casi treinta años, el centro de negociación oscila entre las élites del poder y el Congreso.

Los sitios emblemáticos en los que se construyeron las decisiones del sistema político, como son los edificios del Congreso o el Palacio Nacional, quedaron en un segundo plano, cuando se negoció el *Pacto por México*. Los encuentros entre los dirigentes partidistas, los líderes gremiales y los congresistas se llevaron a cabo en establecimientos comerciales o privados sin la cobertura mediática y la formalidad del intercambio parlamentario.

Los recintos parlamentarios como centros de elaboración de la política pública solo adquirieron relevancia mediática cuando el presidente envió las propuestas de las llamadas reformas estructurales. Las cartas que jugaron los actores en la negociación apostaron a la racionalidad de la ganancia; mantener dispuesto el sistema político hacia las preferencias de intereses cupulares sobre las demandas sociales.

Se puede afirmar que el *Pacto por México* permitió conocer las entrañas de las relaciones políticas que mantienen con vida un sistema político agonizante. En la medida en que la población ha rechazado la forma en que el presidente de la República ha conducido el país, las estrategias como el pacto, están condenadas a sufrir incompatibilidad con las exigencias ciudadanas de un gobierno abierto.

La legitimidad de los partidos como instrumentos de interés público estuvo en riesgo al iniciar el sexenio de Enrique Peña Nieto. Por lo tanto, se configuró una estrategia para reactivar el flujo del poder en las manos de los partidos, el Congreso y el Presidente. Quienes en realidad se beneficiaron con la estrategia del Congreso

mediante el sometimiento del proceso Legislativo a los intereses cupulares, fueron los intereses políticos y económicos de agencias internacionales.

Desde el análisis de una interacción basada en los postulados de la teoría de juegos, los protagonistas del *Pacto por México* replantearon las relaciones de poder político. El intercambio racional entre los dirigentes partidistas Gustavo Madero, Jesús Zambrano y César Camacho tramitó una arena política que evadió el veto de los legisladores a las preferencias enlistadas desde el pacto; las reformas estructurales.

El debate político se hizo a un lado en la medida que una de las estrategias del mecanismo de mediación consistió en aislar la polémica de las discusiones formales e informales de los congresistas, debido a que este se confeccionó bajo las condiciones inmejorables de la distribución de la fuerza política de los partidos en el Congreso federal y en el resto de los Congresos locales.

Durante el periodo analizado, la gestión del pacto descansó en los incentivos del sistema político. La recompensa de los legisladores y dirigentes políticos por aprobar el conjunto de reformas, tuvo un componente económico, dada la discrecionalidad con la que se distribuyó las partidas presupuestales extraordinarias en el Congreso federal durante el periodo analizado.

El alcance del pacto abarcó incluso la expectativa de la normalización de la vida política, estigmatizada por la opinión pública como ineficiente, corrupta e improductiva. El sometimiento clásico del Legislativo a los dictados del presidencialismo en realidad fue el que prevalecería en la percepción pública, esta vez sin la aprobación de la mayoría de los mexicanos; ni siquiera el pacto apuntaló con solidez la imagen del presidente ante el público.

La estructuración de las decisiones del pacto se caracterizó por la alta especialización; la rotación en la presidencia del Consejo Rector, el establecimiento de mecanismos como el control del trabajo de negociación legislativa y la aprobación colegiada sustentaron el procedimiento que siguió el pacto, al menos en la gestión de las reformas conocidas con el calificativo de “estructurales”.

Otro mecanismo ideado fue la creación de una Coordinación Técnica, quien se encargó de elaborar el calendario de trabajo y el itinerario de aprobación de las iniciativas presentadas en nombre del pacto. La Coordinación Técnica también era la

encargada de dar seguimiento a los acuerdos, llevar el control del cumplimiento de los compromisos y presentar al público la información de los trabajos.

Se comprobó que el pacto incumplió el objetivo de difundir por la vía de una página electrónica el seguimiento y avance del cumplimiento de los compromisos del mismo, luego de consultar el sitio web *www.pactopormexico.org* solo es posible apreciar una versión propagandística de algunas de las principales reformas, sin especificar el número de compromisos cumplidos como se había plasmado.

El pacto estructuró una red de protección. El análisis arrojó un conjunto de relaciones integradas a partir de intereses compartidos por los principales actores del pacto. En particular, los lazos familiares y los vínculos inmobiliarios propiciaron un contexto de entendimiento entre los que participaron en los trabajos de diseño, negociación y aprobación de las iniciativas por el poder Legislativo federal y local.

Mientras las demandas sociales iban en el sentido de procurar la eliminación del fuero como impedimento del ejercicio de la justicia contra actos de corrupción perpetrados desde las cúpulas del poder político, la red del pacto inhibió la posibilidad de presentar esta propuesta en el paquete de iniciativas aprobadas en la reforma política. En cambio, se aprobó la reelección legislativa, esto fortalece la protección de los miembros de la red y el campo de poder político.

El análisis basado en la técnica decisonal brindó una serie de elementos empíricos para la explicación de cómo las fuerzas políticas incorporaron las distintas preferencias en un listado final, sin caer en las contradicciones ideológicas clásicas que antaño se erigieron como obstáculo en la aprobación de iniciativas de ley en el Congreso.

El camino al entendimiento entre los dirigentes políticos que saltó los obstáculos ideológicos, consistió en eliminar las propuestas polémicas o con el menor consenso entre los legisladores y sus partidos, además de organizar reuniones de trabajo informales en distintos lugares con la intención de preparar un terreno de sigilo y opacidad que evitara entorpecer los objetivos establecidos desde las cúpulas del poder.

Para explicar la forma de trabajo de las mesas de negociación, aplicamos el teorema de Condorcet como técnica de selección de las preferencias que utilizaron los dirigentes y los legisladores. Cada una de las tres mesas diseñó un listado de

preferencias. Esos tres listados sufrieron una última depuración al confrontarse con las preferencias de los dirigentes partidistas, de ahí surgió el listado de compromisos del pacto.

Las preferencias enumeradas en los primeros lugares tenían el mayor consenso. El alejamiento físico de la formalidad de los recintos parlamentarios en las negociaciones, crearon un contexto de hermetismo, distante de la vigilancia del interés público. La ausencia de transparencia y comunicación en las negociaciones permitió a los dirigentes partidistas congraciarse con los intereses de la cúpula afín de mantenerse en la carrera política.

Todas las preferencias seleccionadas por el pacto se alinearon a un punto medio de aceptación. Se neutralizó el escrutinio público de las negociaciones, lo cual dio amplio margen a las maniobras políticas que permitieron decisiones favorables a la cúpula y, sin la auscultación social, los acuerdos prescindieron incluir demandas ciudadanas de reformas enfiladas contra la pobreza o la inseguridad, las menos preferidas del pacto.

El *Pacto por México* es un acuerdo cupular que solo tiene de pacto el nombre. Es posible detectar en la historia diversas referencias a los pactos, los cuales tienen un carácter perdurable, estable e irrenunciable. Los representantes del poder le dieron un uso propagandístico al acuerdo estelar del gobierno de Enrique Peña Nieto con las fuerzas políticas del país, sin cumplir las reglas que suponen los pactos.

