



**Universidad Autónoma de Ciudad Juárez**  
**Instituto de Ciencias Sociales y Administración Pública**  
**Departamento de Ciencias Jurídicas**  
**Maestría en Investigación Jurídica**

**“El contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México (1982-2018): adopción, rediseño e implementación de una agenda neoliberal”.**

Tesis para obtener el grado de  
Maestro en Investigación Jurídica.

Nolberto Tlacaelel Acosta Pérez

“Becado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”

**Bajo la Dirección del**  
**Dr. Luis Ernesto Orozco Torres**  
**Y la Codirección del**  
**Dr. Cesar Villegas Delgado**

México; Chihuahua; agosto del 2020

## ÍNDICE DE CONTENIDO

PRÓLOGO .....	4
INTRODUCCIÓN .....	8

### PRIMERA PARTE

#### Marco teórico y contextual

CAPITULO 1: APROXIMACIONES TEORICAS A LA CRITICA JURÍDICA DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y EL ESTADO EN MEXICO .....	21
1.1 ¿Por qué “crítica jurídica”? .....	21
1.2 Aclaraciones conceptuales y metodológicas .....	24
1.2.1 Definiciones del enfoque de crítica jurídica.....	24
1.2.2 Diferencias entre la crítica jurídica y la sociología del derecho tradicional.....	34
1.3 Punto de acuerdo entre la crítica jurídica y otras teorías críticas contemporáneas .....	39
1.4 Aplicación concreta en el estudio de las relaciones interinstitucionales.....	43
CAPITULO 2: CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL E INTERNACIONAL .....	46
2.1 Auge y caída del Estado interventor.....	46
2.2 La contrarrevolución monetarista.....	50
2.2.1 ¿Qué es el neoliberalismo? .....	50
2.3 Los inicios del neoliberalismo en México.....	62
2.4 Impacto del neoliberalismo en la interacción entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.....	68
2.4.1 Los cambios en el régimen electoral y el sistema de partidos.....	69
CAPITULO 3: ENTRE LA LEGALIDAD Y LA INSUSTANCIALIDAD.....	78
3.1 Entendiendo el contubernio institucional .....	78
3.1.1 Validez de la norma .....	86
3.1.2 Insustancialidad.....	89
3.3 El nexo entre los Planes de Desarrollo y la producción jurídica .....	91
3.4 Criterios de selección de la producción normativa “neoliberal”.....	94

### SEGUNDA PARTE

#### Inicios y desarrollo del contubernio institucional

CAPÍTULO 4: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 Y LII – LIII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	100
4.1 Repliegue del Estado en áreas prioritarias.....	106
4.2 Relajación de las reglas del comercio exterior .....	111

CAPITULO 5: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 Y LIV-LV LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ....	119
5.1 Reestructuración de la propiedad ejidal.....	121
5.2 Fortalecimiento de la relación Estado-Iglesia .....	126
5.3 Más competitividad e inversión extranjera .....	132
Cuadro 4. Esquema general del contubernio institucional 1988-1994 (Elaboración propia).....	144
CAPÍTULO 6: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y LVI-LVII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	145
6.1 Menos participación estatal en las áreas prioritarias.....	149
6.2 Debilitamiento de la industria petroquímica nacional .....	150
6.3 Institucionalización de deuda pública antes privada .....	154
<b>TERCERA PARTE</b>	
Consolidación en los gobiernos divididos.	
CAPITULO 7: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 Y LVIII-LIX LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	165
7.1 Mayores garantías y certeza a las sociedades de inversión .....	170
7.2 El tercer sector le arranca funciones al Estado .....	175
7.3 Flexibilización laboral en el Instituto Mexicano del Seguro Social.....	180
CAPITULO 8: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 Y LX-LXI LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ....	188
8.1 Capitalización individual de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado .....	196
8.2 Las Asociaciones Público Privadas como nuevo esquema de privatización .....	202
8.3 Contrarreforma a la legislación laboral .....	209
CAPÍTULO 9: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LXII-LXIII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	227
9.1 Educación y anti-sindicalismo magisterial .....	234
9.2 La privatización energética .....	244
9.3 Más competencia económica y menos intervención del Estado .....	250
CONCLUSIONES.....	267
ANEXOS.....	273
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	291

## ÍNDICE DE CUADROS E ILUSTRACIONES

Cuadro 1. Marco distintivo entre la colusión institucional y el contubernio institucional.....	14
Ilustración 1. Diagrama de la crítica al Derecho y al Estado.....	34
Cuadro 2. Resultados globales del neoliberalismo en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.....	66
Ilustración 2. Bosquejo general del contubernio institucional en México.....	82
Cuadro 3. Esquema del contubernio institucional 1982-1988.....	117
Cuadro 4. Esquema del contubernio institucional 1988-1994.....	142
Cuadro 5. Esquema del contubernio institucional 1994-2000.....	162
Cuadro 6. Esquema del contubernio institucional 2000-2006.....	186
Cuadro 7. Esquema del contubernio institucional 2006-2012.....	217
Cuadro 8. Esquema del contubernio institucional 2012-2018.....	258

## PRÓLOGO

El haber tomado como objeto de estudio para la presente investigación un fenómeno típico de la ciencia política, me ha acarreado distintas dificultades, pero también retos interesantes. En primer lugar, debo admitir que mi formación como politólogo me arrastra constantemente hacia el centro gravitacional propio de mi disciplina, sin que esto signifique que no procure integrar a mis análisis el conocimiento de otras ramas como la economía, el derecho, la sociología y la filosofía. Sin embargo, dada la rigidez de ciertas áreas disciplinarias, con frecuencia se piensa que a cada fenómeno en lo particular le corresponde un método y una teoría específica, dejando poco espacio para la concatenación de saberes que provienen de diferentes enfoques. Personalmente no estoy de acuerdo con dicha proposición. Creo que la experimentación en términos epistemológicos -independientemente de su eficacia- puede llegar a abrir brecha ahí donde solo existe repetición en los diagnósticos y resultados. Claro es, tampoco estoy apuntando a que la especialización deba de ceder ante el eclecticismo a ultranza en su sentido negativo; siempre existirán conjuntos de teorías y métodos con mayor valor explicativo para dar cuenta de los fenómenos sin importar del tipo que sean.

Esta manera de percibir la realidad, más otros factores eminentemente subjetivos, como mi posicionamiento político y mi interés por comprender ciertas realidades políticas y jurídicas desde un panorama más amplio, han sido determinantes en la decisión adoptada por suscribir el estudio actual bajo la óptica de la investigación jurídica, y la perspectiva del derecho público y los derechos humanos. Para abordar la problemática planteada fue necesario estructurar una categoría de análisis inédita, en tanto en la bibliografía revisada no se encontró un concepto que sirviera para explicar a cabalidad el fenómeno desde la óptica que hago uso en la presente investigación.

La categoría de “contubernio institucional” que aplicada como fenómeno socio-político denomino propiamente “contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo”, es un tema poco trabajado bajo el ángulo del que se hace uso aquí. No obstante, en un marco más general, el contubernio institucional se puede entender como un tipo específico de *relación interinstitucional*, y a su vez, como una *estrategia política* que

involucra en ambos casos a dos poderes formales del Estado republicano *para la consecución de ciertos fines previamente establecidos, con la finalidad de impulsar una agenda específica, en este caso, la neoliberal.*

Las investigaciones existentes que dan cuenta del contubernio institucional en el contexto mexicano son pocas, y la mayoría de ellas solo le dan un tratamiento periférico al centrarse primordialmente en el estudio individual del poder ejecutivo, del poder legislativo, o bien, en las relaciones de carácter meramente formal entre los poderes. Bajo esta categorización más general se encuentran algunos textos de derecho constitucional y ciencia política como *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías (2017)*; *Para qué sirve el poder legislativo (2007)*; *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho (2017)*; y *Desenmascarando al gobierno de coalición. ¿Cambio de régimen o golpe partidocrático al presidente de la República? (2018)*.

En un nivel más concreto, resaltan algunas investigaciones que, aunque no llegan a las mismas conclusiones que el actual estudio, sí analizan la relación entre el ejecutivo y el legislativo bajo preceptos político-jurídicos similares a los planteados. Estas son: *Un matrimonio mal avenido: El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México de 1997 al 2006 (2007)*; *El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (2013)*; y *Los efectos de los controles constitucionales en la relación ejecutivo-legislativo. El caso del presupuesto de egresos de la federación para el año fiscal 2005 (2009)*.

El examen que realizo es modesto, no pretendo aportar nada novedoso a la teoría del conocimiento ni al marco teórico-metodológico de la investigación jurídica. Lo que ofrezco al lector es ante todo un análisis interpretativo de un fenómeno social del México contemporáneo. Me pareció desde que comencé a razonar sobre el tema, que la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en el impulso del neoliberalismo, era un tópico poco explorado, y mucho menos desde una posición que considerará lo económico, lo político y lo jurídico como partes orgánicas de una totalidad concreta. De ahí la adopción de la *crítica jurídica* como teoría rectora del estudio, y de la dialéctica como método general.

Dada la amplitud espacio-temporal del estudio, es pertinente señalar que me encontré con bastantes inconvenientes en la búsqueda de información, sobre todo aquella que data de la década de los ochentas y noventas, la cual fue difícil de encontrar, y en casos excepcionales, inaccesible. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, espacios predilectos donde encontraría gran parte de las fuentes primarias y secundarias para la investigación, estuvieron clausurados durante mi estancia académica en la Ciudad de México. Ello no impidió que recurriera al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma institución, y a la Biblioteca Melchor Ocampo del Senado de la República como espacios alternativos para emprender investigación documental. Sumado a ello, el posterior cierre de la totalidad de los lugares públicos y privados debido a la contingencia sanitaria que vino a establecer un nuevo modelo de normalidad entre todos nosotros, dificultó aún más la labor investigativa.

Con independencia de estos factores, creo haber sorteado con éxito los impedimentos derivados tanto del acopio de la información como de la redacción del informe final, por lo que no queda más que recalcar la responsabilidad individual que me adjudico en sentido de cualquier omisión, falla o inexactitud que se pudiera haber llegado a presentar en el escrito.

En el capítulo primero se realiza una descripción de los principales planteamientos teóricos y metodológicos de la crítica jurídica, enfoque guía de la investigación. Son expuestas algunas de las conceptualizaciones más socorridas, una muestra de las diversas escuelas o tradiciones de pensamiento surgidas del enfoque, sus diferencias con otras teorías críticas, así como algunas significaciones implícitas y explícitas, y la pertinencia del empleo de la teoría para el actual objeto de estudio.

El capítulo segundo corresponde a la presentación del contexto nacional e internacional que antecede y permea después al contubernio institucional. Es en este apartado donde se explica que es el neoliberalismo, en que consiste, como se manifiesta en las esferas económica, política y jurídica, y de que forma la adopción de este patrón de acumulación de capital conllevó la puesta en práctica de un tipo de relación interinstitucional distinta entre el poder ejecutivo y legislativo federal.

En el capítulo tercero explico el significado del contubernio institucional recalcando su posición entre la frontera de lo jurídicamente legal y lo ontológicamente insustancial. Expongo los criterios distintivos de esta categoría de análisis y sus formas que puede adquirir a la luz del sistema de partidos existente. Así mismo subrayo el nexo entre los planes nacionales de desarrollo y los procesos legislativos, después promulgados como decretos, el cual conformaría el material empírico base para comprobar la existencia fáctica del contubernio, y finalmente, declaro que producción normativa puede ser tildada de neoliberal y por qué.

Los capítulos cuatro al nueve corresponden a la exposición del contubernio institucional periodizado por sexenios presidenciales y legislaturas del Congreso de la Unión. Cada uno de los referidos capítulos se inicia con un breve resumen del contexto socio-político del sexenio, seguido del reflejo de algunos de los puntos más relevantes del respectivo plan nacional de desarrollo, para después colocar tres cambios normativos por lo menos con sus respectivos procesos legislativos en relación con el documento de planeación. Se plasma finalmente un esquema del contubernio como aconteció en cada sexenio.

Sin más que agregar, recalco que la culminación de este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la comunidad perteneciente a la Maestría en Investigación Jurídica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Doy especial reconocimiento al Dr. Rafael Enrique Valenzuela Mendoza por el apoyo institucional que siempre me brindó, y al Dr. Luis Ernesto Orozco Torres por su plena disposición en ofrecerme orientación de todo tipo cuando la necesitaba, así como por la centralidad de su papel como director de la tesis. También le agradezco por su apoyo al Dr. Cesar Villegas Delgado, quien fungió como mi codirector de tesis, y a los sinodales: Dra. Giselle de la Cruz Hermida y Dr. Carlos Murillo Martínez. De igual manera le agradezco al Dr. Jaime Cárdenas Gracia por haberme recibido en varias ocasiones en el IIJ-UNAM para brinarme orientación respecto a la investigación. Le dedico este producto final a mi padre, Nolberto Acosta; a mi hermano, Dante; y a mi compañera, Katia. Gracias por todo.

## INTRODUCCIÓN

### I. Resumen de la investigación

En el presente trabajo investigativo se busca evidenciar que durante los años de 1982 al 2018, se favoreció la hegemonía del modelo económico neoliberal en México, a través de un contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal. Para iniciar con la comprensión del fenómeno, partimos de una afirmación categórica: al existir contubernio entre ambos Poderes de la Unión, no es posible hablar de división de poderes, y viceversa. Es decir, tanto en un sentido teórico como práctico, los pesos y contrapesos se deforman para ceder ante un nuevo tipo de relación interinstitucional que poco tiene que ver con la ontología del Estado republicano, y el propio republicanismo.

Si bien lo que se ha denominado “contubernio institucional”, -que se desarrollará en páginas posteriores y en el capítulo tres con mayor amplitud-, es un fenómeno que comenzó a gestarse en el último cuarto del siglo XX en México, su observancia conlleva una mirada obligatoria hacia la formación, desarrollo y afianzamiento del régimen político mexicano posrevolucionario. Esto se debe a que en el lapso temporal que va de 1917 a 1982 ocurrieron mutaciones interinstitucionales que fungieron de antesala para dejar atrás el esquema de asociación por *colusión*, para transitar a un esquema de *contubernio*. El Estado en México, a pesar de seguirse guiando formalmente por la Constitución Política de 1917 ha sufrido alteraciones tanto en lo político, como en lo económico y en lo jurídico que dan cuenta en su conjunto de al menos dos cambios en las formas de Estado.

La teoría rectora que se utilizará para cumplir con los cometidos de la investigación será la Crítica Jurídica, entendida *lato sensu* como una ciencia interesada, no en normas, sino en conductas o relaciones sociales ligadas a las normas de dos maneras: como causa y como efecto de las mismas. (Correas, 2009: 22). No obstante, las problematizaciones regionales se resolverán a partir de teorías particulares; ej. la conformación de un régimen de partidos multipartidista, y el acotamiento de las facultes meta-constitucionales del presidente de la república, se describirán desde la teoría de partidos y el derecho constitucional, respectivamente. El principal insumo informativo lo

conformarán los Planes Nacionales de Desarrollo, y la producción jurídica con características neoliberales, contextualizando en todo momento su interrelación y procedimiento de validación (proceso legislativo) a través de los actores políticos inmiscuidos en el proceso institucional.

## II. Enunciado del problema

De 1982 al 2018, periodo en que se adoptó, rediseñó e implementó la agenda neoliberal en México, no existieron contrapesos sustantivos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal; por el contrario, el contubernio institucional entre ambos Poderes de la Unión se tornó evidente ante el imperativo de materializar dicha agenda.

## III. Antecedentes del problema

Con la institucionalización del poder político posrevolucionario, se funda el régimen político moderno tal y como se le conoce hoy en día. Es decir, se transita de un *régimen político bonapartista*; altamente inestable, con autonomía relativa del Estado, de dependencia negociada con EE. UU, a un régimen de corte presidencialista y desarrollista; de colaboración interna con los distintos sectores sociales (campesinos, obreros, fuerzas armadas, civiles), con alta intervención y regulación estatal en el mercado interno, y de nula competitividad político-electoral hasta finales de la década de los setentas (Rodríguez, 1979). No obstante, a pesar de que la Constitución Política de 1917 fue el texto fundador de las relaciones sociales [políticas y jurídicas], que rigen actualmente, su contenido ha sido modificado con el paso del tiempo para adecuarse a las necesidades de la clase social y las fracciones de clase dominantes del momento, lo cual se refleja tanto en la forma de Estado como en el tipo de régimen que la formación social mexicana adquiere.

La particularidad más propia del Estado mexicano, fue la preponderancia que se le dio al Poder Ejecutivo sobre los demás poderes de la unión, fenómeno que posteriormente fue llamado por estudiosos de la materia como *presidencialismo*. Por ejemplo, para Maurice Duverger:

“El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los

poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente". (1988: 150).