Los pactos son instrumentos de negociación donde el principal objetivo es cumplir los acuerdos. El *Pacto por México* incumplió con una parte importante de los compromisos. Los pactos estarían sujetos a una definición inicial que se mantiene estable a lo largo del tiempo. En varias ocasiones los firmantes amagaron con salirse del pacto o separarse de las negociaciones. El PRD cumplió la amenaza y salió del pacto porque avanzó la reforma energética a la que se opuso.⁹⁴

Los pactos, desde una perspectiva histórica, serían acuerdos que al paso del tiempo conservan los términos en que fueron suscritos y, en México, a partir de nuestro análisis del *Pacto por México*, se constató la incorporación de una serie de nuevos

⁹⁴ Robles de la Rosa, L. 2013. "PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética," en portal electrónico de *Excélsior*, 29 de noviembre.

compromisos al documento inicial; el *Adéndum*. Esta situación cambió el alcance previsto por el *Pacto por México*, porque rompió la concepción de que los pactos son instrumentos basados en el principio del cumplimiento moral de los compromisos signados.

La comunicación política del pacto tuvo como piedra angular la idea del aumento de la productividad legislativa. Pudimos constatar que la aprobación de leyes por parte del Congreso se mantuvo estable en comparación con otras Legislaturas, por lo menos a las cuatro anteriores a la LXII. Lo que sí es un hecho es el aumento de la eficacia parlamentaria; se aprobaron más leyes con menos iniciativas.

El pacto alcanzó la aprobación de 64 compromisos, entre las acciones realizadas por el gobierno federal y las leyes publicadas en el diario oficial. El gobierno dejó de interesarse por el seguimiento de aquellos compromisos ajenos a las denominadas reformas estructurales. Incluso la presidencia o el sitio web diseñado para difundir los logros del pacto omiten información sobre avances del resto de los compromisos.

La calidad de las reformas es una cuestión que rebasa nuestro periodo de estudio, aun así, es posible proporcionar elementos a considerar cuando sea el momento de evaluar la calidad de las reformas. Tanto más que los procesos deliberativos de las iniciativas se presentaron en ámbitos siempre controladas por el sentido unívoco del debate.

La imposición de la fuerza política sobre la capacidad deliberativa produjo un debilitamiento consensual hacia las demandas sociales más frecuentes. Se privilegió los intereses económicos coincidentes con directivas planteadas por organismos internacionales frente a las necesidades demandas por la mayoría de la población. En este proceso, el control especializado pesó en las decisiones.

Cabe destacar la falta de antecedentes en otras Legislaturas en los que se pueda constatar un número de periodos extraordinarios como los que suscitaron las discusiones del pacto; se abrieron seis periodos extraordinarios durante la LXII Legislatura para aprobar las reformas.

Los periodos extras son recursos estratégicos de la dirección política del Congreso que procuran las mejores ventajas en la aprobación de iniciativas siempre

consideradas polémicas. Entre otras cosas porque es el tiempo que muchos ciudadanos tienen periodos vacacionales.

A lo largo del periodo de estudio, apreciamos el afán propagandístico de los dirigentes y firmantes del pacto en los actos públicos donde participaron; toda oportunidad de “mediatizar” las reformas se aprovechó para mostrar el éxito de las negociaciones, a pesar de los desacuerdos del PRD y el PAN ante la reforma energética o financiera, respectivamente.

Bibliohemerografía y fuentes electrónicas

- Agencia de Noticias MVT. 2013. *Pacto por México se nutre de las plataformas políticas de partidos: Huicochea*. Entrevista realizada el 17 de abril. Consulta: 10 de mayo de 2016. <http://mvt.com.mx/pacto-por-mexico-se-nutre-de-plataformas-politicas-de-partidos-huicochea/>
- Aguilar Villanueva, Luís. 2013. *El gobierno del gobierno*. INAP.
- Aréstegui Ruiz, Rafael. 2013. Reporte CESOP, Cámara de Diputados, Núm., 63, abril.
- Aristegui Noticias. 2015. *Sepultan 207 iniciativas de diputados, entre ellas la Ley de Aguas*. Fecha de consulta: 20 de junio 2016. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/sepultan-207-iniciativas-de-diputados-entre-ellas-la-ley-de-aguas/>
- Alvarado Arce, Francisco. 2015. *Balance del Pacto por México*. Colección Tópicos de Formación Política. México, PRD, septiembre.
- Alvarado, Arturo. 2009. El Congreso mexicano 1964-2006, en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer coord. *Una historia contemporánea de México: Las Instituciones*, Tomo III, México, Océano/Colegio de México.
- Animal Político. 2014. *43 % de los mexicanos aprueba el Pacto por México*. Consultado el 31 de agosto, 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/07/el-43-de-los-mexicanos-aprueba-del-pacto-por-mexico/#axzz2pmLtnEkt>
- Animal Político. 2015. *Productividad en México no ha crecido en 30 años: SHCP*. Consultado el 31 de agosto. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/05/la-productividad-en-el-pais-no-ha-crecido-en-los-ultimos-30-anos-shcp/#ixzz2rkMPOo9W>
- Aranda, J. 2014. Lo que sigue es "poner las reformas en acción", insta Peña Nieto en *La Jornada*. Fecha de consulta; 15 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/08/11/insta-pena-nieto-a-poner-las-reformas-en-accion-9397.html>

- Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Edgar R. González Castillo. 2007. La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés en *Para qué sirve el poder Legislativo* por Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffry Weldon. México, UAM-Cámara de Diputados.
- Arvizu, Juan. 2013. “Desacuerdo en cónclave perredista por Pacto México” en El Universal del 10 de agosto. Fecha de consulta: 20 de mayo, 2016. Disponible en: <http://www.redpolitica.mx/partidos/desacuerdo-en-conclave-perredista-por-pacto-mexico>
- Avendaño Eréndira y Mariana García. 2011. La desigualdad: lo que divide a los mexicanos, en el portal electrónico de la revista *Este País*. Fecha de Consulta 20 de septiembre 2016. Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2011/la-desigualdad-lo-que-divide-a-los-mexicanos/>
- Bourdieu, Pierre. 1990. Algunas propiedades de los campos. Conferencia, noviembre de 1974 en *Sociología y Cultura*. Grijalbo.
- Bugallo Di Prinzio, Luciano. *El Pacto Social de 1973: El Gobierno, la Industria y los Sindicatos*. La óptica desde el sector agropecuario. [Disponible en documento PDF]
- Carta Parametría. 2015. *Pacto por México*. Consultado el 31 de agosto. Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4684
- Casar, Amparo e Ignacio Marván, coord. 2002. *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997, CIDE – Taurus.
- Casar, Amparo e Ignacio Marván, coord. 2014. *Reformar sin Mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997 – 2012*. Taurus.
- Castillo García, G. 2016. Juristas: amparo a mexicanos Primero no es sentencia definitiva; la SG puede impugnar en *La Jornada*. Fecha de consulta 20 de julio. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/07/17/politica/006n2pol>
- Cepeda Neri, Álvaro. 2007. “La Ley Beltrones / La agenda de la reforma del Estado” en revista *Contralínea*, publicada en la segunda quincena de junio. Disponible en:

http://contralinea.com.mx/archivo/2007/junio2/htm/opinion/Alvaro_Cepeda_Ley_Beltrones.htm