Aunque también son clásicas las investigaciones de Jorge Carpizo (Carpizo, 1978), José María Calderón (Calderón, 1972), y recientemente, Pedro Salazar Ugarte (Salazar, 2017). Para los recién mencionados, si es cierto que el presidencialismo mexicano no surgió con la Constitución política de 1917, sí se fortaleció con la misma; el Estado presidencialista adquirió centralidad como el agente de desarrollo económico, político y social (Córdova, 1981). *¿Qué tipo de Estado era el mexicano?* El Estado en México, desde su formación posterior a la guerra de independencia frente a la monarquía española, hasta su centralidad en las relaciones internacionales actuales, ha sido un Estado capitalista; esto es, una condensación de relaciones sociales que se sustentan en la relación trabajo asalariado-capital. Empero, aunque la forma de Estado continúa siendo la misma, las modalidades de acumulación de capital, y, por ende, las formas de régimen de gobierno, sí han mutado con el paso de los años.

La gestión presidencial de Lázaro Cárdenas del Río [1934-1940] fue un parteaguas, ya que con ella se da la génesis del Estado desarrollista e híper-presidencialista, que entre sus elementos relevantes se encuentran los siguientes: 1) inicio de los sexenios presidenciales con sus respectivos planes sexenales, 2) corporativización de los sectores productivos en torno a organismos filiales del Partido de la Revolución Mexicana [PRM], y 3) comienzo del periodo de prohibición de reelección parlamentaria continua [1934-2018]. El Estado capitalista en la época de Cárdenas, reordenó, terminó de institucionalizar y agrupó a los factores de producción, así como a las distintas fuerzas sociales en el partido hegemónico *de Estado*, para fomentar el desarrollo capitalista e industrializador del país (Ianni, 1977). En términos de órganos de Estado, la directriz fue: colusión institucional entre los poderes formales con predominio del ejecutivo sobre los demás. Para cumplir con las metas establecidas en los Planes Sexenales no existió otra alternativa que coludir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo como parte fundamental de la "Unidad Nacional" materializada en el partido de Estado. El sistema de partidos fue bautizado como de *partido hegemónico* (Sartori, 2012) dado dicho contexto. Aunque

evidentemente existían partidos políticos distintos al dominante, o estos realizaban funciones para estatales, o simplemente no poseían representación significativa en las instituciones del gobierno.

El fenómeno político-jurídico mexicano ha asombrado desde entonces a estudiosos del poder político pues indicadores como la conformación partidista de los órganos del Poder Legislativo, el sentido de su quehacer legislativo, y su reciprocidad-subordinación con el personal político de Estado que se inserta en la esfera ejecutiva, -todo ello en el marco de un Estado de Derecho-, dan la apariencia de una dictadura institucionalizada no convencional. Es decir, una forma de régimen en la que el Congreso de la Unión y los congresos estatales tan solo simulaban un proceso legislativo para validar finalmente lo que se preparaba desde Presidencia de la Republica y las Secretarías de Estado.

Entrada la década de los cincuentas, se afianza para perdurar por más de tres décadas el modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), que a grandes rasgos:

“[...] combinaba mercados y propiedad privada con un Estado fuerte que regulaba y controlaba de manera directa ciertas áreas estratégicas de la economía como el petróleo. Las instituciones que operaban durante dicho modelo se caracterizaban por una lógica corporativa que articulaba desde el gobierno intereses de empresarios, trabajadores y campesinos con el objetivo de controlarlos políticamente”. (Guillen, 2013: 38).

Se considera al ISI como un antecedente vertebral pues fue el modelo económico bajo el cual se centralizó el capital industrial en torno a algunas familias de industriales regionales, como los Garza Sada en Monterrey (Nuncio, 1982), y en consecuencia, es en ese momento cuando el Estado delega -y a su vez fortalece- la rectoría del desarrollo industrial del país al capital privado nacional. Así en los años 60's se crea el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios [CMHN], organismo de acción empresarial que influye en la política monetaria del país al incrustarse en la toma de decisiones dentro del Banco de México. Empero, al ser una época de altas tasas de crecimiento económico, inflación sostenida, bajas tasas de desempleo, el Estado optó por dar prioridad al sector empresarial sobre los grupos más desfavorecidos de la sociedad, aunque aparentemente

esté velará por la seguridad social y el empoderamiento de los trabajadores y los campesinos (Ianni, 1975).

Ya desde finales de los años 60's en adelante, el descontento social se mueve en vía ascendente hasta el punto de evidenciar el autoritarismo de Estado y la falta de democracia sustantiva en México. Paralelamente, las variables macro-económicas daban señal de estancamiento, lo que motivó a los empresarios a ir más allá en la acción política, al agruparse en torno al Partido Acción Nacional [PAN], y al fundar la Confederación Patronal de la República Mexicana [COPARMEX], brazo político del CMHN (Camp, 1990). Con la pérdida de legitimidad del Partido Revolucionario Institucional, se opta por la promoción de cambios político-electorales a fin de ceder espacios en la toma de decisiones para no correr el riesgo de perder íntegramente el poder político. La acción gubernamental que consuma estos cambios fue la reforma electoral de 1978, donde se provee entre otros aspectos, la creación de las diputaciones plurinominales (Araujo, 1979). Desde dicha coyuntura, en adelante, las reformas en materia política y electoral cobran gran relevancia en la vida pública del país.

Con la incipiente liberalización del sistema de partidos, partidos políticos que anteriormente estaban imposibilitados de acceder a cargos públicos de elección popular ahora poseían representación, sobre todo en la Cámara de Diputados, y los Congresos locales. En el ámbito federal, los inicios de los ochentas se caracterizaron por una aguda crisis económica y financiera que llevaron a darle fin al modelo ISI, para importar un nuevo modelo económico de corte monetarista, conocido como "neoliberal". La adopción de este modelo económico -que a su vez implica una política económica y un patrón de acumulación y reproducción de capital distinto- inaugurarían un conjunto de relaciones políticas, jurídicas, sociales, ideológicas y culturales de interdependencia con los grandes organismos financieros y bancarios internacionales (Villareal, 1993).

#### IV. Planteamiento del problema

Si hasta inicios de la década de los ochentas existió una colusión total entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo bajo el auspicio del partido hegemónico, a partir de la liberalización del sistema de partidos el vínculo entre ambos Poderes de la Unión se reconfiguró, para transitar de un esquema de colusión institucional a otro de contubernio

institucional. Al haberse adoptado una nueva política económica de corte neoliberal, tutelada desde instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], entre otras, el régimen político mexicano se reestructuró institucionalmente para poder cumplir cabalmente con los parámetros establecidos por dicha política económica. Al ser uno de los puntos nodales de la llamada “nueva macroeconómica clásica”, la desregulación económica, financiera y comercial (Villareal, 1985), el personal político de Estado se vio ante el imperativo de promover cambios en las instituciones gubernamentales a fin de convertir al país en un espacio óptimo para la inversión de capital.

La aparente democratización y liberalización del régimen político mexicano obedece a estas medidas tomadas para colocar al Estado mexicano en la posición de socio comercial en el contexto de la globalización e internacionalización de las relaciones sociales. No obstante, como se ha señalado por algunos autores, la adopción, rediseño e implementación del neoliberalismo en México -que comienza en 1982, con la firma de la primera carta de intención entre el gobierno y el FMI- se materializa reproduciendo los viejos esquemas autoritarios que caracterizaron al Estado mexicano durante todo el siglo XX (Montalvo, 2013).

Aunque las facultades meta constitucionales del Presidente de la República fueron acotadas, y el Congreso de la Unión se caracterizó por una pluralidad mayor de fuerzas políticas en su composición, ambos Poderes de la Unión permanecieron unidos programáticamente para implementar la agenda neoliberal, comprendida como el conjunto de políticas gubernamentales orientadas a aplicar los ejes programáticos del neoliberalismo en determinado tiempo y espacio.

Se entiende para los fines de la presente investigación como *contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo* al tipo de relación interinstitucional, a su vez estrategia política, establecida entre ambas instituciones estatales para la consecución de objetivos programáticos concretos bajo previos acuerdos siempre y cuando se presenten las siguientes características *a priori*: 1) una interacción semi-equilibrada o equilibrada entre las instituciones u órganos gubernamentales en el contubernio; 2) la existencia de un sistema de partidos pluralista aunque sea formalmente; 3) adopción,

rediseño e implementación de las políticas de desarrollo por parte del Estado aunque con tutelaje de organismos internacionales, 4) límites políticos y jurídicos claros entre las competencias de las instituciones. La colusión institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, por el contrario, se observa cuando: 1) el Poder Legislativo está claramente subordinado al Poder Ejecutivo; 2) existe un sistema de partidos hegemónico; 3) el diseño e implementación de las políticas de desarrollo se lleva a cabo con exclusividad por parte del Estado; 4) son poco claras las barreras jurídicas y políticas relativas a la esfera de competencias de las instituciones. A continuación, se presenta una ilustración para expresar estas diferencias de forma más concisa.

<b>Marco distintivo entre la colusión institucional y el contubernio institucional</b>	
<p><i>Colusión institucional</i> (1917-1982)</p>	<p><i>Contubernio institucional</i> (1982-2018)</p>
<p>1. Subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.</p> <p>2. Sistema de partido hegemónico.</p> <p>3. Diseño e implementación de las políticas de desarrollo por parte del Estado.</p> <p>4. Límites políticos y jurídicos poco claros entre las competencias.</p>	<p>I. Interacción semi-equilibrada o equilibrada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.</p> <p>II. Sistema de partidos pluralista.</p> <p>III. Adopción, rediseño e implementación de las políticas de desarrollo por parte del Estado, aunque con tutelaje de organismos internacionales.</p> <p>IV. Límites políticos y jurídicos claros entre las competencias.</p>

*Cuadro 1. Las fechas planteadas son aproximaciones: se comprende que tanto la colusión como el contubernio son periodizaciones que se estudian a la luz de prácticas o trayectorias incluso tras-sexenales. (Elaboración del autor).*

### Pertinencia

La indagación es relevante en cuanto se analiza y pone en duda la modalidad de ejercicio del poder político durante un periodo que ha sido tildado como de “transición a la democracia”. Dicha interpretación del contexto político y social es errónea, por lo que resulta indispensable proponer un marco interpretativo distinto con el fin de comprender

y exponer la naturaleza del régimen político mexicano en el contexto del neoliberalismo y el contubernio institucional que lo moldeó. Existen valiosos estudios que analizan la interacción entre los poderes formales del Estado o lo que después se le conoció como *relaciones interinstitucionales*, empero la mayoría de ellos se han concentrado en medir o graduar la concentración de toma de decisiones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. De esta forma, se ha afirmado si determinado poder formal se coloca por encima de otro y en qué grado lo hace, periodizando sexenalmente. En *El Presidencialismo Mexicano durante los gobiernos de la alternancia* se analizan estas interacciones entre el ejecutivo y el legislativo, en el seno del periodo transicional de nuevo milenio (Escamilla y Becerra, 2013), donde se argumenta que existe ya un semi-equilibrio entre ambos poderes de la unión; y en otro trabajo, *La revitalización del Poder Legislativo en el gobierno calderonista* (Hernández, Gimete-Welsh, 2015), incluso se afirma de un efectivo equilibrio de poderes.

La propuesta actual no busca afirmar si alguno de los dos poderes se ha ostentado por encima del otro, ni en qué grado, sino evidenciar los criterios de la interacción entre ambos en el marco del contubernio institucional. Por las condiciones políticas actuales del país, donde un partido político tiene el control de ambas Cámara de Diputados, y Senado de la Republica, así como de la Presidencia de la Republica, el tema se vuelve aún más pertinente.

#### Factibilidad

En la construcción de la narrativa se hacen uso de diversas fuentes de información, siendo las bases de datos gubernamentales, es decir, fuentes informativas provenientes de medios oficiales, un insumo importante. De este modo, El Diario Oficial de la Federación, la Gaceta Parlamentaria, el Diario de los Debates, así como los informes presentados por la administración pública a través de sus medios comunicacionales, son imprescindibles. Aunque el uso de bibliografía especializada y de acceso limitado también representa uno de los pilares para llegar al cumplimiento de los objetivos. La factibilidad recae pues sobre la posibilidad de tener acceso a dichas fuentes de información en el tiempo previsto para realizar la investigación.

#### Impacto en la realidad social

Al centrarse en torno a la revisión de postulados teóricos e interpretativos que buscan explicar la realidad socio-política durante un contexto determinado, el trabajo tiene como uno de sus distintos fines orientar e impactar la realidad social al poder ser de utilidad para los diferentes operadores políticos y jurídicos [profesores, investigadores, representantes populares, jueces, etc.]. Los planteamientos propuestos se inscriben en la discusión académica y política nacional no solo histórica, sino también actual; dada la alternancia política del año 2018 y las posibilidades de un cambio de régimen político, la interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se convierte en un fenómeno con relevancia social.

#### V. Preguntas de investigación

¿Existió en México durante 1982-2018 un contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo con el fin de adoptar, rediseñar e implementar una agenda neoliberal?

¿Hubo relación entre los Planes Nacionales de Desarrollo, los procesos legislativos y los decretos neoliberales?

¿Por qué es la crítica jurídica un enfoque adecuado para analizar el contubernio institucional?

¿Cuáles son los antecedentes y el contexto histórico nacional e internacional en el que desenvuelve el contubernio?

¿Por qué el contubernio institucional se sitúa a medio camino entre la legalidad y la insustancialidad?

¿Cuáles fueron algunas de las normas jurídicas con características neoliberales promulgadas más importantes durante el periodo del contubernio?

#### VI. Hipótesis

La relación triádica entre *Planes Nacionales de Desarrollo*, *Procesos Legislativos* y *Decretos* de 1982 al 2018 demuestran que durante dicha fecha existió un contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo con el fin de adoptar, rediseñar e implementar una agenda neoliberal en México.

## VII. Objetivos de la investigación

Evidenciar que durante 1982-2018 existió contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México en torno a la agenda neoliberal.

Demostrar si existió relación entre los Planes Nacionales de Desarrollo, los Procesos Legislativos y los Decretos de patente neoliberal promulgados.

## VIII. Metodología de la investigación

La investigación se llevará a cabo mediante el uso de una metodología de la investigación jurídica de tipo sociológica y el empleo fundamental del método dialectico sobre la base de herramientas clásicas de la investigación documental.

De acuerdo a dos análisis recientes de un mismo autor, uno sobre el *tipo* de investigaciones jurídicas predominantes (Tantaleán, 2016) y otro sobre el *alcance* del mismo tipo de estudios (2015), la presente indagación cuadra dentro de las categorizaciones de tipo sociológico-jurídico y de alcance exploratorio. En la *metodología de la investigación jurídica* el enfoque teórico y metodológico socio-jurídico es aquel que se usa para hacer estudios críticos desde las normas realmente vividas, aceptadas o deseadas por los ciudadanos, tratándose del derecho vivo del grupo social, las prácticas sociales, el derecho socialmente eficaz más o menos, concordante o divergente con el derecho positivo válido y vigente (Díaz, 1998, 174). Sin embargo, esta proposición no excluye en lo absoluto a la dogmática jurídica, pues en un primer momento siempre se analiza el derecho positivo vigente para en un segundo momento pasar a su interpretación.

Es decir, con la metodología también llamada empírico-jurídica se estudian las leyes tal y como son, y después se critican a la luz un abanico de factores endógenos y exógenos, como pueden ser su *eficacia*, sus criterios distintivos, sus contradicciones y anomalías, su procedimiento de validación, sus nexos con otro tipo de hechos sociales, etc. Dada esta afirmación, la legislación neoliberal promulgada y entrada en vigor en 1982-2018 se interpreta a partir de planes nacionales de desarrollo, procesos legislativos y decretos, materializados por actores políticos institucionales.

Se emplea la dialéctica no en su sentido clásico hegeliano, que funciona como ley del movimiento de la naturaleza y del pensamiento humano en dirección historicista (Popper, 1991), sino como método de investigación y exposición de las proposiciones lógicas en que se sacan a flote las interrelaciones entre lo descriptivo, lo conceptual y lo teórico (Rojas, 1992). En este caso el nivel descriptivo se atiende a la exposición de los proyectos de decreto, planes nacionales de desarrollo e informes; lo conceptual al análisis propiamente del contubernio institucional; y lo teórico a los hallazgos que puedan haber derivado de los resultados. Los tres niveles de construcción del conocimiento científico no son estancos, sino que se vuelve en forma de espiral cuando sea necesario para realizar reformulaciones o correcciones.

Maurice Duverger sostiene que el conjunto de métodos utilizados en las ciencias sociales -con sus respectivas técnicas o instrumentos de recopilación, sistematización y análisis de la información- pueden agruparse en clásicos o tradicionales, y nuevos, de carácter cuantitativo (Duverger, 1988). Debido al tipo de insumos informativos empleados, como los son las fuentes primarias constituidas en instrumentos normativos, se hará uso de las técnicas de investigación documental tradicionales como la hermenéutica y el criticismo histórico-literario.

En último término, se advierte sobre el alcance de la investigación la exploración con algunos matices hacia la descripción. Como el concepto de *contubernio institucional* se ha trabajado escasamente en investigaciones anteriores, lo que se busca fundamentalmente es acercarse a una definición, así como ubicarlo empíricamente en la realidad socio-económica mexicana contemporánea describiendo algunos de sus ingredientes y la forma en la que se interrelacionan entre sí. Para la referenciación se utiliza el modelo de la *American Psychological Association* [APA] en su séptima edición.

#### IX. Utilidad de la investigación

Al existir ciertos indicios del agotamiento de la política económica neoliberal (Rouquié, marzo, 2019) como consecuencia de la llegada a los principales cargos de elección popular de un partido político con un programa de gobierno cualitativamente distinto, la correlación de fuerzas se modifica de forma trascendental. Esto implica, que la normatividad existente, las relaciones entre las instituciones gubernamentales, el papel

del Estado frente las organizaciones internacionales, e incluso, la forma de ejercicio del poder político, se alteran en cierto grado. Por esta razón, la presente investigación persigue el interés -y ahí radica su utilidad- de abrir brecha en el debate nacional (teórico y académico, pero también político) respecto a la problematicidad jurídico-política del momento. Teniendo en cuenta, además, la armonía de la misma con los propósitos de la investigación jurídica, estimando la última como:

“[...] el conjunto de procedimientos de carácter reflexivo, sistemático, controlado, crítico y creativo, cuyo objetivo es la búsqueda, indagación y el estudio de las normas, los hechos y los valores, considerando la dinámica de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se desarrollan en la sociedad”. (Olvera, 2015: 177).

Al plantear una nueva interpretación, que conlleva un análisis crítico sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que buscamos es que se sometan a revisión algunos estudios que hoy siguen siendo dominantes, como el clásico de Mauricio Merino (2018). De esta forma, nuestra propuesta es útil a nivel macro-social por que plantea hipótesis frescas que servirán en el futuro a investigadores, así como a operadores políticos y jurídicos para facilitarles una comprensión más precisa de la formación social mexicana y sus componentes. Aunque el estudio abarcará numerosos sexenios y legislaturas, el fin no es el de comprobar la hipótesis de manera cronológica y lineal, más bien se busca indagar en torno al proceso en su conjunto, es decir, en torno el neoliberalismo. La periodización 1982-2018 se sostiene en el predominio de la política económica citada, en cuanto el 2018 representa un momento de quiebre que puede llegar a significar su agotamiento y sustitución.

## **PRIMERA PARTE**

*Marco teórico y contextual*

# CAPITULO 1: APROXIMACIONES TEORICAS A LA CRITICA JURÍDICA DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y EL ESTADO EN MEXICO

## 1.1 ¿Por qué “crítica jurídica”?

La estructuración del régimen político y del Estado mexicano, desde la guerra de independencia hasta la actual época de internacionalización de las relaciones sociales, ha sido un proceso contradictorio y plurilineal, donde diversos agentes sociales, a través de distintas herramientas político-organizativas y mecanismos de legitimación, han logrado imponer su interés particular como interés general.

Contradictorio, por qué en una sociedad tan heterogénea como lo es la mexicana, el vitral de clases, fracciones de clase, grupos, categorías sociales, estamentos, facciones y demás agentes que reproducen el régimen de trabajo en turno, se observan en la realidad fáctica solo a través de las tensiones y diferenciaciones que los caracteriza a los unos de los otros. Plurilineal, pues no existe una sola narrativa respecto a la dirección que toman los acontecimientos políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, etc., sino un conjunto de trayectorias que por medio de distintas interpretaciones dan validez y sentido al *que hacer* en el devenir del desarrollo histórico.

La crítica jurídica recuerda [de nuevo], y como punto de partida, que el Derecho es una de las tantas formas de legitimación y dominación que se ejercen en las sociedades para definir pautas, conductas y formas de convivencia idóneas con el fin de asegurar una reproducción social óptima. Al igual que la religión, el Derecho descansa sobre preceptos morales que mandatan o prohíben conductas, y sobre los que se erige una sanción en caso de omisión o incumplimiento. La diferencia estriba, en que con la secularización del Estado, parte de la moralidad se positiviza y ahora le corresponde a los operadores jurídicos dentro de sus instituciones y marco facultativo, la garantía, observancia, aplicación y sanción de la normas.

No obstante, el Derecho como la religión, son productos históricos y socialmente condicionados (Marx, 2008), que se diseñan por colectividades para cumplir con fines en específico, entre los cuales se encuentra *la dominación*. Y aunque el mismo no debe ser comprendido únicamente como un conjunto de normas jurídicas, sino como una

conjunción de prácticas sociales guiadas por fines y valores (Atienza, 2018), habría que agregar, que en todo momento *se encuentra política e ideológicamente orientado*. La crítica jurídica reconoce como consecuencia de ello, que tanto implícita como explícitamente el Derecho constituye a través del discurso jurídico dominante, un mecanismo de mistificación de relaciones sociales donde la estructura social se distorsiona con el objetivo de armonizar las contradicciones existentes en tiempos y espacios determinados.

Dicho de otra forma, el Derecho cumple con una función ideológica importante al opacar en primer lugar relaciones objetivas que definen el actuar de agentes colectivos e individuales en determinado orden social (Cárcova, 1998), y en segundo lugar, legitima pautas, valores y conductas a través de su encuadre en distintos ordenamientos jurídicos para el mantenimiento del *statu quo*. Con las proposiciones expuestas no se afirma que el derecho se reduzca en sí mismo a la ideología, más bien, este se presta frecuentemente como medio de ideologización de otras esferas de la vida social, y en ocasiones asume de forma casi automática un papel de guardián de la institucionalidad a partir de criterios metafísicos, sin ningún ligamento histórico-material. Tampoco se considera que el Derecho sea un instrumento de dominación *per se*, pues también es posible su utilización para servir a fines de perfeccionamiento de los órdenes sociales, a través de la modificación o derogación de mandatos ineficaces, la emancipación sobre autoridades sin legitimidad, y la creación de nuevos ordenamientos. Sin embargo, las tendencias históricas demuestran que la pretensión armonizante del Derecho, por el contrario, perpetua diferenciaciones que en términos generales, ni si quiera deberían de existir.

La crítica jurídica también enfatiza el hecho de que toda sociedad se encuentra condicionada por el modo de producción de la riqueza dominante, es decir, por la forma integrada en la que clases sociales antitéticas reproducen un régimen de trabajo en particular a través de la compra-venta de la fuerza de trabajo. Dicha idea es expuesta por Marx de forma ampliada como dice a continuación:

“En la producción social de su existencia, los hombres establecen determinadas relaciones, necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción

que corresponden a un determinado estadio evolutivo de las fuerzas productivas materiales. La totalidad de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se alza un edificio [uberbau] jurídico y político, y a la cual corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina [bedingen] el proceso social, político e intelectual de la vida en general.” (Marx, 2014).

En concordancia con el planteamiento, la política y el derecho son ulteriormente manifestaciones que brotan a partir las relaciones sociales de producción dominantes - llámense esclavistas, feudales, capitalistas, socialistas-, y que se encuentran determinadas por las mismas relaciones correspondientes al plano económico. Sin embargo, tal y como señala Nicos Poulantzas, este hecho no significa que el derecho y la política sean un apéndice de la economía, pues, como se ha evidenciado en diferentes momentos históricos, aunque la economía *determina* la forma en la que la sociedad produce y distribuye la riqueza social, la política, el derecho, y hasta la religión *predominan* sobre las relaciones económicas al moldear instituciones (Poulantzas, 1982). La relación dialéctica entre la economía y la realidad político-jurídica de determinada totalidad social concreta es entonces un aspecto clave que la crítica jurídica pretende esclarecer, sobre la base de un discurso jurídico desorientador y desarticulador de las tres instancias.

Es privativo en las sociedades liberales-contemporáneas el predominio del modo de producción capitalista a saber; la concatenación de los factores de producción que hacen posible la explotación de la clase trabajadora [el productor directo] por parte de la burguesía [propietaria de los medios de trabajo] para lograr la extorsión de plusvalía y así acumular y re-invertir capital en los procesos de trabajo. Raymundo Espinoza y Jaime Cárdenas reconocen que detrás del *derecho burgués capitalista* (Espinoza, 2018), o del modelo jurídico liberal-neoliberal (Cárdenas, 2017), subyacen mecanismos políticos y legales de dominación que reproducen la estructura económica imperante.

Ahora, aunque la crítica jurídica se logra comprender en términos generales y simples por los puntos esbozados con anterioridad, su lógica interna y coherencia explicativa debe de evidenciarse a la luz de las interpretaciones de las que ha sido objeto, más su

aplicabilidad espacio-temporal *necesariamente* moldeada por el tipo/forma que el régimen político y el Estado detentan en una formación social dada. Como consecuencia de la articulación de *lo político*, y calibrando la correlación de fuerzas del momento, es que se podrán analizar a través de la crítica del derecho las manifestaciones empíricas en el aparato de Estado, y particularmente, aquellas que dan validez a la nueva estrategia de interacción entre los poderes formales del gobierno.

## **1.2 Aclaraciones conceptuales y metodológicas**

### 1.2.1 Definiciones del enfoque de crítica jurídica

En clave histórica, el campo de conocimiento dentro del derecho que hoy se le denomina como “crítica jurídica”, es una creación relativamente reciente. En términos no disciplinares ni académicos, la crítica del derecho tiene por lo menos un siglo y medio de formulación. La primera manifestación académico-científica fue la escuela *critical legal studies* fundada en los Estados Unidos de Norteamérica durante la década de los setentas en el siglo XX. En cuanto a las primeras manifestaciones no académicas, ni sistemáticas, estas se pueden rastrear en los escritos de crítica al derecho esbozados por socialistas y socialdemócratas alemanes en el cenit de las revoluciones burguesas de 1848. ¿Qué relación existe entre ambas expresiones intelectuales? En buena medida, las expresiones académicas se nutren de las vetas históricas, aunque las actualizan y adaptan al contexto histórico actual.

También conocida por distintos nombres como *teoría crítica del derecho*, *crítica del derecho*, *sociología jurídica crítica*, y *uso alternativo del derecho*, *pensamiento crítico en Derecho*, la crítica jurídica no es una tradición de pensamiento jurídico homogénea que se pueda descomponer de modo uniforme en un decálogo. Por el contrario, en términos epistemológicos la crítica jurídica debe de entenderse, antes que nada, como un movimiento intelectual heterogéneo que a pesar de coincidir sobre puntos vitales, puede diferir en cuanto al marco conceptual, y en ocasiones hasta metodológico, según sea su lugar de patente y los expositores. Es decir, no es exactamente lo mismo la crítica jurídica norteamericana, que la crítica jurídica francesa; o la teoría crítica marxista, que la teoría crítica decolonialista. Estas precisiones iniciales servirán para aclarar en las siguientes

paginas el significado de la crítica jurídica, evidenciar que el enfoque amerita de su empleo a través de una combinación de significantes implícitos y explícitos, y finalmente, demostrar su centralidad para comprender el fenómeno de las relaciones interinstitucionales.

### Significaciones implícitas

Son implícitas aquellas significaciones de la crítica jurídica que no aluden directamente a la expresión lingüística del término pero que sí enfatizan sobre al menos una de sus propiedades fundamentales.

En su discurso pronunciado, -que después se convertiría en una obra clásica- *¿Qué es una constitución?* Ferdinand Lasalle inaugura una nueva manera de entender a la Carta Magna en oposición a las interpretaciones formalistas y liberales del contrato social que imperaban en la época. Para Lasalle, la ley fundamental de determinado orden social, es decir, la Constitución, no debe de entenderse como un pacto entre súbditos y el soberano, tampoco como un conjunto de mandatos casi divinamente consagrados, sino estrictamente como *los factores reales de poder que rigen en ese país* (Lasalle, 2019).

Para el alemán, la constitución es una hoja de papel donde se plasman los intereses de los grupos sociales que por su capacidad político-organizativa lograron incidir en la propia redacción del cuerpo normativo, y que una vez sancionado, se convierten en derecho. Aquí es fundamental la crítica al derecho ejercida por Lasalle, pues constituye un punto de partida en el derecho constitucional para comprender que en el diseño constitucional existen *intereses particulares* sean clasistas o no, que al positivizarse se transforman en intereses generales con jurisdicción aplicable a la totalidad de la población.

En similitud a la interpretación anterior, aunque que en otro contexto socio-histórico, Arturo Sampay examina a la Constitución argentina de 1853 en términos de factores reales de poder, donde además afirma que existe una correlación entre la clase social económicamente dominante y el texto normativo (Sampay, 2012). Para Sampay, la constitución liberal de 1853 fue sancionada en una coyuntura histórica donde la burguesía, constituida esencialmente por propietarios e intelectuales eran el grupo social

mayoritario en el proceso constituyente que dio origen a la misma. Por consiguiente, sus intereses materiales fundamentales fueron la base del discurso jurídico plasmado como ley en la Constitución. Lamentablemente, Sampay no pudo comprobar de forma empírica que el grueso de diputados constituyentes que sancionaron la constitución liberal-burguesa formaban parte de la burguesía, inconveniente que hizo notar German J. Bidart en una crítica a su obra. En el análisis de Sampay nunca existió un examen de los orígenes de clase, o de las trayectorias de clase del personal político que aprobó la constitución (Bidart, 1987). Ello no resta el mérito del jurista al reafirmar -hecho en el que se coincide-, que toda constitución es una expresión más o menos fiel del ideario de la clase social dominante del momento. Es apreciable en las teorías de los factores reales de poder y en la de la correlación ente constitución y clase dominante aspectos de crítica del derecho desde la perspectiva de la determinación económica en los procesos jurídicos constituyentes, aspecto de central para la crítica jurídica.

Otras de las críticas jurídicas que se vierten al derecho moderno sin explicitar que se está haciendo teoría crítica del derecho, es la desenvainada por Eduardo Novoa Monreal a lo que él llama la *inextricable maraña legislativa*. Para Novoa Monreal, la actividad legislativa que se lleva a cabo en la mayoría de los gobiernos democrático-constitucionales actuales donde rige un sistema jurídico romano-germánico es una “selva preceptiva” donde *el ciudadano se encuentra ante un derecho que está obligado a obedecer, pero que le resulta casi imposible llegar a conocer* (Novoa, 1975: 49). En la narrativa del autor, el Derecho cada vez se vuelve más complicado y extenso, al aumentar la *productividad jurídica* en relación a factores políticos y económicos variados, como lo pueden ser las fluctuaciones del mercado y el manejo político que se hace de las variables que surgen en relación al fenómeno económico.

Sin embargo, Novoa considera en su contexto, que la productividad jurídica aumenta en relación con el grado de intervencionismo estatal, situación que como se verá en los siguientes capítulos, aplica para el caso mexicano, pero con la coparticipación de otros actores políticos no gubernamentales. Por el contrario, durante la hegemonía del modelo neoliberal en México, tan solo a nivel constitucional se reformaron más artículos durante 1982-2018 que durante todas las gestiones gubernamentales anteriores desde la

sanción de la constitución de 1917. Pero a pesar de ello, se concuerda con Novoa, pues da en el clavo en su obra *el derecho como obstáculo al cambio social* en apreciar al Derecho en su forma de legislación positiva- como un conjunto de discursos sumamente fetichizados y tecnificados, que dificultan un entendimiento más amplio de los fenómenos y las relaciones sociales.

Desde una perspectiva marxista, Nicos Poulantzas, quien no escribió sistemáticamente sobre Derecho, pero sí sobre la interrelación *política-derecho-economía* en los Estados capitalistas occidentales, realiza críticas al derecho burgués y su función en relación a los llamados *poderes formales del Estado*. El autor sostiene que las formas de Estado constitucionales, con sus respectivos tipos de gobierno [o regímenes políticos], son mecanismos de legitimación que encubren relaciones de poder de clase, mismas que en caso de ser abrumadoras dentro de poderes jurídico-formales, anulan la división de poderes en términos reales (Poulantzas, 1982).