- Colomer, Josep M. 1990. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. España, Anagrama.
- Córdova, Arnaldo. 1994. El PRD y el nuevo pacto interpartidista en Suplemento Página Uno, *Uno Más Uno*, Núm. 668, jul.
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg. 1989. *El Actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editores.
- Cuellar, Mireya e Ismael Romero. 1996. Rechazan bases plan reeleccionista. *La Jornada*, 18 de noviembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/1996/11/18/reeleccion.html>
- David Rodríguez, Esteban. 2004. *Los dueños del Congreso*. El poder Legislativo secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero. Grijalbo.
- Diario 24 Horas. El Pacto no le gusta a quienes no están dentro: Pablo Gómez. Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2013. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/el-pacto-no-le-gusta-a-quienes-no-estan-dentro-pablo-gomez/>
- Espinoza Toledo, R. 2012. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3952/1.pdf>
- Flores, Julia, et. al. *Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores*. Consulta el 31 de agosto, 2014. IIS-UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1324>
- Fuentes, Angélica. 2015. Familia 2.0: Nuevos modelos, nuevas políticas, en *Portal de la Revista Forbes*. Fecha de consulta: 20 de agosto, 2016. Disponible en: <http://linkis.com/www.sinembargo.mx/18/IGEm8>
- Fundar Centro de Análisis e Investigación. *El gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal en 2014*. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PublicidadOficialGobiernoFederal2014.pdf>
- García, Ariadna. 2015. Beltrones: la sana distancia nos hizo perder la presidencia en *El Universal* del 9 de agosto. Fecha de consulta 5 de junio de

2016. Disponible en:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/08/9/beltrones-la-sana-distancia-nos-hizo-perder-la-presidencia>

- Garretón, Manuel Antonio. 1985. Actores políticos y democratización. *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, No. 4, oct-dic.
- Herrera, Mario. 2000. Teoría de Juegos, en Baca Olamendi, Laura, et. al., *Léxico de la Política*. México, FCE.
- Gilly, Adolfo. 2012. Memorias de una infamia. Atenco no se olvida en *La Jornada* del 9 de junio. Fecha de consulta 10 de junio 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/09/politica/013a1pol>
- Imjuve-IIJ. 2012. *Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012*. México. Fecha de consulta: 10 de octubre, 2014. http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf
- Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social. 2010. *La responsabilidad social de las empresas en el combate a la corrupción*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/Espanol-La-Responsabilidad-Social-Empresas-Combate-Corrupcion.pdf
- Instituto Federal Electoral, et. al. 2011. *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Informe*. Consultado el 31 de agosto, 2014. <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>
- Jiménez, Horacio y Juan Arvizú. 2013. Jesús Zambrano, culpable de caída del PRD, acusan en *El Universal* del 20 de julio. Fecha de consulta: 15 de junio, 2016. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/jesus-zambrano-culpable-de-caida-del-prd-acusan-937277.html>
- Knight, Alan. 1986. La revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente “gran rebelión”? en Cuadernos Políticos, número 48, México D.F., ed. Era, octubre-diciembre, disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.48/48.3.AlanKnight.pdf>

- La Silla Rota. 2016 Anula juez acuerdos alcanzados entre SEGOB y la CNTE. Fecha de consulta 20 de julio, disponible en: <http://lasillarota.com/anula-juez-acuerdos-alcanzados-entre-segob-y-la-cnte#.WCsoZrLhDIU>
- Los Pactos de la Moncloa. *Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977*. Disponible en: <http://www.mpr.gov.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf>
- Loaeza, Soledad. 1999. El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, FCE.
- Loaeza, Soledad. 2001. La rebelión de las élites. Revista *Estudios Sociológicos*, Vol. 19 Núm. 56.
- Loaeza, Soledad. 2015. La sana distancia en *La Jornada*, Fecha de publicación 13 de agosto. Fecha de consulta 5 de junio, 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/13/opinion/019a1pol>
- Mata, Gerson y Ludwind Zamudio. "Perfiles de los Congresos locales en México." *Revista Este País*, consultado el 10 de mayo de 2016. <http://archivo.estepais.com/site/2014/perfiles-de-los-Congresos-locales-en-mexico-2/>
- Martínez Fabiola y Enrique Méndez. 2009. "Incumplen partidos políticos la Ley para la Reforma del Estado, señala CENCA", en *La Jornada*, fecha de publicación: 16 de abril. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/16/politica/024n1pol>
- Martínez Huerta, David. 2014. El PRI, que bloqueó 12 años de reformas, ahora se erige en su plenaria como el gran transformador de México en portal electrónico, *Sin Embargo*. Fecha de consulta: 5 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/28-08-2014/1100275>
- Montalvo, Tania L. 2012. El presidente Peña Nieto firma El *Pacto por México* con el PAN y el PRD. *Expansión CNN*, 2 de diciembre, consulta: 10 de mayo de 2016. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2012/12/02/el--pena-nieto-firma-el-pacto-por-mexico-con-el-pan-y-el-prd>
- Montejano, Claudia Gamboa. 2013. *Pacto por México*. Comparativo de los 95 puntos del pacto con iniciativas presentadas en la LX, LXI y LXII Legislaturas en

la Cámara de Diputados. Primera y segunda parte. *Cámara de Diputados*
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-06-13.pdf> y
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-05-13.pdf>

- Murat, José. 2014. *El Pacto por México*. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos. Porrúa.
- Olivares Ventura, Héctor Hugo. 1998. Un nuevo pacto por Aguascalientes: los compromisos con las causas de la sociedad. En *Revista Crisol – Aguascalientes*, Núm. 121, jul.
- Olvera, Alberto J. 2015. *Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria*, en *Alternativas para la democracia en América Latina* de Silvia Gómez Tagle, Colmex e INE.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York en 1966. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Portal digital del SNTE. 2016. *El SNTE logra respuesta favorable a las demandas de los maestros*. Fecha de consulta; 25 de agosto. Disponible en: <http://www.snte.org.mx/2015/vernoticias/13052/32/snte-logra-respuesta-favorable-demandas-los-maestros>
- Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior. 1989. *Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico de 1989-1990 en México*, junio. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/175/6/RCE6.pdf>
- Ruiz Nápoles, Pablo. “Los grandes problemas actuales de México”, en revista *Este País* publicada el 1 de mayo de 2012. Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2012/los-grandes-problemas-actuales-de-mexico/>
- Presidencia de México. Consultado el 31 de agosto, 2015. <http://www.presidencia.gob.mx/>
- Puente Martínez, Khemvirg. 2011. *Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La Lógica del Pacto Político Presupuestal entre 1994 y 2010*. El Colegio de México. Tesis para optar por el grado de Doctor, junio.
- Rendón Alarcón, Jorge. 1993. El pacto de civilidad y la democracia. En *Revista Etcétera*, Núm. 45, 9 de diciembre.

- Revista Proceso, portal electrónico. Al desnudo, el tráfico clandestino de las fortunas de prominentes mexicanos. Consultado el 10 de mayo de 2016.
- Revista Zócalo. *Los más grandes retos para México en 2013*. Consultado el 10 de octubre, 2015. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/los-mas-grandes-retos-para-mexico-en-2013-1356998242>
- Robles de la Rosa, Leticia. 2012. Análisis a sexenios panistas: años de tensiones con el Congreso en *Excélsior* del 19 de noviembre. Fecha de consulta; 20 de junio 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482>
- Robles de la Rosa, Leticia. 2013. PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética, en portal electrónico de *Excélsior*, 29 de noviembre. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/29/931086>
- Rodríguez, Alejandro. 2103. El primer año del Pacto por México... o casi en *El Universal*. Fecha de Consulta: 20 de mayo, 2016. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/primer-ano-Pacto-Mexico_14_199320069.html
- Salas-Porras, Alejandra. 2014. Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, pp. 279-312.
- Salazar, Claudia. 2011. Rechaza PRI reelección legislativa. *Terra*, 28 de septiembre. Disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/rechaza-pri-reeleccion-legislativa,6309b1e1297b3310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>
- Salazar, Enrique. 1997. Camacho Quiroz propone un pacto democrático. En *Revista Mira*, Núm. 354, enero.
- Saldierna, Georgina y Roberto Garduño. 2013. Justifica PAN proyecto de reforma político-electoral. *La Jornada*, 30 de noviembre. Consulta: 10 de mayo de 2016. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/30/justifica-pan-proyecto-de-reforma-politico-electoral-8163.html>