Para Poulantzas, la distribución formal de poderes -salvo en coyunturas históricas excepcionales, marcadas por procesos revolucionarios- es un mito, pues las mismas clases o fracciones de clase frecuentemente detentan la hegemonía tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, o poseen, dadas las circunstancias, *personal político a fin* en ambos poderes con el motivo de asegurar la realización de sus intereses de clase. La posición del autor es fundamental para la presente investigación, pues en la historia política de México, el supuesto de que los operadores político-jurídicos que ocupan espacios en el gobierno, cumplen *al menos parcialmente* con la agenda económica de la clase dominante, se cumple.

William I. Robinson incursiona aún más que Poulantzas sobre este aspecto al enunciar que una *clase capitalista transnacional*, conformada por una compleja telaraña de elites nacionales e internacionales, anula los canales formales de gobierno y otras instituciones sociales sujetas a influencia popular al imponer en los Estados nacionales programas de ajuste neoliberal diseñados desde propias instancias financieras internacionales (Robinson, 2007). El diagnóstico de Robinson no es del todo novedoso, pero sí certero. Si bien se admite que el Estado-nación con sus respectivas instituciones formales continúa siendo un actor político central, este se coloca en un segundo plano frente a lo

que el autor denomina un Estado transnacional; el cual no modifica formalmente las estructuras políticas nacionales, pero si socava su papel decisorio y soberano en el contexto de la globalización.

Pero más allá de esta recurrente tensión entre lo nacional y lo internacional, se remarca que la imposición de los programas de ajuste neoliberal, no se llevan a la práctica de manera uniforme y homogénea. Todo depende en lo fundamental del arreglo político que se realice entre los factores reales de poder internos y con los grupos económicos internacionales dominantes. De esta manera el consenso puede presentarse en mayor o menor grado, así como el empleo de la violencia como mecanismo de legitimación institucional.

### Significaciones explícitas

Denominaremos significaciones explícitas a todas aquellas críticas jurídicas -sin importar su variante- que se auto referencien como tal, denotando su adherencia a la corriente de pensamiento bajo sus principales directrices teóricas. Debido a la amplitud de autores y subcorrientes que se puede esbozar, solo se describirán en este espacio las más importantes y que mayor relación tengan, con los objetivos generales de la investigación.

Es Antonio Carlos Wolkmer, quien mejor ha sistematizado el pensamiento jurídico crítico en su obra teórica *crítica del derecho desde américa latina*, donde, además, propone una interpretación propia de lo que la teoría crítica del derecho es. Sobre el primer punto, Wolkmer sostiene que existen una pluralidad de tendencias contemporáneas de la teoría crítica en el Derecho, algunas de ellas circunscritas a movimientos intelectuales uniformes, y otras, a expresiones epistemológicas más aisladas. En el primer grupo se encuentran así: a) *critical legal studies* [movimiento con importante influencia en la cultura angloamericana; b) *Association "critique du droit"* [surge y se desarrolló en Francia, con gran aceptación en América Latina, principalmente México y Brasil]; c) *uso alternativo del Derecho* [postura crítica iniciada en Italia, adoptada posteriormente en España y por otros juristas europeos y latinoamericanos, y; d) *enfoques epistemológicos de crítica jurídica*. El segundo grupo, que toca en parte el inciso "d)" anterior, se constituye el *modelo científico de la interdisciplinariedad* [Bélgica], la *revisión crítica de inspiración francfortiana* [Alemania], la *sociología jurídica de las ausencias y las emancipaciones*

[Portugal], la *crítica jurídica de matriz neomarxista* [España, México, Chile, Colombia, Brasil, etc.], la *crítica psicoanalítica del Derecho* y la *semiología jurídica* [Argentina, Brasil], entre otras. (Wolkmer, 2017).

Puede apreciarse, tal y como se mencionó en páginas pretéritas, que la crítica jurídica, si es que se le puede identificar de forma singular, es un conglomerado bastante amplio de tendencias teórico-prácticas que a simple vista parecen no tener relación las unas con las otras. Sin embargo, esto no es así. A pesar del eclecticismo y la pluralidad teórico-metodológica que parece englobar a la crítica jurídica, esta posee teorías y métodos particulares que le dan certeza a su quehacer explicativo. El autor referido define a la crítica jurídica como:

“[...] la formulación teórico-práctica capaz de cuestionar y de romper con lo normativo que está disciplinariamente ordenado y oficialmente consagrado [en el conocimiento, en el discurso y el procedimiento práctico] en dada formación social, y como la posibilidad de concebir y operar otras formas diferenciadas, no represivas y emancipadoras, de práctica jurídica”. (Ibíd., 41).

A partir de la cita, es apreciable distinguir dos momentos intrínsecos en la crítica jurídica; el primero, es la crítica como tal al Derecho positivo vigente, es decir, el cuestionamiento de la norma que permea al conocimiento, la cultura y el discurso jurídico dominante y que también establece los mecanismos jurídico-institucionales para su operatividad. Paralelamente, se busca desarrollar y ensayar prácticas jurídicas alternativas que pueden o no contraponerse al derecho vigente, pero que sí buscan su superación como fin último. De hecho, el autor propone entre dichas prácticas al positivismo jurídico de combate, la hermenéutica judicial alternativa, y el derecho insurgente. (ibíd., 189-190).

Epistemológicamente, la crítica jurídica bebe del paradigma racionalista-instrumental y del metafísico-natural, aunque a su vez, plantea una crítica a postulados esenciales de los mismos. Por ejemplo, la teoría crítica del derecho ve en los ordenamientos jurídicos una pretensión monista y totalizante de producción jurídica, que debido al rotulo de clase de quienes producen, validan y vigilan el cumplimiento de las normas, se imprime un sello clasista al Estado, en favor de los intereses vitales del grupo que ostenta el poder político. Mientras que en lo que respecta al derecho subjetivo, la teoría crítica del derecho

considera que la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos es un imperativo que se debe de perseguir de forma constante, sin embargo, interroga la forma en que dichos derechos son entendidos y desde que instancias son reconocidos. Estos son algunos puntos importantes de la teoría crítica del derecho en su exposición hecha por el abogado brasileño.

Bajo una postura muy similar, Boaventura de Sousa Santos expone en su texto sobre *sociología jurídica crítica* su propia lectura sobre la interpretación crítica del derecho en un sentido de *cosmopolitismo subalterno*. El punto de partida para el autor, y desde el cual se erige toda su formulación posterior, es la significación de la sociología jurídica crítica como una crítica de los siguientes pilares del derecho moderno, y una formulación alternativa de ellos:

“[...] el derecho como monopolio del Estado y como construcción científica; la despolitización del derecho a través de la distinción entre Estado y sociedad civil; y el derecho como principio e instrumento universal de transformación social políticamente legitimado”. (de Sousa, 2009: 47).

De acuerdo con Boaventura -y esto es una posición que comparte con el pluralismo jurídico- el Estado aún en las sociedades contemporáneas más democráticas, es la instancia que centraliza de facto la producción jurídica a través de sus instituciones facultadas para ello. Esto no significa, que algunas de las fuentes formales del derecho, como la costumbre, queden relegadas o invalidadas, pues la experiencia demuestra en cambio como algunas de estas fuentes se *integran y reconocen* por el propio sistema jurídico estatal; más bien, el problema estriba en que muchas de estas prácticas y concepciones reconocidas e integradas al ser institucionalizadas pierden su eficacia y razón de ser, mientras que otras que ni si quiera son reconocidas por el Estado simplemente terminan por invalidarse jurídicamente por no cuadrar dentro de los cánones del derecho estatal moderno. La oposición a la construcción científica del derecho deriva de la pretensión positivista de elevar el derecho a ciencia, tal y como los defensores de la ciencia jurídica han proclamado; y en su lugar, argumentar por una retórica jurídica donde se ofrezcan alternativas epistemológicas y prácticas alternativas en cuanto a la comprensión del derecho.

La repolitización del derecho a través de la separación entre Estado y sociedad civil, representa para el autor también un punto importante de la sociología jurídica crítica. La diada Estado-sociedad civil debe de sustituirse a juicio de Boaventura por un conjunto de “espacios-tiempo estructurales” como el espacio doméstico, el espacio de producción, el espacio del mercado, el espacio de la comunidad, el espacio de la ciudadanía y el espacio mundial (Boaventura, 2009: 48), mismos que a través del reconocimiento de una gama de actores y campos de batalla diferenciados pueden politizar otra vez al derecho al descentralizar la epistemología jurídica del Estado.

Finalmente, en lo que atañe al tercer elemento de la crítica jurídica en Boaventura, se enfatiza en el imperativo de concebir una capacidad emancipadora y transformadora del derecho fuera de la legalidad y legitimidad estatal. Boaventura, al igual que Wolkmer, admite que el positivismo jurídico puede emplearse de modo disidente para alcanzar ciertos objetivos *limitados* dentro de los márgenes de la juridicidad estatal. Sin embargo, una práctica realmente contra hegemónica del derecho, supone practicar un conjunto de derechos alternos desde actores, clases y grupos sociales oprimidos en el ámbito local, nacional y global.

Vemos como desde la perspectiva del sociólogo portugués, la crítica jurídica adquiere su significancia al pensar el derecho desde afuera, reconociendo que en la sociedad existen una multiplicad de agentes sociales, que debido a su pluralidad de intereses, se imposibilita la concepción y ejercicio de una práctica jurídica progresista centrada solo en el Estado en sus formas actuales como la institución que monopoliza la producción jurídica.

Un autor que también resulta clave para entender la teoría crítica del derecho es Modesto Saavedra, quien define bajo la tradición del uso alternativo del derecho, considera a este como *una práctica jurídico-política específica, cuyo sentido estriba en afianzar pasos, al nivel de la superestructura jurídica, en la solución emancipadora de las tensiones y contradicciones de dichas formaciones sociales* (Saavedra, 2004: 11), o lo que es lo mismo, *de ampliar los espacios democráticos en el nivel jurídico de una sociedad determinada.*

En el lenguaje y argumentación de Saavedra el pensamiento crítico en el derecho se caracteriza en primera instancia por hilar una relación entre derecho, economía, política, y otras esferas, como factor comprensivo y de idoneidad para el cambio social. Es decir, el derecho por sí solo, no alcanza a explicar ni si quiera la causalidad en los fenómenos jurídicos, pues no existe ninguna “autonomía relativa” de la instancia jurídica frente a la económica o política; el derecho es condicionado enormemente por una diversidad de factores económicos y políticos, aunque desde *la política* se puede impulsar una revalorización de la práctica jurídica desde el punto de vista de las clases dominadas.

Saavedra como otros autores citados, coincide con que el derecho positivo vigente oculta relaciones sociales objetivas entre clases y grupos sociales antitéticos, por lo que el uso alternativo del derecho manifiesta su intención de develar las relaciones enturbiadas por la cultura y el discurso jurídico hegemónico a través una crítica multidisciplinaria de la ciencia jurídica positivista, y posteriormente, la proposición de nuevos marcos de acción que puedan posibilitar un avance cualitativo en la reducción y supresión de las contradicciones socialmente fabricadas.

A partir de una postura más ortodoxa del marxismo, Raymundo Espinoza Hernández, define a la crítica jurídica como un trabajo reflexivo que reconstruye sin dogmatismos la normatividad capitalista y, entonces sí, se constituye en valor de uso para la transformación de la sociedad donde se presupone una crítica análoga de la economía política capitalista (Espinoza, 2018). Resalta en la concepción del jurista, puesto de ahí parte su interpretación, la imposibilidad de hablar y efectuar una crítica del derecho sin realizar paralelamente una crítica de la economía política imperante en un espacio-tiempo determinado. Es decir, para hacer eficaz a una autentica crítica jurídica esta debe de tener como *conditio sine qua non* el cuestionamiento crítico de las relaciones sociales de producción que determinan la articulación de lo político y lo jurídico a través del Estado.

Ya sobre las características particulares del pensamiento jurídico crítico, Espinoza no parece diferir mucho de los planteamientos expuestos con anterioridad; considera que el derecho no es una instancia ni autónoma respecto a otros terrenos, como el económico y el político, ni tampoco neutral valorativa o imparcial, como el positivismo jurídico clásico

sostiene. El derecho es la misma superestructura de la sociedad, que se erige sobre la base como un sistema de dominación legalmente establecido para asegurar que la reproducción social continúe. Quizás el aspecto más notorio de la teorización del autor, es la acentuación que se realiza en torno al cuestionamiento del modo de producción capitalista, y la propiedad privada, nota que debe de incluir toda crítica marxista del derecho, pues en sí, no toda crítica jurídica es en realidad una crítica al modo de producción capitalista.

Finalmente, otro autor que ha realizado aportes al pensamiento jurídico crítico es Oscar Correas, quien toma centralidad para el estudio presente, al tratarse de un autor mexicano que analiza desde una perspectiva nacional, tópicos que se relacionan directamente con la articulación de lo jurídico, político y económico, y quien además, propone una definición de crítica jurídica acorde con los objetivos de la investigación.

Lo característico de Oscar Correas es que prefiere usar el término crítica jurídica como sinónimo de sociología jurídica, y omite el concepto de teoría crítica del derecho. Para Correas, *la sociología jurídica es una ciencia interesada, no en normas, sino en conductas o relaciones sociales ligadas a las normas de dos maneras: como causa y como efecto de las mismas.* (Correas, 2009: 22). Es decir, la sociológica jurídica se ocupa en cuestionar la eficacia del Derecho a partir las razones que llevaron a los operadores jurídico-políticos a sancionar ciertas normas, y los resultados (objeto-fin) de dichas normas. No obstante, tal y como se ha descrito por otros autores del pensamiento jurídico crítico, el Derecho, así como los operadores jurídicos que dan validez al derecho se encuentran siempre condicionados por un conjunto de factores, en tanto los económicos son los determinantes. Por consiguiente, en la causalidad entre normas, conductas y relaciones sociales existe interrelación del sistema jurídico y el modelo económico dominante. Correas, propone el siguiente diagrama para comprender este fenómeno:



Ilustración 1 Diagrama de la crítica al Derecho y al Estado. (Correas, 2009: 45).

Vemos como entre el modelo jurídico capitalista [que parte a su vez de un modelo socioeconómico capitalista, entendido desde la teoría crítica del capitalismo] y el sistema jurídico nacional [que es parte integrante de una formación socioeconómica concreta] oscila la sociología jurídica como marco de comprensión para develar las relaciones de causalidad que existen entre ambos. De este modo, para comprender el fenómeno jurídico integralmente, se debe de analizar la simbiosis e interrelación existente entre el modelo jurídico-modo de producción capitalista general, y el modelo jurídico-formación socioeconómica en particular. El objeto de la sociología del derecho [o crítica jurídica] no es otro más que el de analizar sociológicamente los fenómenos jurídicos a través de una comprensión dialéctica de diversas instancias que guardan relación entre sí.

### 1.2.2 Diferencias entre la crítica jurídica y la sociología del derecho tradicional

Tanto la crítica jurídica, como la sociología jurídica tradicional, coinciden en que el punto de partida para el análisis de cualquier realidad social donde se prevé la existencia de normas, se encuentra en el cuestionamiento de las mismas, a partir de factores históricos diferenciados - políticos, económicos, culturales, consuetudinarios, etc., - *que anteceden necesariamente* al proceso de producción, validación y legitimización normativa. Por consiguiente, la vigencia de las normas durante un espacio y tiempo determinado se debe comprender desde prácticas históricas que a su vez se condicionan por el contexto nacional y/o internacional.

En los Estados modernos, el mayor peso recae sin duda, sobre la tradición jurídica que determinado Estado-nación reproduce; ya sea a partir de la sistematización gradual de prácticas jurídicas internas; mediante la adopción de prácticas ya sistematizadas en el exterior; o por una combinación de ambas. Sin embargo, detrás de la preponderancia de los sistemas normativos, se encuentran procesos constituyentes, -conformados por factores reales de poder-, que a la luz de determinados procesos revolucionarios, independentistas, o simplemente, reestructuradores de instituciones, dotan de validez formal a las normas. Ignorar esta trayectoria, que no es unilineal, ni obedece a los mismos patrones en ninguna formación social, equivaldría a mistificar las estructuras jurídicas que racionalizan a través de las instituciones el comportamiento de los agentes sociales.