- Sánchez, Laura. 2014. Pega a Tijuana la reforma fiscal; cierran mil negocios. *El Universal*, 2 de junio. <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/tijuana-reforma-fiscal-iva-1014517.html>
- Schmitt, Carl. 1932. *El concepto de lo político*. Traducción de la edición de 1963 por Dénes Martos.
- Shepse, Kenneth A, y Bonchek, Mark S. 2005. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Ed. Taurus, CIDE.
- Sin Embargo, Blog. NYT: El negociador del *Pacto por México*, José Murat, tiene millones en propiedades en EU. Consultado el 10 de mayo de 2016.
- Sin Embargo, Portal electrónico. 2015. El Consejo Rector del *Pacto por México* instala mesas de trabajo para discutir la reforma político-electoral. Consultado el 25 de marzo, 2016. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/13-08-2013/719085>.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE.
- Universia. 2012. Los principales problemas de los jóvenes de hoy en día. Fecha de publicación, 4 de diciembre 2012, disponible en: <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2012/12/04/986494/principales-problemas-jovenes-hoy-dia.html>
- Valdés-Ugalde, Francisco. 2013. Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, Núm. 217, enero-abril.
- Valencia Escamilla, Laura. 2004. Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del poder Legislativo mexicano: la Cámara de Diputados 1988 - 2000. México, Cuestiones Constitucionales, enero - junio.
- Valencia Escamilla, Laura. 2006. Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *Sociológica*, Año 21, Número 62, septiembre-diciembre.
- Zamitiz Gamboa, Héctor Heriberto. Coord. *Pacto por México, Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. UNAM.

- Zedillo Ponce de León, Ernesto. 1995. *Discurso como presidente de la República el 17 de enero en el salón Adolfo López Mateos en la residencia de Los Pinos*. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene95/17ene95.html>

Apéndice

Tabla uno

Compromisos del Pacto por México	Gestionados 2012-2016
1. Acceso Universal a los Servicios de Salud.	si
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra.	si
3. Pensión para adultos mayores de 65 años.	si
4. Seguro de Desempleo.	si
5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.	si
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.	si
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único.	si
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	si
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	si
10. Escuelas de Tiempo Completo.	si
11. Computadoras Portátiles con Conectividad.	si
12. Servicio Profesional Docente.	si
13. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	si
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior.	si
15. Programa Nacional de Becas incluyendo programa piloto de beca-salario, en tres estados de la República	si
16. Protección del patrimonio cultural	no
17. Infraestructura en los estados	no
18. Educación artística.	si
19. Estímulos a creadores artísticos.	si
20. Institutos de México en el Mundo.	no
21. Creación de una instancia federal que dé seguimiento a la instrumentación de la reforma Constitucional a los Derechos Humanos.	si
22. Ley de reparación del Daño.	no
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	no
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.	no
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	no
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.	no
27. Ley de Atención a Víctimas.	si
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	si
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.	si

30. Derechos de los migrantes.	si
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.	no
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada.	no
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.	no
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.	si
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas.	si
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.	si
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).	si
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.	si
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.	si
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	si
41. Red troncal de telecomunicaciones.	si
42. Instancia responsable de la agenda digital.	si
43. Competencia en radio y televisión.	si
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	si
45. Adopción simultánea de medidas de competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos	si
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.	no
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	si
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.	si
49. Transitar hacia una economía baja en carbono.	no
50. Obras para controlar inundaciones.	no
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.	no
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras	si
53. Mejorar la gestión de residuos.	no
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación.	si
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo	si
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	si
57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.	si
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	si

59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	si
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	si
61. Nueva Ley para Explotación Minera.	no
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.	si
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.	si
64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.	no
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.	si
66. Pagos por Servicios Ambientales.	si
67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	si
68. Expedir la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento	no
69. Eficiencia Recaudatoria.	si
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	no
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.	no
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	si
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	si
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.	si
75. Policías Estatales Coordinadas.	no
76. Gendarmería Nacional.	si
77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	no
78. Código Penal Único.	no
79. Código de Procedimientos Penales Único	si
80. Reforma a la Ley de Amparo.	si
81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	no
82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	si
83. Ampliar facultades del IFAI.	si
84. Homologar órganos de transparencia locales.	no
85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas	no
86. Consejo Nacional para la Ética Pública	no
87. Gobiernos de Coalición.	si
88. Toma de Protesta del presidente el 15 de septiembre.	si
89. Ley General de Partidos Políticos.	si
90. Reforma electoral.	no
91. Reforma del Distrito Federal.	si
92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios	no
93. Leyes reglamentarias de la reforma política.	si

94. Analizar reelección de Legisladores.	si
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.	no

A partir del rastreo de información en diversos medios electrónicos e impresos como portales noticiosos, el Sistema de Información Legislativa, el Diario Oficial de la Federación o la Gaceta Parlamentaria, fue posible determinar si cada uno de los compromisos del pacto aterrizaron en alguna acción de gobierno o iniciativa de ley en el Congreso. La página web del *Pacto por México* omitió el seguimiento al cumplimiento del pacto. Se encontró que 64 de los 95 compromisos desembocaron en alguna acción concreta desde el poder Ejecutivo o el Legislativo, sea en iniciativa de ley con proyecto de decreto rechazada, pendiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación o en algún programa de gobierno federal.

Tabla dos

Congresos que aprueban primero las reformas propuestas desde el <i>Pacto por México</i> para hacer posible la declaratoria de constitucionalidad				
Competitividad	Procesal Penal Única	Educativa	Energía	Transparencia
Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas	Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas
Telecomunicaciones	Político-Electoral	Desaparición Forzada	Corrupción	
Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro,	Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí,	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco,	

Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas	México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Yucatán	México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	
--	---	---	--	--

Las reformas constitucionales derivadas de los compromisos del pacto requirieron la aprobación de los primeros 17 Estados de la República. Ésta tabla muestra el orden de preferencia de los Estados para aprobar las reformas a la Constitución. La información proviene del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en particular de las declaratorias de constitucionalidad emitidas.