El problema subyace, en que ninguno de los dos paradigmas dominantes de la ciencia jurídica, es decir, el positivismo jurídico y el iusnaturalismo, ofrecen de manera individual una explicación que tome a consideración una interrelación, dialéctica, de los factores diferenciados que se han enunciado para el análisis de los fenómenos socio-jurídicos. La tradición de pensamiento lógico-instrumental, a pesar de haber realizado enormes esfuerzos por cristalizar un estudio científico, objetivo y neutral valorativo del Derecho, ha errado epistemológicamente por el abordaje excesivamente formalista, que les brinda a los fenómenos jurídicos. Por el otro lado, el enfoque metafísico-natural, al que se le debe el haber mantenido sobre la mesa de discusión las premisas éticas, morales y filosóficas que el Derecho obligadamente conlleva, yerra al buscar universalizar sus preceptos de manera a histórica. Dadas estas debilidades, es que se abre una ventana de oportunidad donde se elabora la sociología del derecho como una subrama de estudio del derecho y de la sociología, que tiene como objetivo ofrecer explicaciones más veraces y completas sobre los fenómenos socio-jurídicos. Sin embargo, matices se han trazado respecto al objeto, método, e identidad disciplinar de este nuevo acercamiento sociológico del derecho.

Al discutir en torno a las diferencias entre la sociología general y la sociología jurídica, Juan Abelardo Hernández Franco, y José Antonio Lozano Diez sostienen que la sociología del derecho tiene como propósito comprender los métodos de investigación y

modelos de análisis que explican la manifestación del derecho desde el punto de vista sociológico (Hernández y Lozano, 2015: 19). Y también mencionan que

“Hay que distinguir la sociología del derecho de la sociología jurídica. La segunda es el estudio sociológico influenciado por la metodología jurídica o del derecho; es una sociología con características jurídicas, no la metodología sociología que estudia el derecho [...]”. (Ibíd., 20).

En términos concretos, los autores arguyen que la sociología del derecho es una invención de Hans Kelsen, quien adoptó el método sociológico -de Max Weber-, para estudiar fenómenos de causas y efectos, valorativos, en el Derecho<sup>1</sup>. Mientras la sociología jurídica, es más bien una subdisciplina de la sociología general, en la que se adopta la metodología jurídica para estudiar los hechos sociales. Es característica en esta diferenciación, la simbiosis entre el pensamiento de Kelsen y Weber.

Una línea argumentativa similar, es la que sigue Rafael Márquez Piñero, quien sostiene que la sociología jurídica es una ciencia de intercambio, fronteriza, entre la sociología general y la ciencia jurídica (Márquez, 1998). Aunque difiere con el planteamiento anterior, al considerar a la sociología del derecho y a la sociología jurídica como sinónimos. Para Márquez, la sociología jurídica trata de establecer correlaciones entre la estructura de la realidad social y el orden jurídico; por ello, y en este sentido, analiza el vínculo entre las normas de la sociabilidad, los grupos sociales, las sociedades globales y los tipos de derecho que le corresponden (Ibíd., 1998: 23).

Lo fundamental de esta concepción, es el examen de determinada realidad social a partir de la relación recíproca que existe entre los sistemas normativos y los factores y actores sociales diferenciados, así como las causas y efectos entre el fenómeno propiamente jurídico y el fenómeno social.

Manuel Rodríguez Lapuente, en cambio, aunque coincide que la sociología del derecho o sociología jurídica atienden a la misma definición como ciencia interdisciplinaria que combina elementos de la sociología y de la ciencia del derecho, afirma que esta es evidentemente una rama de la sociología general (Rodríguez, 1996). Siguiendo a Gustav

---

<sup>1</sup> Aunque el mismo Kelsen distingue entre sociología del derecho y teoría pura del derecho.

Radbruch, el autor define a la sociología del derecho como *la ciencia que trata de descubrir las leyes generales o, por lo menos, los procesos típicos del desarrollo del derecho y de la vida jurídica dentro del mundo social*. (Ibíd. 7).

Para esta interpretación de la sociología del derecho, lo importante es apelar a la generalización de regularidades que puedan observarse empíricamente en relación al régimen jurídico de determinado orden social. Esto a su vez, sería el punto de diferenciación entre la sociología jurídica y la filosofía jurídica, en cuanto la última se ocupa de las indagaciones en torno a los fundamentos últimos y las primeras causas sobre lo que el derecho es y debería ser.

Otro autor, Roger Cotterrell, considera que no hay que tratar a la sociología jurídica como una rama de la sociología en general, pues esto promueve una rígida compartimentalización curricular que va en contra del propio carácter unificador de la sociología, como disciplina que busca un conocimiento sistemático de la sociedad (Cotterrell, 1991). Para ello, Cotterrell nos brinda una definición de la sociología del derecho apegada a su objetivo:

“[...] investiga profundamente las relaciones entre los fenómenos jurídicos y los más amplios cambios sociales; intenta entender el Derecho en su interacción de muchos modos con el entorno social, con vistas a regularlo; y procura siempre aproximarse sistemáticamente a estas materias con una permanente sensibilidad sobre la necesidad de firmes datos empíricos y rigurosas explicaciones teóricas”. (Ibíd. 23).

Luis J. Molina Piñeiro, no define en concreto que es lo que se entiende por sociología del derecho o sociología jurídica -equivalentes para el autor-, pues considera que es una disciplina académica de reciente creación y donde existen pocos consensos (Molina, 1996). Aunque sí sostiene que: 1) es una disciplina interdisciplinaria, con un enfoque de análisis empírico preponderantemente político (Ibíd., 7); y 2) suscita debates y discusiones permanentes entre su uso desde el canon positivista-funcionalista o el dialéctico-crítico (ibíd., p.9). Molina más bien se aboca a hablar sobre “temas de sociología jurídica, donde teje una relación entre determinadas figuras jurídicas del

Derecho positivo mexicano y su eficacia en relación con algunos procesos económicos, políticos y sociales en la historia de México.

En su conjunto, las interpretaciones plasmadas en las líneas anteriores, forman parte de la concepción tradicional o clásica de la sociología del derecho. Es decir, aquella tradición intelectual que surge entre finales del siglo XIX e inicios del XX con la síntesis del positivismo jurídico kelseniano, y la sociología comprensiva weberiana. Por ende, la sociología jurídica clásica adopta en mayor medida las categorías sociales de análisis de los enfoques positivistas y empiristas, aunque con un marcado carácter idealista. En el caso de Hans Kelsen, su herencia neokantiana ya ha sido discutida ampliamente como fundamento de su teoría del conocimiento. Así lo señala Javier Wilenmann von Bernath, quien dice que:

“Más allá de la profusa utilización del método trascendental, la influencia más evidente de la filosofía neokantiana sobre Kelsen es la creencia general en la generación de la realidad con sentido por el sujeto y, a partir de ello, en la posibilidad de generación distinta de esa realidad dependiendo del principio de sintetización en cuestión. Esta forma de comprensión neokantiana (y kantiana) del conocimiento se deja resumir así: el conocimiento, la experiencia, se encuentra constituido exclusivamente por la generación de juicios válidos. El objeto del conocimiento no es por ello directamente la materia (el mundo), sino que está constituido por juicios hechos a su respecto. La validez de los juicios depende de la correcta aplicación de principios sintéticos. [...] la mayor parte de las tesis de Kelsen que de ahí surgen, a saber, la generación de la distinción categórica entre ser y deber, el rechazo a toda forma de realismo jurídico, la crítica al naturalismo y, a partir de ello, la generación de un principio metodológico central de imputación, son todos tópicos que se dejan reconducir, en alguna medida, tanto a Marburgo como al neokantismo sur-alemán”. (Wilenmann, 2014: 55-56).

Aunque que es claro que la sociología del derecho tradicional no se reduce a la sumatoria de los planteamientos propuestos, ni tampoco a la síntesis kelesiana-weberiana [aunque funja como un punto de partida] sí se circunscribe en buena medida a las premisas de causalidad y la búsqueda de sustentos empíricos relativos a la relación estructura jurídica

– estructura social. En este sentido, *hacer sociología en el derecho* implica “abrir” a la ciencia jurídica a la utilización de categorías de análisis, métodos y técnicas del enfoque sociológico empírico para fundamentar estudios donde existen relaciones causales de por medio, o regularidades que serían difícilmente observables solo mediante el lente del Derecho. La diferencia entre esta y la crítica jurídica estriba en que la última, reconoce y adopta en mayor o menor grado las premisas teóricas y metodológicas de la sociología jurídica tradicional, aunque sobre una base epistemológica material, fuertemente influida por la historia, en contra del individualismo metodológico, y con un enfoque de orientación política anti statu quo.

Para la crítica jurídica, la formulación de la sociología del derecho representó un gran aporte al entendimiento de la sociedad al acoplar vigorosos elementos de análisis del derecho y la sociología, empero desacertó al continuar analizando los procesos sociales bajo la óptica de la neutralidad valorativa del investigador, y en términos de unidades individualizadas desligadas las unas de las otras. El pensamiento jurídico crítico busca llegar a los mismos objetivos y conclusiones, aunque mediante aproximaciones sucesivas distintas.

### **1.3 Punto de acuerdo entre la crítica jurídica y otras teorías críticas contemporáneas**

El hecho de que el enfoque de crítica jurídica sea relativamente reciente, y que su identificación/reconocimiento pueda etiquetarse como “en desarrollo” no significa que no comparta puntos en común con otras teorías críticas subyacentes a otras disciplinas hermanas; por el contrario, los estudios críticos en el derecho guardan una relación muy estrecha con otras teorías críticas contemporáneas, las cuales pudieran tildarse *in extenso* como teorías críticas de la globalización neoliberal.

Para el economista francés Thomas Piketty, el problema principal en las sociedades modernas [desde el siglo XVII hasta la actualidad], subyace en las contradicciones existentes que se presentan y colisionan entre sí en el proceso de acumulación de capital. Piketty demuestra que desde los orígenes económicos del capitalismo moderno, *han existido fuerzas de convergencia importantes, relacionadas sobre todo con la*

*difusión del conocimiento y de calificaciones, pero también poderosas fuerzas de divergencia* (Piketty, 2014: 643) potencialmente amenazadoras de los regímenes donde impera un esquema de libre mercado y propiedad privada. La principal fuerza desestabilizadora se vincula con el hecho de que la tasa de rendimiento privado de capital puede ser significativa y duraderamente más alta que la tasa de crecimiento del ingreso y la producción (Ibíd. 643).

Esta proposición, representada por la fórmula  $r > g$ , es para el autor la causa de las desigualdades económicas bajo el modo de producción capitalista, sobre la cual el autor propone como posible solución el aumento en la tasa de impuesto *progresivamente* a los sectores que generan más riqueza en la sociedad a fin de que el capital se distribuya de una manera mucho más equitativa. Piketty es uno de los economistas críticos de la globalización más actuales, sin embargo, otros economistas también han realizado aportes a la crítica del neoliberalismo desde posturas muy similares.

Joseph Stiglitz es otro de los analistas más prominentes de los fenómenos económico-financieros actuales, quien también forma parte de los autores fundamentales del enfoque crítico de la globalización. En su obra *Globalization and its discontents*, Stiglitz es bastante claro al enunciar que la problemática actual que se vive, se ha prefabricado en buena medida por las políticas esgrimidas desde el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, y otros organismos financieros internacionales. El economista insiste en que la globalización *per se* no tiene nada de negativo; por el contrario, esta ha permitido una mayor interconexión entre las naciones del mundo y la toma de decisiones fundamentales, ha logrado incrementar el nivel de vida en varias naciones, e incluso ha conseguido que los conflictos bélicos internacionales se hayan recudido en número (Stiglitz, 2003), más bien el problema esencial subyace en las instituciones globales como las mencionadas.

El descontento generalizado en torno a la *globalización económica* radica en el giro de las instituciones financieras y bancarias, hacia lo que él denomina *una supremacía del mercado con un fervor ideológico* (Ibid, 12.). Las instituciones ya no cumplen con el papel estricto para el que fueron creadas en el acuerdo de Breton Woods, ahora fungen como organismos política e ideológicamente direccionados que a través del chantaje

comercial, la presión financiera, y a la amenaza económica pueden llegar a controlar políticamente naciones enteras en favor de los intereses económicos de las grandes potencias internacionales. Paul Krugman, en su obra *¡Detengamos esta crisis ya!* parece llegar a conclusiones muy similares. El economista estadounidense, al analizar los efectos negativos de la globalización, -sobre todo en los Estados Unidos de Norteamérica a la luz de la crisis financiera del 2008- considera que la crisis, así como otras tantas perturbaciones económicas mundiales se pueden evitar mediante el fomento del gasto público. Desde una postura neokeynesiana, dice:

“Así pues, nos encontramos con una economía mutilada por la escasez de demanda; el sector privado, a nivel colectivo, intenta gastar menos de lo que gana, la consecuencia es que los ingresos han caído. Pero estamos en una trampa de liquidez: la reserva federal ya no puede convencer al sector privado de que gaste más solo con aumentar la cantidad de dinero en circulación” (Krugman, 2012: 48).

La dificultad se encuentra por supuesto, en que para fomentar el gasto público gubernamental, existen fuertes condicionantes de organismos financieros internacionales, y el propio sector privado, no se trata pues por sí sola de una simple decisión gubernamental que se pueda lograr mediante un consenso de las fuerzas políticas. En concordancia, Krugman sugiere, al igual que Piketty, un aumento en los tipos impositivos en clave progresiva; ve una correlación entre impuestos altos y altas tasas de crecimiento del PIB/bajas tasas de desempleo (Ibíd., 246).

Bajo una óptica más sociológica, otros teóricos se han abocado a señalar también desde posturas críticas los puntos problemáticos fundamentales que envuelven a la globalización neoliberal y al imperialismo contemporáneo. Uno de ellos, es el sociólogo también estadounidense William I. Robinson, quien en su obra *Una teoría sobre el capitalismo global*, postula la existencia de una nueva clase capitalista transnacional [CCT] y un Estado transnacional [ETN], ambos procesos estructurales básicos de la globalización. Para Robinson, los procesos de internacionalización del capital llegaron a un punto en el último cuarto del siglo XX en el que la acumulación de capital, el intercambio de mercancías y la propia compra-venta de trabajo habían rebasado por completo a las fronteras clásicas de los Estados-nación tradicionales y a las clases

sociales también tradicionales que contralaban los procesos productivos (Robinson, 2013). En sobre acoplamiento a estas relaciones sociales, ahora figuraban otro tipo de relaciones sociales globales que inmiscuían nuevos actores políticos y económicos asociados a las potencias del primer mundo.

James Petras, ha escrito también sobre diversos fenómenos nacionales e internacionales desde una postura crítica de la globalización con gran apego a los procesos sociales latinoamericanos. En *Critical perspectives on imperialism and social class in the third world*, Petras cree que para comprender el desarrollo histórico en boga, hay que volver al marxismo, pues el discurso académico-intelectual dominante ha dejado de lado la interrelación entre el Estado, la producción y las relaciones sociales en las que se ven inmersas las clases sociales. Para ello, propone reconsiderar el empleo de la economía política como base epistemológica de comprensión de las relaciones sociales en su conjunto, y al imperialismo como un sistema de dominación global (Petras, 1978).

Finalmente, Noam Chomsky también tiene aportes importantes a la teoría crítica de la globalización, desde un enfoque multidisciplinario, realiza importantes comentarios sobre las relaciones de poder en el plano internacional. En *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Chomsky describe lo que él le denomina la “gran área”:

“[...] una economía mundial integrada que satisfaría las necesidades de la economía estadounidense y que le proporcionaría la libertad de acción necesaria para sobrevivir sin mayores reajustes; es decir, sin modificar la distribución interna del poder, la riqueza, la propiedad y el control”. (Chomsky, 2007: 111).

En el pensar del autor, el nuevo orden mundial [político y económico, pero también militar], se ha venido robusteciendo a través una constelación de intereses establecidos desde los gobiernos centrales, círculos empresariales, organismos internacionales que han modificado las formas de dominación a través no solo del uso de la fuerza o de la sanción, sino a través de la cultura y el *sentido común*.

Todas las teorías críticas contemporáneas, sin importar su disciplina de origen comparten la idea de que: 1) las estructuras estatales se han erosionado como consecuencia del fenómeno de la globalización; 2) el capitalismo y el sistema de libre

mercado se encuentran en una crisis permanente; 3) es pertinente el ensayo de nuevas medidas y mecanismos sociales que representen una alternativa al estado de la situación actual [ya sean de reforma del todo, o de sustitución]. La crítica jurídica no puede más que compartir los planteamientos expuestos, y emplear aquellos que sean adecuados a la crítica del derecho actual.

#### **1.4 Aplicación concreta en el estudio de las relaciones interinstitucionales**

Como la crítica jurídica puede emplearse para estudiar al Estado y al régimen político mexicano, dicho enfoque con ayuda de otras teorías regionales podrá ser competente para analizar el contubernio institucional entre el poder ejecutivo y legislativo en México, así como distintas propiedades, pre condiciones y consecuencias que caracterizan al fenómeno en cuestión.