Tabla tres

COINCIDENCIAS ENTRE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS O ALIANZAS EN EL 2012 Y LAS LLAMADAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL PACTO		
COMPETENCIA		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
97.- Trabajaremos de manera estrecha con el Poder Judicial para incrementar la efectividad de las recientes reformas a la Ley Federal de Competencia Económica y con el apoyo decidido a la Comisión Federal de Competencia.	38. Se democratizarán los medios de comunicación. Habrá competencia y se hará efectivo el derecho a la información. Es inaceptable que la televisión y la radio se concentren en unas cuantas manos y que, en vez de informar con amplitud, veracidad y profesionalismo, se utilicen como instrumentos para manipular y controlar al pueblo, proteger privilegios y hacer negocios al amparo del poder público.	Por su importancia, destaca la necesidad de fortalecer y darle autonomía a la Comisión Federal de Competencia Cofeco), la Comisión Federal de Telecomunicaciones Cofetel), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria Cofemer), la Comisión Reguladora de Energía CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos CNH) y la Comisión Federal para la Protección contra de Riesgos Sanitarios Cofepris), entre otras...
TELECOMUNICACIONES		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
98. Impulsaremos la reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, para detonar el desarrollo y crecimiento de estas	40. Reformar la Constitución y la Ley Federal de Radio y Televisión para democratizar el ámbito de los medios y establecer un marco jurídico que defina las funciones y los	Por su importancia, destaca la necesidad de fortalecer y darle autonomía a la Comisión Federal de Competencia Cofeco), la Comisión Federal de Telecomunicaciones Cofetel), la

<p>industrias en beneficio de todos los mexicanos. Fortaleceremos la competitividad en el sector telecomunicaciones, actualizando las atribuciones legales de la COFETEL, para construir un entorno más competitivo en el sector telecomunicaciones.</p>	<p>objetivos, impida las presiones gubernamentales, democratice, transparente y termine con la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones, y limite los excesos que con el enorme poder de la comunicación masiva en ocasiones se cometen, garantizando, entre otras cosas, el derecho de réplica. Y que se garantice la creación y desarrollo de los medios de comunicación masivos comunitarios.</p>	<p>Comisión Federal de Mejora Regulatoria Cofemer), la Comisión Reguladora de Energía CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos CNH) y la Comisión Federal para la Protección contra de Riesgos Sanitarios Cofepris), entre otras...</p>
ENERGÉTICA		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
<p>Seguiremos impulsando la reforma energética basada en el interés nacional, que fortalezca la seguridad energética enfatice el uso eficiente de energía la diversificación en la diversificación de la matriz energética y en la disminución de la huella ambiental de la producción nacional. Por lo que, se velará por mantener los ritmos de la producción petrolera bajo un esquema armonizado con la tasa de sustitución de reservas, así como la creciente sustitución de la producción de la energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables. p. 33.</p>	<p>286. Integrar la industria energética nacional y considerar al sector energético como un todo, hidrocarburos, electricidad, gas natural, energía nuclear y fuentes renovables y alternativas, priorizando la utilización de estas últimas, en especial hidroeléctricas incorporando en forma adecuada a los pueblos y comunidades involucrados. El sector energético demanda una reforma estructural la cual no requiere de cambios a nuestra Constitución sino por el contrario, cumplirla a cabalidad. Esta reforma estructural precisa de medidas como...</p>	<p>Pemex es la empresa de todos los mexicanos, ha sido pilar del desarrollo económico y social de nuestro país y no debe dejar de serlo. Nos proponemos impulsar las transformaciones necesarias para que Pemex sea palanca efectiva del desarrollo y crecimiento de la economía del país. En este, como en otros sectores estratégicos, creemos que es necesario movernos con más decisión y eficacia. Nos proponemos como objetivo modernizar a Pemex como empresa pública capaz de contribuir a la seguridad energética del país, maximizar la renta petrolera asociada a la explotación de los hidrocarburos propiedad de la nación e impulsar la producción y el empleo nacional.</p>
FISCAL		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
<p>Política fiscal y hacendaria</p> <p>5. Proponemos una política tributaria basada en una recaudación competitiva, con la participación de los tres</p>	<p>301. Sustentar el financiamiento no inflacionario del gasto público en la reforma de todo el sistema impositivo y de su administración, con el</p>	<p>Revisar, con apoyo de los gobiernos locales, las necesidades de gasto público para soportar un crecimiento acelerado y con equidad, así como las responsabilidades por asignar a</p>

<p>órdenes de gobierno. Entre las medidas necesarias para lograrlo, consolidaremos el federalismo fiscal y fortaleceremos los ingresos de los municipios y estados, ejerciendo cabalmente las potestades recaudatorias con el objetivo de atender de mejor manera la dotación de servicios públicos.</p>	<p>propósito de incidir significativamente sobre la equidad social; gravando más a quienes más tienen y más ganan; combatiendo la evasión, omisión y elusión fiscales y liberando a las finanzas públicas de su excesiva dependencia de los ingresos petroleros. Las reformas fiscales deben servir para promover la actividad económica y no solamente para sostener la administración pública. Especial énfasis debe recibir el impuesto sobre las personas físicas, pero también el impuesto sobre la renta de las empresas y el IVA por tratarse de un impuesto cuya administración debe ser complementaria. Estos tres impuestos bien administrados pueden duplicar su participación en la recaudación actualmente 10.5% del PIB).</p>	<p>cada ámbito de gobierno. La Coalición considera que el objetivo debe ser adjudicar a cada uno la responsabilidad idónea de acuerdo con su naturaleza y, sobre la base de esta nueva distribución, proceder a dotar a cada instancia de gobierno de las atribuciones fiscales suficientes y definir mecanismos de coordinación fiscal más útiles y eficientes que les provean de los recursos adecuados a sus responsabilidades</p>
HACENDARIA		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
<p>Política fiscal y hacendaria</p> <p>8. Simplificaremos y haremos más eficiente el pago de impuestos, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y así obtener el beneficio de la formalidad a menor costo.</p>	<p>296. Realizar una profunda y verdadera reforma hacendaria, basada en los principios de equidad y progresividad; establecer mecanismos de tributación modernos que permitan lograr mayor eficacia y aumentar la captación; adoptar una política de ingreso y gasto público que promueva el crecimiento económico, la generación de empleos, el mejoramiento del salario real y realice obras de infraestructura productiva y social.</p> <p>297. Para fortalecer la hacienda pública se cumplirá el mandato constitucional que establece que los impuestos deben cobrarse de manera progresiva, es decir, que debe pagar más quien tiene más.</p>	<p>Los principios de la reforma hacendaria integral deben ser, entre otros: revisar a detalle las facultades de cada ámbito de gobierno y su eficiencia; el sistema recaudatorio debe ser simple, asegurar la certeza jurídica tanto al gobierno como a los contribuyentes y minimizar los costos de atención de las obligaciones fiscales; la administración tributaria debe asegurar que todos contribuyan de forma justa y equitativa; debe establecerse la rendición de cuentas, con un sistema justo y efectivo que castigue tanto la corrupción como la ineficacia y que informe de manera clara y completa todos los elementos de los ingresos y gastos del sector público; evaluar el desempeño, la situación financiera y el rol que deben desempeñar las empresas</p>

	<p>Esto exige llevar a la práctica las siguientes medidas: abolir los privilegios de las grandes corporaciones nacionales y transnacionales; se cobrarán impuestos por las operaciones que se realizan en la Bolsa Mexicana de Valores; y tendrán que pagar impuestos por extracción las empresas mineras.</p> <p>298. Se simplificarán los trámites para el pago de impuestos. Todos los ciudadanos deberán manifestar cada año sus ingresos y utilidades, y depositarán lo que les corresponda de contribuciones, partiendo de fórmulas sencillas y de la confianza al contribuyente. La fiscalización se llevará a cabo por sorteo y se castigará con energía la evasión fiscal.</p>	<p>públicas y la banca de desarrollo en la nueva política económica.</p>
--	---	--

AMPARO

PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
<p>43. Fortaleceremos y continuaremos perfeccionando las condiciones en que se otorga el juicio de amparo para devolverle su primigenia función de garante en la defensa de los derechos humanos, con las adecuaciones y mejoras que eviten su distorsión.</p>	<p>88. Reformar integralmente y garantizar la correcta aplicación, con pleno respeto de los derechos humanos, de los ordenamientos legales que regulan la actividad del gobierno en la seguridad pública, con el objetivo de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, investigadores judiciales y ministerios públicos; así como los respectivos ordenamientos que garanticen la agilidad y transparencia en la aplicación de la justicia penal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsaremos la aplicación de la reforma penal de 2008 en materia de juicios orales para garantizar una mejor impartición de la justicia y especialmente las recientes en materia de amparo.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ÚNICO

PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
<p>22. Elaboraremos una iniciativa marco, a fin de</p>	<p>8. Actualizar los tipos punibles y las sanciones que consignan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaremos una estrategia integral que cuide todo el proceso,

homologar en lo posible los códigos penales de los estados, en lo que se refiere a la compurgación de los delitos, buscando la compatibilidad en todas las entidades de la federación.	la ley y el Código Penal en materia de ilícitos cometidos en el ejercicio de la función pública.	desde la prevención del delito, el procedimiento penal, la investigación, la persecución del delito, la impartición de justicia, incluyendo la atención a las víctimas y la ejecución
DESAPARICIÓN FORZADA		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
-----	-----	-----
POLÍTICA-ELECTORAL		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
Reforma política y el poder de los ciudadanos 1. Proponemos la evaluación ciudadana de los representantes populares a través del mecanismo de elección consecutiva por periodos determinados de Diputados, y de Senadores. 2. Impulsaremos las reformas constitucionales necesarias para permitir a los ciudadanos elegir consecutivamente por periodos determinados a las autoridades municipales.	23. Permitir el registro de candidaturas comunes; reducir requisitos para la formulación de alianzas y coaliciones; y, normar el registro de candidaturas independientes. 25. Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales, bajo responsabilidad de un solo órgano que genere credibilidad, confianza en los procesos electorales a todos niveles y reduzca los gastos excesivos que se derivan de la duplicidad existente.	la Coalición plantea complementar la operación de la democracia representativa con los siguientes mecanismos de la democracia participativa: <ul style="list-style-type: none"> • Las candidaturas independientes, para abrir los cauces de participación y representación de los ciudadanos en los órganos de gobierno, en forma independiente de los partidos políticos. • Las iniciativas ciudadanas, para hacer posible la presentación directa de iniciativas legislativas de interés público por un grupo representativo de ciudadanos. • La consulta popular, para reglamentar y llevar a la práctica este derecho constitucional y hacer posible la sanción ciudadana de temas de la agenda pública que son de interés general y causa de controversia. • Sujetar la reelección de los legisladores y la revocación de mandato a un proceso de consulta popular que resuelva, en forma democrática y abierta, el debate público sobre las ventajas y desventajas de esta propuesta.
VS. CORRUPCIÓN		
PAN	ALIANZA IZQ.	ALIANZA PRI-PVEM
Creación del Instituto Mexicano para el Fomento de la Cultura de la Legalidad	82. Transformar a los órganos fiscalizadores, como la Auditoría Superior de la	Proponer la vigencia de una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para combatir

<p>8.- Crearemos un organismo público cuyo objetivo sea desarrollar y fortalecer una cultura de la legalidad entre los servidores públicos y los ciudadanos, para abatir la corrupción y la impunidad, conjuntando los esfuerzos de los tres poderes, de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.</p>	<p>Federación, en verdaderos órganos constitucionales autónomos, plenamente responsables de sus actos, que no dependan de ninguno de los tres poderes públicos, con la finalidad de fortalecer la lucha contra la corrupción, la impunidad y mejorar la rendición de cuentas. 344. Detener la cuantiosa sangría de recursos públicos provocada por la corrupción, para destinarlos al fomento de la actividad productiva y al desarrollo de la infraestructura económica, a través de una reforma integral del marco jurídico e institucional y de sus leyes y reglamentos correspondientes que afectan al ejercicio del presupuesto, el procedimiento administrativo, adquisiciones, arrendamientos y obras públicas, entre otras.</p>	<p>la corrupción y la discrecionalidad administrativa, con normas de conducta que precisen los tipos de faltas, delitos y sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos 6.- Estableceremos un sistema de rendición de cuentas que combata la corrupción, evite la impunidad y promueva la transparencia de las instituciones de gobierno, involucrando a la sociedad.</p>
---	---	--

Durante el proceso de gestión de los compromisos del pacto en el Congreso, los actores afirmaron que las iniciativas presentadas eran resultado de las coincidencias entre las plataformas electorales de las fuerzas políticas que disputaron la elección en el año 2012. La tabla muestra los textos de las plataformas electorales registradas ante el Instituto Federal Electoral, que tienen mayor similitud con las reformas estructurales aprobadas en el Congreso o que hacían referencia a las materias aprobadas.

Tabla cuatro

COINCIDENCIAS ENTRE LAS AGENDAS LEGISLATIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE LA LXII LEGISLATURA RELACIONADOS A LOS COMPROMISOS DEL PACTO POR MÉXICO		
COMPETENCIA		
PAN	PRD	PRI
<p>Combate a los monopolios Vamos a fortalecer a la Comisión Federal de Competencia a fin de impulsar políticas antimonopolio que propicien un mercado más competitivo.</p>	<p>En materia de Medios de Comunicación: ... 2. Reformas para garantizar la pluralidad y la competencia en medios de comunicación masiva, radio, televisión, prensa e Internet y los derechos de la audiencia, que produce un sistema verdadero de competencia.</p>	<p>Con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se busca que la competitividad se constituya en el eje de otras reformas que en el futuro se conciban para generar un mayor crecimiento económico, promover mayores inversiones y generar los empleos de calidad que nuestro país requiere. c) Reformas a la Ley Federal de</p>

		Competencia Económica. Con las reformas y adiciones a la Ley Federal de Competencia Económica se fortalecerán las facultades de los comisionados del órgano regulador correspondiente, para evitar las prácticas monopólicas, alentar la competencia en beneficio de los consumidores y el crecimiento sostenido de nuestra economía.
TELECOMUNICACIONES		
PAN	PRD	PRI
... es necesario actualizar las atribuciones legales de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para construir un entorno más competitivo en el sector telecomunicaciones. Impulsar reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión para detonar el desarrollo y crecimiento de estas industrias, fortaleciendo la competitividad en el sector telecomunicaciones.	En materia de Medios de Comunicación: ... [Definir] los términos que garanticen la transición a la televisión digital y la licitación de nuevas cadenas nacionales de televisión comercial, y a los que deberán sujetarse la Comisión Federal de Telecomunicaciones.	Incentivaremos la inversión en infraestructura, a través de adecuaciones y mejoras en el marco Legislativo que otorguen seguridad jurídica y certeza regulatoria, como factores indispensables por la magnitud y la eficiencia de los proyectos de inversión públicos y privados en la infraestructura de los sectores aéreo, marítimo, ferroviario, terrestre y de telecomunicaciones , elevando así la competitividad y el empleo en el país.
ENERGÉTICA		
PAN	PRD	PRI
Promoveremos una iniciativa que reforme diversas disposiciones de las Leyes del Servicio Público de Energía Eléctrica, Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Comisión Reguladora de Energía. La iniciativa tiene por objeto establecer que los precios y tarifas de la venta de energía eléctrica sean determinados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con base en criterios económicos, no recaudatorios.	Impulsar el sector energético como palanca del desarrollo nacional e impulsar la transición energética hacia fuentes renovables. • Impulsar las reformas necesarias para establecer un régimen de autonomía para PEMEX y CFE. • Reglamentar la independencia de los órganos reguladores en materia de energía y petróleo. • Regular el Fondo para la Estabilización de los Recursos Petroleros para evitar la discrecionalidad en su uso y asegurar su impacto en la inversión productiva y la	Reforma que revise las industrias energéticas sin que dejen de ser patrimonio nacional. Con la revisión de las industrias energéticas, se procesarán las reformas a la ley para establecer regulaciones más eficaces que permitan el mejor aprovechamiento de energéticos como el gas de esquisto shale gas), además de proteger en mayor medida al medio ambiente y eliminar fugas en la producción, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, sin que dejen de ser parte del patrimonio nacional. Este es el objetivo estratégico que guía las reformas hacendaria,

	<p>Constitución de una reserva permanente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vincular los ingresos excedentes petroleros a proyectos de largo plazo. 	<p>laboral y energética, y las cuales son complementarias para llegar a crecer a una tasa de 6% anual, elevar la productividad y competitividad del aparato productivo e iniciar un ciclo de creación de empleos dignamente remunerados, suficientes en número y de carácter permanente, para lograr que los mexicanos ganen más por su trabajo.</p>
FISCAL		
PAN	PRD	PRI
<p>Participar con un análisis riguroso y un ejercicio responsable del Paquete Económico que presente el Ejecutivo. En materia de ingresos velaremos por un sistema fiscal sea justo y atienda las prioridades de financiar sanamente el gasto público, aumentar la base gravable, que simplifique el pago de impuestos. En materia de egresos se buscará mantener el equilibrio fiscal, vigilaremos que no se incremente el déficit ni se incurra en una política de gasto que ponga en riesgo la estabilidad y el orden en las finanzas públicas; velaremos por que los recursos se destinen a las prioridades de la sociedad y no a fines políticos. Asimismo, en materia de Coordinación Fiscal, generaremos los mecanismos y sanciones legales necesarios para que los Ejecutivos Estatales entreguen en tiempo y forma, los recursos que a cada municipio corresponden por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales con el objeto de que la inversión en programas y proyectos se realice de manera ágil y eficiente.</p>	<p>Impulsar un sistema fiscal que elimine los privilegios fiscales, eleve la eficiencia, reduzca los costos del gobierno y reoriente el gasto público para garantizar los recursos y servicios públicos para la instauración de un Estado de bienestar y activo promotor del desarrollo económico y social.</p>	<p>La evolución del entorno económico mundial, en donde la crisis de deuda en la Europa de la Zona Euro, las elecciones federales en Estados Unidos que han pospuesto decisiones económicas fundamentales en materia de gasto y financiamiento públicos, así como un menor dinamismo en las principales economías emergentes, hacen necesario analizar y evaluar con especial cuidado la manera en que habrán de integrarse las bases del diseño fiscal y presupuestal, así como los Criterios Generales de Política Económica para el año próximo y subsecuentes.</p>

HACENDARIA		
PAN	PRD	PRI
-----	<p>Desalentar el subejercicio y la reconducción presupuestaria con el que las autoridades hacendarias federales manejan las finanzas públicas vulnerando las determinaciones de la Cámara de Diputados.</p> <p>Promover una política hacendaria con visión de género. Avanzar específicamente en lo relativos al cobro y pago de derechos.</p>	<p>La Seguridad Social Universal habrá de contribuir a cambiar el rostro de pobreza y desigualdad que caracteriza al México actual, al asegurar la igualdad de acceso a servicios de salud de calidad y cobertura suficiente, así como el abasto de medicamentos, y garantizar un ingreso básico para los trabajadores que se encuentran fuera del mercado laboral.</p> <p>Esta es una reforma de gran calado que requiere, para su financiamiento, de la reforma hacendaria y de cambios en el régimen laboral de contribuciones a la seguridad social.</p>
AMPARO		
PAN	PRD	PRI
<p>Nueva Ley de Amparo</p> <p>Se trabajará en la aprobación de la nueva Ley de Amparo, que desarrollará los nuevos principios constitucionales del juicio de garantías conforme a la reforma de junio de 2011, y modernizará una de las mejores instituciones de justicia para los mexicanos.</p>	La nueva Ley de Amparo	Ley de Amparo
CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ÚNICO		
PAN	PRD	PRI
----	<p>Nuevo Código Federal de Procedimientos Penales que atienda las necesidades relativas al tránsito de un sistema penal inquisitorio a un sistema penal acusatorio de acuerdo a la reforma penal de 2008.</p>	<p>Una de nuestras prioridades será la reforma del Código Federal de Procedimientos Penales para la instrumentación de los juicios orales, y la consolidación de la transición de la cultura de la presunción de culpabilidad hacia la presunción de inocencia, entre otras iniciativas tendentes a garantizar la instrumentación de la reforma al sistema de seguridad y justicia del 2008.</p>

DESAPARICIÓN FORZADA		
PAN	PRD	PRI
-----	Tipificar las desapariciones forzadas con perspectiva de género)	-----
POLÍTICA-ELECTORAL		
PAN	PRD	PRI
Reforma Política Reelección de legisladores. Se impulsará la implementación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la figura de reelección de legisladores federales y locales. Reducción de legisladores. Incorporación a la ley secundaria de las candidaturas independientes. Aumento del umbral de votación de los Partidos Políticos. Reformas secundarias en materia de reforma política. Reforma Electoral Segunda vuelta electoral. Regulación de las encuestas. Estableceremos en el Código Electoral que el rebase de topes de campaña sea considerado como causal de nulidad de la elección. Libertad de expresión en las campañas. Eliminación del fuero.	Reconocimiento pleno y reforma política del municipio. Incorporar en la legislación electoral elementos de control para el ejercicio del 2% de los presupuestos partidarios etiquetado para la capacitación y desarrollo de liderazgos de las mujeres en los partidos políticos. Modificar el modelo de fiscalización de los gastos para que se puedan revisar y auditar los gastos de los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales. Regular el uso adecuado de los spots como una herramienta que incentive el debate público y no la mercadotecnia electoral. Reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en materia de causales de nulidad y procedimientos contenciosos electorales. Reformar el Código Penal Federal en materia de delitos electorales.	Reglamentación de la Reforma Política, para incrementar la participación ciudadana y mejorar el equilibrio entre los poderes.
VS. CORRUPCIÓN		
PAN	PRD	PRI
A efecto de prevenir, sancionar y erradicar la corrupción en nuestro país, se impulsará la aprobación de la Minuta por la que se crea la Fiscalía Nacional contra la	Crear el Instituto Nacional Anticorrupción para investigar y sancionar los actos de corrupción de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuando el	Creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

Corrupción.	procedimiento demuestra que existan evidencias suficientes sobre la gravedad de dichos actos.	
-------------	---	--

La tabla muestra en varios casos que los compromisos del pacto carecían de un consenso al interior de los grupos parlamentarios, ya que al presentar la agenda legislativa del primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura, las materias de las reformas estructurales se abordarían con propuestas distintas a las aprobadas por el Congreso y el constituyente permanente. Los primeros acercamientos entre los líderes políticos de los partidos para lograr el consenso en la firma del pacto, iniciaron semanas después de la elección federal de julio del 2012. Las agendas parlamentarias se presentaron a finales de agosto del mismo año y el pacto se anunció el 2 de diciembre. Destaca que mientras en la competencia electoral se formaron alianzas políticas que se reflejaron en las plataformas electorales, éstas se diluyeron por lo menos al presentar las agendas parlamentarias, solo a partir de la presentación de la agenda parlamentaria del segundo periodo ordinario, el grupo parlamentario del PRI la presentó en alianza con el PVEM.