Como punto de partida y directriz central, se empleará la crítica jurídica para describir cuales fueron los motivos que llevaron al cambio de política económica en México, y finalmente, que efectos produjeron estos en la interacción entre los dos poderes formales del Estado. La adopción, rediseño e implementación del paradigma neoliberal en la formación social mexicana, fue un proceso que produjo paralelamente en las instancias jurídico-políticas transformaciones institucionales y nuevos marcos de interacción; el contubernio entre Presidencia de la Republica y Congreso de la Unión [en el ámbito federal] fue tan solo un corolario de esta agenda macrosocial.

Descendiendo en nivel de abstracción -aún sobre el mismo punto- será posible determinar a través de una revisión crítica de la legislación sancionada durante distintos sexenios [1982-2018], que reformas constitucionales, y creación de nuevas leyes poseen un carácter “eminente neoliberal”, y cuáles fueron sus precondiciones, propiedades y consecuencias generales, así como el contexto político en el que fueron promovidas y aprobadas. Al ser este punto uno de los principales insumos empíricos de la investigación, se explicitarán al menos tres operaciones jurídicas por sexenio, tomando a consideración las más relevantes en la agenda neoliberal y describiendo los siguientes caracteres: 1) nombre, materia y fecha de la reforma constitucional; 2) correlación de

fuerzas en el Congreso de la Unión; 3) comentario crítico del contenido de la reforma; y 4) relación con la agenda neoliberal en el contexto del contubernio institucional.

Otro aspecto sobre el que la sociología jurídica crítica ayudará al alcance de los objetivos, es en el examen crítico de la dogmática constitucional a fin de rastrear inconsistencias, incongruencias o contradicciones que tengan una relación directa con el entendimiento de la interrelación entre los patrones jurídicos, políticos y económicos. Esta tarea, - aunque no sea explícitamente objeto de la crítica jurídica- la han realizado marginalmente juristas como José Ramón Cossío, quien al enunciar las relaciones existentes entre régimen político y constitución en el caso mexicano sostiene de manera genérica que el orden jurídico nacional se encuentra sujeto a condicionantes que propician *ciertos patrones de regularidad en la producción e interpretación de las normas jurídicas, y que estos patrones provenían, en buena medida, de la representación que se tenía en la constitución.* (Cossío, 2016: 37). Partiendo de una definición lasalleana de la constitución, el autor parece coincidir con la tesis que postula que el carácter formal de la ley fundamental se dota a través de los factores reales de poder que logran incidir y sancionar el contenido del texto durante su creación.

En consecuencia, si el contenido original de la Constitución obedece a los intereses de los grupos que la sancionaron, la modificación, derogación o adhesión normativa que la sucede también se realiza a través de factores reales de poder que operan a través del proceso legislativo, que en el caso mexicano contemporáneo ocurre a través de los partidos políticos institucionalizados que compiten en los procesos electorales. Pero los partidos políticos por más parecidos que puedan verse en la opinión pública, se nutren de cuadros distintos y operan bajo programas diferentes.

Sin embargo, durante la hegemonía del modelo neoliberal los partidos políticos que ostentaron la mayoría de los espacios en la administración pública federal y en el Congreso [PRI y PAN], coincidieron programáticamente sobre el quehacer político y legislativo bajo la directriz de la agenda neoliberal, trazada desde instancias internacionales. Sobre los partidos políticos, la crítica jurídica es útil al apuntar en los cambios realizados a los *documentos básicos* de los mismos en adecuación a los imperativos que los organismos financieros internacionales estipulaban; por ejemplo, los

documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional en el año 2002, sobre todo en el programa de acción, son radicalmente distintos que los contenidos en el programa de acción de 1984. Lo mismo ocurre con otros partidos políticos, aunque es en el PRI donde se observa la metamorfosis de la ideología de la revolución mexicana a la ideología neoliberal.

El origen político y el papel que determinados operadores político-jurídicos desempeñaron en posiciones clave dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo es otro aspecto fundamental en el que la crítica jurídica cooperará. Se podrá observar en lo que respecta a las presidencias de las comisiones estratégicas en el poder legislativo, así como en lo que atañe a otros miembros de la llamada “élite política”, que su origen político y el lugar donde se establecieron de manera estratégica durante sus mandatos coinciden ampliamente con un perfil predeterminado.

## CAPITULO 2: CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL E INTERNACIONAL

### 2.1 Auge y caída del Estado interventor

Con el fin de la segunda guerra mundial comienza a nivel global la llamada “era de la bipolaridad”; la división entre dos bloques de naciones que pugnaban por un modelo político-económico de democracia liberal, y el grupo que perseguía el ideario socialista-comunista. La geopolítica durante este tiempo se ocupaba fundamentalmente de los movimientos que ambos bloques realizaban -como si se tratase de un tablero de ajedrez- donde cualquier jugada podría traducirse en un potencial avance para alguna de las partes o en la ruina total.

De los dos bandos, el bloque socialista siempre fue más uniforme que el capitalista -a pesar de las diferentes adaptaciones del socialismo en algunos países-, como los modelos soviético y chino. El objetivo final era claro: la extinción del Estado y la construcción del comunismo. No obstante, por el bando de las democracias liberales no existía una idea muy clara de que era lo que se perseguía más allá del combate al socialismo real, la defensa de las libertades individuales y la prevención de otra crisis financiera como la ocurrida 1929, misma que repercutió sobre todas las economías capitalistas occidentales e incluso sobre la de países del “tercer mundo”.

Es en este contexto que surge y se implementa en el seno de las formaciones sociales capitalistas el keynesianismo como modelo de política económica para amortiguar los efectos de la crisis, aumentar la ocupación y fomentar el crecimiento económico a través del gasto público <sup>2</sup> . El enfoque macroeconómico de moderada intervención gubernamental (o keynesianismo) fue un hito en la historia económica ya que en el lapsus de su implementación representó una propuesta novedosa para afrontar las dificultades financieras y económicas que se atestiguaban, y fue a la vez también una crítica frontal a los postulados clásicos de la economía liberal ortodoxa, siendo estos últimos parte del

---

<sup>2</sup> El enfoque keynesiano o macroeconómico, fue puesto en marcha por primera vez en los años 30’s del siglo XX bajo el gobierno de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de Norteamérica, y posteriormente, se implementó con matices en otras naciones occidentales del mundo.

trasfondo de la crisis de finales de los años 20's. El keynesianismo consistía a grosso modo en:

“[...] el mantenimiento de una política redistributiva (que incluía la integración política en alguna medida del poder sindical obrero y el apoyo a la negociación colectiva), de controles sobre la libre circulación del capital (en particular cierto grado de represión financiera a través de controles del capital), de un abultado gasto público, y la instauración estatal del sistema de bienestar, de activas intervenciones estatales en la economía y cierto grado de planificación del desarrollo, fueron de la mano con tasas de crecimiento relativamente altas”. (Harvey, 2009: 18).

La aplicación de la nueva teoría económica heterodoxa fue exitosa en la medida que logró garantizar en el corto plazo un efectivo crecimiento económico sostenido, una baja tasa de desempleo a comparación de años precedentes, y una reducción en la incertidumbre social que merodeaba sobre la cabeza de todos los agentes sociales. El éxito fue notable, que sirvió de guía a otras naciones del mundo que no terminaban de decantarse ni por un liberalismo económico ortodoxo, ni por la alternativa anti-capitalista marxista, o bien, que ante el panorama internacional pos-crisis se vieron obligadas a ensayar nuevas formas de producción e intercambio de mercancías. En el trasfondo teórico, como señalan Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus:

“El debate entre los economistas keynesianos y los clásicos gira fundamentalmente en torno a la existencia o no en la economía de ponderosas fuerzas autocorrectoras en los salarios y los precios flexibles que ayudan a mantener el pleno empleo. Los enfoques clásicos hacen hincapié generalmente en el crecimiento económico a largo plazo y renuncian a las medidas de estabilización del ciclo económico. Los economistas keynesianos desean complementar las medidas de crecimiento con una política monetaria y fiscal adecuada para frenar los excesos de los ciclos económicos. *Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*”. (Samuelson & Nordhaus, 2006: 393).

El Estado mexicano es uno de los países que justo en esta coyuntura optó por abandonar las tesis liberales ortodoxas de escasa intervención gubernamental y adoptar una nueva

política económica de corte desarrollista, donde el Estado fungía como el regulador de las variables macro-económicas. Así es como se diseña el modelo de *Industrialización Sustitutiva de Importaciones* [ISI] en los primeros años de la década de los 40's. Un modelo altamente proteccionista, es decir, enfocado en el desarrollo de la industria nacional y restrictivo en mayor medida respecto al comercio exterior. Héctor Guillen Romo, explica la lógica operativa del ISI de la siguiente manera:

“El modelo ISI combinaba mercados y propiedad privada con un Estado fuerte que regulaba y controlaba de manera directa ciertas áreas estratégicas de la economía como el petróleo. Las instituciones que operaban durante dicho modelo se caracterizaban por una lógica corporativa que articulaba desde el gobierno los intereses de empresarios, trabajadores y campesinos con el objetivo de controlarlos políticamente”. (Romo, 2013: 38).

En la práctica, el desarrollismo mexicano fue una variante del Estado de bienestar estadounidense, aunque bajo las particularidades propias del Estado y el régimen político mexicano. Programáticamente, Estado, proletarios y campesinos, agrupados en torno a las filiales corporativas del partido oficial: Confederación de Trabajadores de México [CTM], Confederación Nacional Campesina [CNC], Confederación Nacional de Organización de Organizaciones Populares [CNOP]; y empresarios, desde organizaciones como Confederación Patronal de la República Mexicana [COPARMEX], Cámara Nacional de la Industria de la Transformación [CANACINTRA], Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo [CONCANACO], colaboraron conjuntamente a fin de alentar los “intereses nacionales”.

Esta forma de Estado interventor, que Juan Felipe Leal llama “Estado patrón” (Leal, 1993), tuvo el mérito durante el tiempo que perduró [1940-1982], -salvo bajo algunas coyunturas ya en el último lustro-, de haber potencializado un crecimiento económico modesto, un control de la inflación permanente y tasas de ocupación elevadas. La economía mexicana en aquellos años gozó de una relativa estabilidad y por el lado político, las luchas de clases se mantuvieron a raya por el Estado.

No obstante, aunque en la esfera económica el intervencionismo estatal fue funcional por un periodo de tiempo considerable -pues como señala H. Guillen Romo, el largo plazo

el proteccionismo estatal implicó un enorme sesgo anti-exportador, que terminó por hacer obsoleto el aparato productivo (Romo, 2013), las relaciones políticas y sociales al interior del Estado acrecentaron gradualmente el corporativismo, el burocratismo y el autoritarismo hasta el punto de volverse casi insostenibles.

El corporativismo [o corporatismo] ha sido una variable presente en mayor o menor grado durante toda la historia del régimen político inaugurado con la revolución mexicana de 1910, y que para autores como Philippe Schmitter son criterio distintivo de la articulación política al interior de los regímenes donde se presenta en buena medida. Schmitter define al corporativismo:

“[...] como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o legalizadas por el Estado (cuando son creadas por este) y a las que se les garantiza un determinado monopolio representativa de sus respectivas categorías, a cambio de practicar ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de peticiones y ayudas”. (Ocampo, 1992: 11).

El control corporativo y la racionalidad burocrática del Estado mexicano interventor pueden observarse claramente a partir del número de empresas públicas [organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, empresas de participación estatal minoritarias] que existían para 1973, mismas que abarcaban prácticamente ocho sectores a saber: I. Agropecuario y forestal, II. Comunicaciones y obras públicas, III. Política interior, IV. Servicios, V. Industrial, comercial y pesquero, VI. Política exterior, VII. Beneficio social, y VIII. Finanzas. Su número era de 493 y todas ellas estaban bajo control del Poder Ejecutivo estatal (Leal, 1993).

El problema por supuesto, no estribó en que el Estado ejerciera un control mayoritario sobre las empresas, ya que, en caso contrario, estarían bajo dirección de particulares nacionales o extranjeros, sino en la corporativización de la gestión pública a través de estas empresas. Todos los altos funcionarios y los órganos directivos de la red estatal de empresas eran nombrados por el Partido-Estado en un ambiente de poca transparencia y sin criterios muy claros en cuanto a los procedimientos para ocupar los

cargos (Bosch,1947). Dicho *modus operandi* socavó en cuestión de décadas la credibilidad y la legitimidad del aparato de Estado, pues las empresas publicas cada vez eran menos eficaces y sus operadores hacían del enriquecimiento ilícito su consigna.

Sobre el autoritarismo, que también es otro ingrediente fundamental del régimen político mexicano posrevolucionario, Mario Stoppino es elocuente al definir como autoritarios a *los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas* (Bobbio y Matteucci, 2007: 143). La presencia del autoritarismo en las relaciones socio-políticas mexicanas se observa de forma muy clara como modalidad de ejercicio del poder político por parte del partido de Estado, patrón y a su vez, monopolizador de la toma de decisiones en todas las facetas de *lo público*.

Corporativismo y autoritarismo [vinculados estrechamente], en conexión con la crisis fiscal del Estado en el contexto internacional, desgastaron con rapidez a la forma de Estado interventor, cada vez más cuestionada por los distintos actores sociales institucionales y no institucionales. No solo en México, sino en otras naciones democrático-liberales, las circunstancias sirvieron como preludio para la reforma del Estado y el cambio de políticas económicas en sentido opuesto. El papel del Estado decaería en función del ascenso del capital privado y la injerencia de unidades económicas internacionales en la conducción no solo de la política fiscal y monetaria nacional, sino también, de las relaciones políticas. interinstitucionales

## **2.2 La contrarrevolución monetarista**

### **2.2.1 ¿Qué es el neoliberalismo?**

Desde su aparición en los cenáculos del debate intelectual, pasando por su implementación como modelo de política económica y finalmente, llegando a su agotamiento en algunos países del mundo, el neoliberalismo ha sido definido de forma distinta y desde diversos ángulos. No obstante, a pesar de que se ha buscado hacer énfasis en que no existe un solo neoliberalismo, sino varios tipos de neoliberalismos (Steger & Roy, 2015), existe un consenso al buscar definir su naturaleza desde diversas

perspectivas: la económica, la política, la jurídica, la ideológica, la antropológica, etc. Su origen histórico, y el contexto en el que se desarrolla antes de adquirir hegemonía también es un factor importante para comprender su naturaleza filosófica, sobre todo en cuanto a su personificación como un proyecto económico-social reaccionario.

El neoliberalismo, tiene sus orígenes más distantes, -aun como proyecto teórico en formación- en la *Mont Pelerin Society*, círculo reducido de intelectuales entre los cuales figuraban Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Karl Popper y Milton Friedman, que se reunían constantemente para discutir y proponer soluciones prácticas a lo que ellos consideraban “un atentado contra el individuo, y la individualidad humana” (The Mont Pelerin Society, 2019), que no era nada más que el ascenso de los modelos políticos y de pensamiento socialista y su influencia a nivel mundial. Entrada la guerra fría, y con el keynesianismo estancándose, este grupo de “think tanks” comienzan a ser financiados económicamente por diversos grupos y corporaciones, como la John D. Rockefeller Foundation, al punto que en escasos años su pensamiento toma por asalto a los medios de comunicación masiva, y las universidades más importantes. El gobierno estadounidense necesitaba un arsenal teórico para combatir al polo socialista, y esta intelectualidad le proporcionaba los medios para hacerlo.

Paradójicamente, el neoliberalismo como política económica no se arriesgó a implementarse inicialmente en los Estados Unidos de Norteamérica, su lugar de patente, sino que se ensayó violentamente en la república de Chile bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet. Subsecuentemente se implementó en Uruguay a partir de 1974, y en Argentina desde 1976. Ya en los “países de capitalismo avanzado”, el neoliberalismo se implementaría en 1979 durante el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra, en 1980 en la administración estadounidense de Ronald Reagan, durante 1982 en Alemania con Helmut Kohl, entre otros más. Claro está, en los “países periféricos” este modelo fue forzado a través de regímenes autoritarios de corte militar en la mayoría de los casos, y en las naciones imperialistas se introdujo suavemente mediante un pacto entre la burguesía financiera y el personal político de Estado.

Perspectiva económica

En el plano económico que es quizás el más importante para comprender a la manera ortodoxa lo que el neoliberalismo es y no es destacan dos narrativas: 1. la tendencia a considerarlo como un conjunto de medidas económicas adoptadas por los gobiernos; y 2. la perspectiva que lo trata como un patrón de acumulación y reproducción de capital. En cuanto a la primera visión, sobresalen los planteamientos provenientes de la *Chicago School of Economics*, y particularmente, de uno de sus representantes más destacados: Milton Friedman. El economista estadounidense enuncia en uno de sus textos más famosos algunas tesis que definen su propuesta de política monetaria, como base del modelo en su conjunto. Por ejemplo, en cuanto al control de la oferta monetaria, Friedman propone como alternativa

“[...] to have discretionary management of money on the part of a group of managers. I have gone at great lengths into our historical record to show the kinds of results discretionary management yields. I do not believe that we have learned so much more than our predecessors that it now is safe to trust these powerful tools in the hands of discretionary managers. The conclusion I have reached on the basis of both the past and recent records is that money is too important to be left to central bankers [...]”. (Friedman, 1965: 15).