Tabla cinco

Registro de iniciativas de la Cámara de Diputados por Legislatura						
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Iniciativas aprobadas	152	312	421	384	242	165
Iniciativas presentadas	641	1205	2939	2869	3735	3487
Registro de iniciativas de la Cámara de Senadores por Legislatura						
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Iniciativas aprobadas	36	101	116	257	160	238
Iniciativas presentadas	117	438	749	1444	1601	1870
Registro de iniciativas del Congreso por Legislatura						
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Iniciativas aprobadas	191	415	541	642	408	403

Iniciativas presentadas	760	1644	3694	4314	5338	5357
Porcentaje de leyes publicadas en el Diario Oficial de la Federación por Legislatura						
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Decretos publicados en el DOF	107	153	281	232	277	287
Decretos aprobados por el Congreso	191	415	541	642	408	403
Porcentaje de efectividad	56	37	52	36	68	71

Los registros de iniciativas durante las últimas cinco Legislaturas anteriores a la LXII Legislatura nos permite observar en qué medida el número de leyes aprobadas sufrió un cambio con la gestión del pacto. El cuadro titulado "Porcentaje de leyes publicadas en el Diario Oficial de la Federación por Legislatura indica un aumento en el número de iniciativas que culminaron el proceso Legislativo al ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Además, la proporción de efectividad de las leyes aprobadas en el Congreso también aumento, en el sentido de que, con un menor número de leyes aprobadas en el Congreso, el poder Ejecutivo publicó muchas más leyes que en otras Legislaturas.

Tabla seis

<i>Pacto por México</i>	
1. Acuerdos para una Sociedad de Derechos	
1.1 Seguridad Social Universal	
Numerales comprendidos en el Pacto	Iniciativas presentadas durante LX, LXI y LXII Legislaturas del Congreso de la Unión
1 al 5	29
1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza	
6	1
1.3 Educación de Calidad y con Equidad	
7 al 20	20

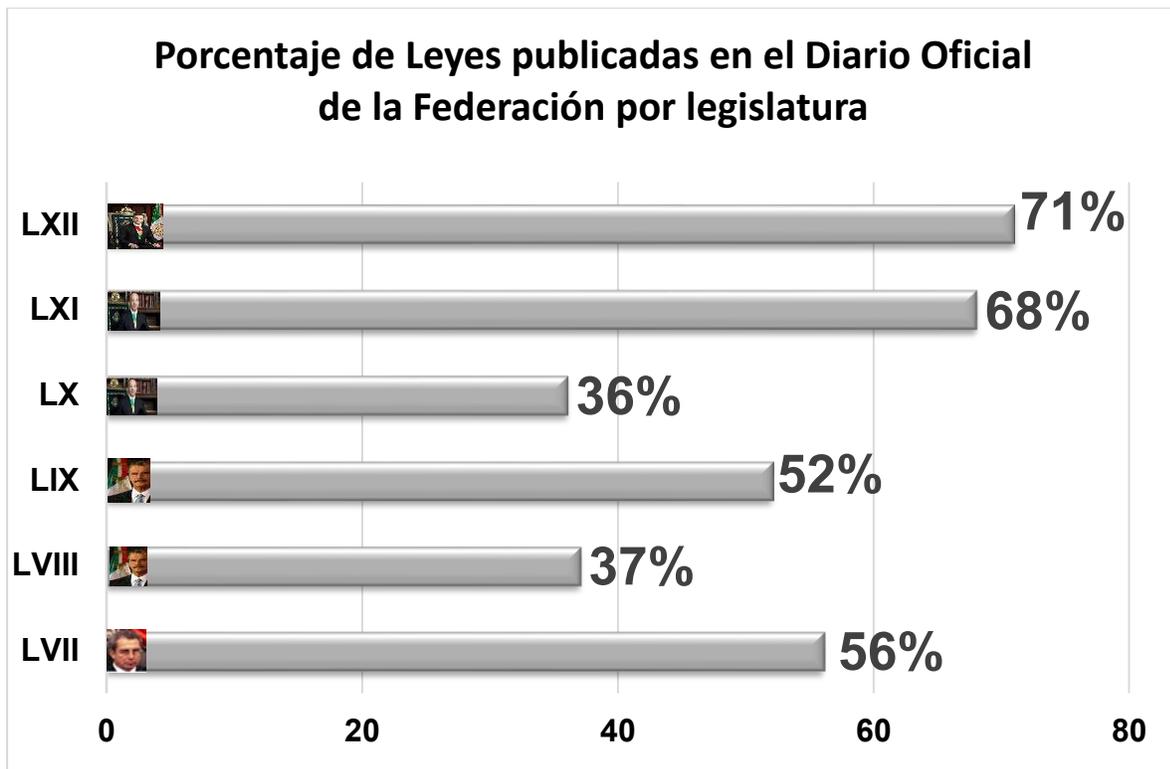
1.4 Gozar de la Seguridad que provea una política de Estado que proteja los Derechos Humanos	
21 al 33	54
1.5 Derechos y Desarrollo de los Pueblos Indígenas	
34 al 36	22
2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad	
2.1 Extender los beneficios de una economía formada por mercados competitivos	
37 al 38	5
2.2 Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial	
39 al 45	23
2.3 Promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la Innovación	
46 al 48	0
2.4 Desarrollo Sustentable	
49 al 53	8
2.5 Realizar una Reforma Energética que sea motor de inversión y Desarrollo	
54 al 60	10
2.6 Transformar a la minería en una industria eficiente y socialmente responsable	
61	9
2.7 Transformar a la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas	
62 y 63	20
2.8 Transformar el campo en una actividad más productiva	
64 al 66	14
2.9 Aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del sursureste	
67	0

2.10 Deuda de los Estados	
68	9
2.11 Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca del desarrollo	
69 al 73	66
3. Acuerdos para la Seguridad y la Justicia	
3.1 Implantar un plan nacional de prevención y participación comunitaria	
74	0
3.2 Reformar los cuerpos de policías	
75 y 76	2
3.3 Nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral	
77	0
3.4 Implantar en todo el país un código penal único	
78 al 80	3
3.5 Reforma integral del sistema penitenciario	
81	1
4. Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción	
4.1 Instrumentar reforma para la rendición de cuentas contables	
82	6
4.2 Reforma para ampliar facultades del IFAI	
83 y 84	6
4.3 Sistema Nacional contra la Corrupción	
85 y 86	5
5. Acuerdos para la gobernabilidad democrática	
5.1 Gobiernos de coalición	
87	2
5.2 Toma de protesta del presidente el 15 de septiembre	
88	3
5.3 Partidos Políticos y Elecciones	

89 y 90	12
5.4 Reforma del Distrito Federal	
91	11
5.5 Revisión global de los fueros	
92	12
5.6 Leyes reglamentarias de la Reforma Política	
93	7
5.7 Analizar reelección de legisladores	
94	0
5.8 Medios de Comunicación	
95	0

Con ésta tabla comprobamos que el trabajo Legislativo ordinario, al menos en las las tres últimas Legislaturas, abordó algún tema integrante del *Pacto por México*. Con datos de la primera y segunda parte del documento "*Pacto por México. Comparativo de los 95 puntos del pacto con iniciativas presentadas en la LX, LXI y LXII Legislatura en la Cámara de Diputados*" de la Mtra. Claudia Gamboa Montejano. Auxiliares de Investigación: Lic. Miriam Gutiérrez Sánchez y Lic. Sandra Valdés Robledo. Cámara de Diputados, febrero, 2013. El cuadro resume y sintetiza la información de las dos fuentes antes referidas.

Gráfica 1



Elaboración propia. Con información del Sistema de Información Legislativa.