Desde entonces, la medida de “autonomizar” la banca central del gobierno ha sido una constante en los Estados que adoptan políticas neoliberales como eje de desarrollo. Según los planteamientos monetaristas, el Estado debe abstenerse de participar en la economía, salvo para garantizar que las operaciones del libre mercado se efectúen con apego al Derecho. En cambio, el dinero será mejor administrado si se deja en manos de especialistas, *managers*, que de manera discrecional sabrán cuando hay que aumentar o reducir la tasa de interés, emitir o delimitar el flujo monetario, otorgar o no préstamos al gobierno central, etc. Para Friedman, los beneficios de implementar una macroeconomía de corte monetarista, en contraste con una keynesiana serían

“Primero, las mayores ganancias representarían un seguro efectivo contra perturbaciones monetarias a gran escala; segundo, una reducción notable en la incertidumbre e inestabilidad monetaria a corto plazo; tercero, una mayor mira hacia la iniciativa y la empresa privada en la asignación de capital. La primera,

contribuirá, si no efectivamente garantizará, la evasión de aquellas grandes perturbaciones económicas que en periodos han amenazado con destruir nuestra fabrica social en pedazos. La segunda, promoverá un mayor número de estabilidad en los movimientos a corto plazo en la actividad económica y por ende, contribuirá a lo que se ha vuelto uno de los mayores objetivos de la política económica nacional. La tercera expandiría el área de libertad económica y promoverá una mayor eficiencia en la utilización de nuestros recursos, ya sea para consumo actual o para incrementar nuestra tasa de crecimiento”. (Friedman, 1975: 99).

Aunque el neoliberalismo no se reduce al monetarismo, esta última teoría si es la expresión más acabada del modelo neoclásico en cuanto a alcance que tuvo en la realidad fáctica, y sobre todo, en México. La etiqueta de “neo-liberal” se le fue puesta al monetarismo por las corrientes económicas disidentes, debido al carácter esencialmente liberal [clásico] que dicho enfoque adoptaba, aunque con un ropaje supuestamente novedoso.

Para el economista Rene Villareal, a la “revolución keynesiana”, producida con la más grande obra del autor, *Teoría general del empleo, el interés y el dinero [1936]*, surge como reacción posterior una contrarrevolución monetarista

“[...]que se presenta como un sencillo y riguroso modelo “científico” de teoría económica, producto del análisis más puro de economía positiva-, que encubre en realidad todo un programa ideológico-político, basado en el liberalismo económico clásico del laissez-faire, laissez-passer y en el “liberalismo político” espurio de la Escuela de la Elección Publica (Public Choise),...es el ataque más abierto y frontal al intervencionismo del Estado y a todas las conquistas sociales, larga y duramente alcanzadas por el Estado benefactor que surge de la revolución keynesiana, y del Estado planificador y promotor del desarrollo que surge de la rebelión estructuralista”. (Villareal, 1985: 16).

En México y en gran parte de los Estados democráticos y sociales de derecho, el modelo de desarrollo keynesiano ya mostraba signos de agotamiento hacia la década de los 70's; tal hecho histórico sirvió como ventana de oportunidad para que el monetarismo -

surgido en el seno de la Escuela de Economía de Chicago- fuese ensayado como nueva política económica en dichos Estados. Detrás de la argumentación en pro de la racionalidad económica del neoliberalismo, se encuentran planteamientos filosóficos que favorecen las libertades y derechos individuales como el bien supremo de toda sociedad, incluso por encima de los derechos sociales y las conquistas colectivas. Propiamente en relación al papel del gobierno en la implementación del neoliberalismo [económico], Raymond Plant sostiene que

“El rol del gobierno es el de proveer la ley como un bien público, y esa ley, en términos económicos, debe ser nomocrática y enfocada al contrato y a los derechos de propiedad esencialmente. Los mercados son transacciones de derechos de propiedad y por ende, leyes claras de títulos de propiedad que son esenciales para el orden del mercado, y también lo es el contrato-ley, solo porque otra vez es central para la economía de mercado como un sistema de intercambio. Mientras estos estén efectivamente en su lugar, y los precios sean fijados por el libre mercado en vez de ser distorsionados por inferencia gubernamental, [...] ellos son responsables por sus propias decisiones y sus consecuencias incluidas la bancarrota, entonces no hay razón para que el gobierno intervenga en los mercados”. (Plant, 2010: 261-262).

Programáticamente, los planteamientos expuestos se llevarían a la práctica al menos en América Latina a través de un decálogo político conocido como El Consenso de Washington, que consistiría en términos simples en un paquete de reformas económicas que habrían de promulgarse en los Estados para que estos se adecuaran a las políticas hegemónicas de la globalización. Estos diez puntos mínimos son los siguientes:

“1. Disciplina fiscal; 2. Reordenación de las prioridades del gasto público; 3. Reforma tributaria; 4. Liberalización de las tasas de interés; 5. Tipo de cambio competitivo; 6. Liberalización del comercio; 7. Liberalización de la inversión extranjera directa; 8. Privatización; 9. Desregulación; 10. Derecho de propiedad”. (Williamson, 2003).

En esencia, y de forma conjunta, estas medidas presuponen un rescate de los postulados clásicos del liberalismo económico (reducción de tipos impositivos a los inversionistas,

eliminación de los controles y regulaciones del mercado, vuelta al patrón oro), aunque ahora puestos en marcha bajo un nuevo tipo de intervencionismo estatal diferente, reducido en el ámbito económico, empero fuerte en el político. Las instituciones de Breton Woods [Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial], así como otros organismos financieros regionales serían los actores centrales que garantizarían la puesta en marcha de estas medidas a nivel global.

Partiendo de la segunda forma de entender al neoliberalismo en la dimensión económica Adrián Sotelo Valencia es tajante al mencionar que:

“Entendemos por patrón de reproducción exportador de corte neoliberal a la presente fase del capitalismo dependiente latinoamericano que tiene a especializar y monopolizar las actividades productivas en función del mercado mundial (privilegiando las exportaciones de origen industrial o de cierto contenido agregado por la producción nacional y/o las importaciones), a partir de la aplicación, por el Estado, de políticas económicas de apertura comercial, privatización de las empresas del sector público, corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos y del déficit financiero del gobierno”. (Sotelo, 2014: 50).

Sotelo más que el considerar al neoliberalismo como un paquete de políticas económicas o como una política económica afirma que este es un patrón de reproducción de capital que descansa sobre la exportación de mercancías hacia el exterior. Así como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones representó una fase o modalidad del desarrollo capitalista en México (con orientación hacia el mercado interno) durante el segundo tercio del siglo XX, el neoliberalismo fue la subsecuente fase donde se favoreció el papel del país como súper potencia exportadora. En este sentido, el neoliberalismo se caracteriza esencialmente por flexibilizar la legislación mercantil a fin de que la inversión extranjera de capital (directa y de cartera), aumente en volumen y proporción para convertirse en el principal insumo económico nacional; este último aspecto clarifica por que el autor cataloga al neoliberalismo mexicano como “dependiente”.

Bajo una línea argumentativa similar, José Valenzuela Feijóo, considera al neoliberalismo como una de las dos principales variantes del nuevo patrón de acumulación secundario exportador. Los rasgos generales de este último, junto con

algunas de sus implicaciones en el ámbito de las relaciones sociales de producción son los siguientes:

“a) avance del proceso de industrialización hacia sectores más pesados, los cuales funcionan con una composición de valor del capital más alto. A igualdad de otras condiciones, este debería reprimir la tasa de ganancia y, por ende, dejar en suspenso a la misma acumulación; b) aumento del grado y concentración de monopolio, fenómeno que es precipitado por la mayor centralización y concentración de capitales que impulsa la misma acumulación; c) patrones más regresivos de distribución del ingreso -mayor tasa de plusvalía- y mayores tasas de desocupación. [...] d) mayor apertura externa. Por esta vía se expresa, así mismo, cierta redefinición de la forma de inserción del país en la economía mundial; e) de modo muy decisivo, énfasis en las exportaciones manufactureras. El creciente papel de los mercados externos responde en parte a la necesidad de evitar eventuales problemas de realización. También responde, en combinación con el rasgo a), a la ineludible necesidad de elevar la capacidad material de acumulación del sistema; f) dinamización de la productividad del trabajo. Este factor opera a su vez como condición de un funcionamiento adecuado de los elementos a) y e) [...]”. (Valenzuela, 1990: 94-95).

En su conjunto, de acuerdo con Feijóo, los puntos esbozados se presentan de una manera más o menos similar en todas las formaciones sociales donde se ha optado por iniciar con este nuevo patrón de acumulación de capital, ya sea en su variante optima o pragmático-desarrollista, como en Brasil, o en su versión neoliberal o doctrino-parasitaria, que es el caso de Chile y México.

#### Perspectiva política

En el plano político, el neoliberalismo además de ser contemplado como una forma específica de dominación, es visto tanto como una forma de Estado (Cárdenas, 2017), como una forma de gobierno (Steger & Roy, 2015). Como forma de gobierno, las *implicaciones neoliberales* se cristalizan principalmente en el seno de la propia administración pública y en la forma en la que estas relaciones interinsitucionales se

entrelazan entre sí para la realización de las tareas fundamentales de todo gobierno. Steger y Roy sostienen en términos amplios que

“Este modo de gobierno asume la autorregulación del libre mercado como único modelo de gobierno eficaz. En lugar de operar de acuerdo con patrones más tradicionales y perseguir el bien común (frente a los beneficios), promoviendo el desarrollo de la sociedad civil y de la justicia social, los neoliberales pretenden aplicar al gobierno técnicas extraídas del mundo de los negocios y del comercio; y así hay que desarrollar necesariamente planes estratégicos y programas de gestión de riesgo orientados a la obtención de superávits; realizar análisis de costo-beneficio y otros cálculos de eficacia económica; es obligado a disminuir el peso de la intervención política (llamado código de practica optima); se deben establecer metas cuantificadas y promover el seguimiento detallado de resultados; crear planes de trabajo altamente individualizados basados en el rendimiento e introducir modelos de elección racional que permitan interiorizar y, por tanto, normalizar un compartimiento orientado al mercado”. (Steger & Roy, 2015: 31-32).

Como se puede observar, entre las características más visibles del gobierno neoliberal salen a relucir la adopción por parte de la administración pública de saberes y prácticas características de la economía neo clásica. Así, en primer lugar, la figura del burócrata o funcionario público tradicional se transforma en la del técnico altamente especializado para realizar determinadas tareas con el objetivo de alcanzar el mayor beneficio al menor costo posible. Sin embargo, la lógica empresarial de racionalización y optimización de los recursos corroe a todo el aparato gubernamental; se inyecta más competitividad a la función pública, las organizaciones se rigen por metas más que por reglas, el gobierno se guía por los resultados obtenidos más que por los principios, se sustituyen las jerarquías rígidas y centralistas por la descentralización, y la orientación se realiza esencialmente hacia el mercado.

Kjell A. Eliassen y Nick Sitter ven en estos cambios un tránsito de la administración pública a lo que ellos llaman la “nueva gestión pública”, la cual es en realidad la forma neoliberal-contemporánea de gobierno emprendida por los países de capitalismo avanzado. La nueva gestión pública, más que un programa concreto de reformas, es

para los autores un conjunto de medidas administrativas llevadas a cabo por los gobiernos de distintos países donde se pueden observar los siguientes ingredientes

“The common theme is a focus on improving the economy, efficiency and effectiveness of public services: first there are efforts to control costs; then a focus on producing more services for a given budget; and finally, a shift to focus on the effect of services, i.e. better public service provision”. (Eliassen & Sitter, 2008 :102).

Aunque el objetivo central de los gobiernos neoliberales fue el de proveer una gestión pública más eficaz y eficiente, y menos dilapidadora, en realidad, detrás de la racionalidad económica con la que se tomaban las decisiones se encontraban imperativos por recortar presupuestariamente algunos rubros que podrían ser considerados como no prioritarios para el gobierno. Es decir, el gobierno debía de optimizar recursos al intervenir directamente solo en la dotación de aquellos servicios en los cuales pudiera ejercer el limitado presupuesto público disponible de la forma más suficiente. Empero como el presupuesto no alcanza para cubrir todas las necesidades que la sociedad civil busca del gobierno, este último termina por delegar la dotación de ciertos servicios a las empresas privadas. El neoliberalismo como nueva gestión pública, presenta diez objetivos gubernamentales:

- “1. Gobierno catalizador: debe llevar el timón, más que remar;
2. Gobierno de propiedad comunitaria: debe otorgar poder más que abastecer;
3. Gobierno competitivo: debe inyectar competitividad a la función pública;
4. Gobierno regido por metas: debe transformar las organizaciones regidas por reglas.
5. Gobierno guiado por los resultados: debe financiar resultados más que iniciativas
6. Gobierno centrado en el usuario: debe resolver las necesidades del usuario, no las de la burocracia
7. Gobierno emprendedor: debe ingresar más que gastar.
8. Gobierno previsor: debe prevenir más que curar.

9. Gobierno descentralizado: debe sustituir la jerarquía por la participación y el trabajo en equipo.

10. Gobierno orientado al mercado: debe impulsar el cambio a través del mercado”.

(Denhart, 2007: 145-146).

En un nivel más amplio, que no solo engloba las nuevas relaciones al interior del aparato gubernamental y sus efectos, sino el conjunto de relaciones sociales que se gestan en el Estado, Jaime Cárdenas sostiene que es posible hablar de un Estado neoliberal como la forma específica que adquiere el Estado en los tiempos de la globalización.

“Las características neoliberales del nuevo Estado se integran, desde nuestro punto de vista por los siguientes elementos, a los que en otros trabajos he aludido: 1) poderes facticos nacionales y trasnacionales sin límites y controles jurídicos suficientes; 2) derechos fundamentales sin garantías plenas de realización, principalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) débil democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado y de las trasnacionales; 4) supremacía de los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad, por encima de las Constituciones nacionales; 5) mecanismos débiles de derecho procesal constitucional para no proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social ni los derechos colectivos; 6) instrumentos anticorrupción compatibles con los intereses de las grandes corporaciones trasnacionales; 7) reducción de la democracia participativa, deliberativa y comunitaria, y con ello impulso de la democracia electoral manipuladora de los derechos políticos de los ciudadanos; 8) entrega del patrimonio de las naciones -sus recursos naturales- y de su explotación a los intereses foráneos; 9) inadecuada defensa de la soberanía nacional, y 10) implantación del modelo económico neoliberal globalizar para someter al derecho y al Estado nacional en su provecho”. (Cárdenas, 2017: 193-194).

*Lato sensu* el nuevo Estado neoliberal es característico por la forma en que la que *desarticula* y *descentraliza* el poder político y la toma de decisiones a través de distintos

mecanismos que terminan por restar capacidad decisoria y operativa a la ciudadanía y a los actores políticos que antes eran prominentes. En sobre posición, las instituciones estatales que antes cumplían con un *mínimo* de intermediación de intereses en favor de los grupos más desfavorecidos, bajo el neoliberalismo desempeñarían las intenciones escritas por actores diferentes, enraizados a distintos organismos internacionales. Por ende, y como ya ha hecho énfasis el propio Luigi Ferrajoli, el Estado neoliberal trastoca ampliamente la concepción clásica del Estado-nación tradicional, al poner en duda ciertos preceptos clave como el de *soberanía* (Ferrajoli, 1998). El también conocido como Estado mínimo o Estado regulador, no suprime ni anula a nivel político los procesos institucionales clásicos de los Estados, -como los procedimientos electorales- aunque sí los diluye o los altera de forma que sirvan a los intereses dominantes en el plano internacional.

#### Perspectiva Jurídica

Desde el punto de vista jurídico, el rotulo neoliberal también se puede apreciar al rastrear algunas de sus implicaciones sobre la base de los sistemas jurídicos nacionales y las modificaciones realizadas a las normas constitucionales, códigos, reglamentos y hasta procedimientos jurisdiccionales. Bajo la hegemonía del modelo neoliberal, todas las ramas del derecho público y privado sufrieron alteraciones sustantivas, desde el derecho electoral y el derecho del trabajo, hasta el derecho de la propiedad intelectual y el derecho bursátil.

Un punto nodal es la influencia del derecho internacional sobre el derecho interno; el auge de la sociedad internacional, la creación del nuevo orden económico internacional, y en términos generales, la internacionalización de las relaciones sociales, implicaron una mutación sobre los ordenamientos jurídicos internos de las naciones que adoptaron el neoliberalismo como política económica. Tal es la visión de Luis Malpica de Lamadrid, quien ejemplifica para el caso mexicano dicha proposición de la siguiente forma

“Una influencia determinante del derecho internacional sobre nuestro derecho interno, dentro de este modelo económico, y antes de que México se adhiriera al GATT, fue la modificación de diversos instrumentos jurídicos de nuestra política comercial, para hacerlos concordar con los de los Estados miembros del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y, en algunos casos la expedición de cierta legislación”. (Malpica, 2002: 204).

Cabe señalar, que el derecho internacional no es por naturaleza neoliberal, pues este ha existido desde mucho tiempo atrás, incluso antes de que el neoliberalismo si quiera fuera planteado a nivel teórico, sin embargo, este ha fungido como una variable importante en la apertura a los modelos de desarrollo en distintos países del mundo. Desde la narrativa jurídica neoliberal, el constitucionalismo, como cúspide del derecho interno ha entrado en crisis por las propias dinámicas de la globalización contemporánea; el derecho interno frecuentemente llega al punto en el que entra en conflicto, o no logra adaptarse con los nuevos imperativos que el derecho internacional, a través de los organismos internacionales, y los Estados miembros de la comunidad internacional mandatan.

Jaime Cárdenas también es claro sobre la penetración e influencia del derecho internacional sobre el derecho interno a lo cual considera que es posible hablar directamente de un modelo jurídico neoliberal que termina por desdibujar la jerarquía normativa clásica, además de minar la legitimidad, -existente en menor o mayor grado-, de las instituciones de cada nación. Algunos puntos notorios del neoliberalismo jurídico adoptado por el Estado mexicano, son los siguientes:

- “1. El desmantelamiento del insuficiente Estado de bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo, es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve, tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos.
2. La protección de los intereses privados transnacionales por encima de los derechos a la propiedad privada, social y publica [...]
3. La existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, que no alienta a la democracia participativa y deliberativa [...]
4. Copia de modelos de justicia anglosajones, como la implementación del sistema penal acusatorio y con él la incorporación de los juicios orales en nuestro país.

5. Populismo penal, que consiste en el incremento de delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brinda el modelo económico, político y social.
6. Muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual para proteger este tipo de inversión [...]
7. Centralización en los poderes federales, principalmente en el ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano.
8. Pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del ejecutivo y de instancias supranacionales
9. Acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación y que vacían de contenido a los poderes públicos del país.
10. Privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba hacia abajo [...]. (Cárdenas, 2018: 60-61).

El tono general de dichas medidas, como se ha podido observar, es el perjuicio hacia la *esfera de lo público* en favor de lo que los intereses geopolíticos, económicos y financieros internacionales representan. También una constante, es la homologación de ciertas normas y procedimientos jurídico-institucionales con la de otras naciones que se encuentran en una posición privilegiada de asociación comercial. En su conjunto, todo el paquete de cambios y reformas constitucionales efectuados como agenda jurídica neoliberal se caracterizan por un frágil consenso, en el cual, para el caso mexicano tan solo una parte de estos pasan por la validación de los representantes populares, vía proceso legislativo.

### **2.3 Los inicios del neoliberalismo en México**

Entrada la penúltima década del siglo XX, se llevaron a la práctica una serie de cambios administrativos, políticos, jurídicos, institucionales, sociales, pero sobre todo, económico-financieros que repercutirían sobre las relaciones sociales dominantes, alterando aspectos motrices de las mismas. No obstante, al igual que las modificaciones efectuadas durante el porfiriato, después en el periodo posrevolucionario, seguido por la

etapa de la planificación estatal e institucionalización del poder político, la sólida relación trabajo asalariado-capital continuaría intacta, es decir, la vigencia del modo de producción capitalista no estaría a discusión. Fue a raíz del agotamiento del anterior modelo económico de diversificación industrial para el mercado interno, que con sus funestas consecuencias -caída en los precios del petróleo, aumento en las tasas de interés y devaluación de la moneda nacional, entre otras- propició un momento oportuno para adoptar nuevas medidas económicas.

Es así como a nivel federal, terminado el sexenio de José López Portillo [1976-1982] e iniciado el de Miguel de la Madrid [1982-1988], se da un giro hacia el liberalismo económico desde los organismos financieros internacionales y bancarios más importantes a nivel global. O sea, un cambio brusco y acelerado en cuanto a la adopción por parte del Estado mexicano de una nueva política económica ortodoxa, monetarista. Esto se confirma en un primer momento, al conocer la firma de las Cartas de intención del gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional [FMI], la primera, en noviembre de 1982 [Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1982] la segunda y más contundente, en 1984 (Proceso, 1984).

Los altos funcionarios de gobierno, con el presidente a la cabeza, llamaron a este fenómeno que sometía de lleno a las finanzas públicas del país al capital financiero internacional, *Renovación Nacional*. Son elocuentes al respecto, las palabras de Miguel de la Madrid, cuando sostiene que:

“La historia nos enseña que para vencer una crisis de la magnitud que ahora vivimos es necesario innovar e impulsar cambios estructurales, tecnológicos, productivos, financieros, pero también políticos, y realizar un profundo reacomodo económico y social para sentar las bases de una nueva y diferente época de crecimiento sostenido, estable y sobre todo más justo, a nivel tanto interno como internacional”. (De la Madrid, Salinas, & Feldestein, 1987: 9).

La primera acción gubernamental orientada en cumplir con los lineamientos de *las cartas*, fue el establecimiento del Programa Inmediato de Reordenación Económica [PIRE]<sup>3</sup> en

---

<sup>3</sup> Para conocer puntualmente los ejes fundamentales del programa, puede consultarse: “PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA. PUNTOS PROGRAMÁTICOS” en

1982. El siguiente año, el PIRE se incorpora al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que sería sin lugar a dudas el primer programa nacional de desarrollo de corte neoliberal que se conocería durante décadas. Los orígenes del neoliberalismo en México pueden encontrarse sin duda en este hecho, llamado por algunos, la “fondomonetarización de la economía” y el “fin del “nacionalismo revolucionario”. Arturo Ortiz Wadgymar, nos explica que se le llama a la carta firmada por el FMI:

“[...] de intención, puesto que lleva el propósito por parte del país signatario de ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica aprobados por ambos a que debería ajustarse el país que está solicitando un convenio de facilidad amplia, este caso, con duración de 3 años. Este convenio significa que cuando un país tiene problemas de carencia de divisas, el FMI lo apoya otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la emergencia”. (Ortiz, 2001: 49-50).

Vemos como para resolver los problemas económicos de macro devaluación e hiperinflación, el gobierno mexicano no vio otra opción más que subordinarse económicamente el gran capital transnacional, fomentando instrumentos de ahorro y liberalización en el mercado de valores. Los cinco ejes bajo los cuales la economía mexicana habría que ajustarse, de 1982 en adelante:

- “1. Mejorar las finanzas públicas del Estado, mediante: a) reducción del déficit público en relación con el PIB real, b) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado, c) Combatir la evasión fiscal, d) Racionalizar el gasto público, y e) Reducir subsidios.
2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.
3. Flexibilización de la política de precios
4. Flexibilización del control de cambios
5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria”. (Ibíd., 55).

---

[http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328\\_ARTICULO\\_25.PDF](http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF) (Consulta del 16 de enero, 2019).

A diferencia del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, el neoliberalismo como vemos, planteaba esencialmente el crecimiento económico hacia el mercado externo, a través de la exportación primordialmente de manufacturas. El enigma radica aquí, en que dichas manufacturas que se exportan, ni si quiera tienen su origen en el capital de tipo industrial-nacional mexicano, sino por el contrario, en el gran capital internacional, con predominio del norteamericano. Se planteaba entonces la “modernización del país” a través de la apertura comercial desregulada hacia el mercado mundial, a través de la asignación de aranceles bajos o libres de pago, que se traducirían en una mayor inversión extranjera directa [IED] que a la larga, impactaría positivamente en las tasas de crecimiento.

En 1986, - a escasos 4 años de la firma de la primera carta de intención- el gobierno mexicano se ve forzado a entrar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT, por sus siglas en ingles], el cual *solo vino a significar la institucionalización a nivel internacional de la apertura de México al exterior en el aspecto comercial, vinculando a los compromisos contraídos con el FMI* (Ibíd., 64). El ingreso al GATT, de alguna manera sería para México, su iniciación en la firma de nuevos tratados de libre comercio, bajo el tutelaje de potencias económicas imperialistas como los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Para ese mismo año, De la Madrid, renombraría al PIRE, Plan de Aliento y Crecimiento [PAC], que no sería otra cosa más que la continuación del plan pasado, bajo la óptica del GATT y el *Plan Baker*<sup>4</sup>, como *segunda carta de intención*, que propiciaría el creciente flujo de dólares en la economía nacional.

Miguel de la Madrid, finalmente cierra su sexenio en 1988 con el Pacto de Solidaridad Económica [PSE] que tenía como propósito central:

“[...] detener la carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca a la inflación en dos frente: primero, con una correccionalidad de las cuentas de gobierno y, segundo, armonizar los aumentos

---

<sup>4</sup> Sobre el Plan Baker, puede observarse su fuente de origen, aplicación y consecuencias para América Latina, en: Joaquín, Estefanía “El 'plan Baker' hace incompatible el pago de la deuda con el crecimiento de América Latina” [https://elpais.com/diario/1986/01/24/economia/506905205\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/01/24/economia/506905205_850215.html) (Consulta del 4 de noviembre del 2017).

de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria". (Burgueño, año desconocido).

A fin de cuentas, las medidas impulsadas por el PIRE y el PAC habían resultado insuficientes en el terreno de las finanzas públicas, la política salarial y de abasto, la política comercial y cambiaria, y la política monetaria, para contrarrestar las perturbaciones económicas galopantes. El PSE solo terminó por castigar a la clase trabajadora [a través del alza de la canasta básica, los servicios, contracción en los salarios reales, privatización de empresas para estatales], y por beneficiar a los especuladores financieros ahora insertados en la economía nacional. Los resultados catastróficos de esta primera fase del neoliberalismo están plasmados en el siguiente cuadro tabla:

Años	PIB	Tasa inflacionaria	Deterioro del peso (pesos x dólar)	Variación de la reserva del Banco de México	Productor interno bruto por habitante	Tasa de desempleo % PEA
1982	-0.5	67.0	150	-4,666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3,300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2,240.7	1.0	12.6
1985	2.7	65.4	447	-2,328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2,400	6,924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.8	2,300	1,952.0	-2.4	23.4
Promedio sexenal	-3.9	86.0	1,433%	7521.9	-19.1	16.6

*Cuadro 2. Resultados globales del neoliberalismo en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. (Ortiz, 2001: 69).*

Llegada su fin la gestión De la Madrista, Carlos Salinas de Gortari [1988-1994] ocupa la presidencia de la republica continuando con los proyectos de reestructuración económica de su antecesor. El plan programático creado para darle seguimiento a las políticas

neoliberales, -que ahora se volverían más agresivas y penetrantes que nunca-, sería el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico [PECE]<sup>5</sup>, el cual planteaba entre otras cosas:

- Ajuste diario de un peso en tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.
- Aumento a los precios de los productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.
- Modificación la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial
- Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno.
- Revisión de precios privados que presenten rezagos externos.
- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de tramites e inversión.
- Renegociación de la deuda para reducir el peso de esta. (Ibíd., 110).

Como vemos, la sustancia no cambia en lo más absoluto, las políticas fiscales y monetarias siguieron siendo restrictivas, el gasto publico deficitario, la deuda pública se multiplicaba, los salarios se contraían; los más afectados serían el gran grueso de los agentes sociales explotados, y quienes se favorecerían seguían siendo los grandes inversionistas extranjeros y la burguesía no integra nacional que se apropiaba de las empresas para estatales -privatizadas y rematadas- a bajos precios.

El cenit de la nueva macroeconomía clásica, es alcanzado finalmente en 1992 con el convenio trilateral comercial firmado por Canadá, Estados Unidos y México, bajo el nombre de *Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]*<sup>6</sup>, aprobado en 1993 y entrado en vigor a partir del 1 de enero de 1994. En realidad, el TLCAN estaba ya en la mira desde hacía al menos 1989, como réplica al marco comercial de la Comunidad

---

<sup>5</sup> En la siguiente liga puede leerse el documento oficial en su formato original: "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/175/6/RCE6.pdf> (Consulta del 27 de enero de 2019).

<sup>6</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, consta de 227 páginas en su versión en español, y puede apreciarse completamente aquí: [https://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado\\_de\\_Libre\\_Comercio\\_de\\_America\\_del\\_Norte-TLCAN.pdf](https://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf) (Consulta del 6 de noviembre del 2017).

Europea, y el proteccionismo económico de Japón. Los objetivos de dicho tratado de libre comercio, eran, a fin de cuentas, y formalmente, promover un intercambio comercial con escasas regulaciones entre los tres países firmantes, aunque en la práctica, lo que se buscaba era penetrar económica, política e ideológicamente en México, con el fin de establecer grandes capitales (bancarios, industriales, comerciales) para aumentar la tasa de ganancia.

De forma embrionaria, es así como se adopta en México el *Nuevo Modelo Económico*, que según la retórica oficialista serviría para modernizar al país e incrustarlo en las relaciones de competitividad mundial de las que tanto se había estado al margen. El neoliberalismo inicia en los dos sexenios de 1982-1988 y 1988-1994, y se continúa trastocando en los años venideros, entendiendo que su implementación primigenia no fue un producto acabado sino tan solo la primera fase de este modelo, que con el paso del tiempo se iría rediseñando según las particularidades de cada gobierno y coyuntura para materializar la agenda del consenso de Washington.

#### **2.4 Impacto del neoliberalismo en la interacción entre el Poder Ejecutivo y Legislativo**

A pesar de que el “recetario neoliberal” comenzó a implementarse abiertamente en México desde inicios del sexenio de Miguel de la Madrid [1982-2018], no fue sino hasta finales de la década de los 90’s, cuando los efectos se comenzaron a resentir en la relación interinstitucional Ejecutivo-Legislativo. Si a partir la conformación del régimen político posrevolucionario a la LVII legislatura del Congreso de la Unión [1997-2000], - periodo en que el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría calificada en el Cámara de Diputados-, es posible hablar de una subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo, después de este periodo la narrativa toma un giro distinto.

Para algunos autores que se apoyan en la concepción de la democracia procedimental, mínima o formal (Woldenberg: 2002, Amparo: 2002, Merino: 2018) en 1997 inicia la penúltima fase de la “transición a la democracia en México”, siendo el proceso electoral federal del 2000 la culminación de este peldaño y el inicio de la consolidación a través de los gobiernos divididos.

En el campo opuesto, otros teóricos más allegados a las teorías de la democracia sustantiva (Ackerman: 2014, Cansino: 2009, Meyer: 2007), sostienen que no es posible hablar de una transición a la democracia a inicios del nuevo milenio, pues la alternancia partidaria no garantizó la democratización del régimen político mexicano.

No obstante, independientemente de la posición adoptada lo cierto es que la interacción entre ambos poderes de la unión se modificó de forma notable. Con la reconfiguración del sistema de partidos y los cambios efectuados al sistema electoral, el esquema de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo se había tornado obsoleto. Por ende, la liberalización política representó una excelente estrategia y pieza fundamental para la implementación del neoliberalismo en México. Y es que como ya se ha hecho notar, los ajustes neoliberales ocurren principalmente en el derecho económico, comercial y social, *aunque se pueden extender a otros ámbitos, como el del derecho electoral, a fin de configurar democracias formales, no siempre auténticas, que no fortalecen la construcción de la ciudadanía* (Cárdenas, 2017).

#### 2.4.1 Los cambios en el régimen electoral y el sistema de partidos

Las reformas en materia electoral han sido una constante del régimen político mexicano a lo largo de toda su historia (cita de libro sobre reformas electorales), ¿pero que vuelve a las reformas del último tercio del siglo XX tan importantes para estudiar el cambio político en México?

En primer lugar, las reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993-1994 y 1996, sentaron las bases formales para la alternancia del poder político en el año 2000. En segundo lugar, el contexto socio-político que envolvió a las reformas fue de constante redención contra el Estado, personificado políticamente en el Partido Revolucionario Institucional.

La reforma electoral de 1977 fue un parteaguas en la dinámica político-institucional del régimen político mexicano ya que a partir de ahí comienza una liberalización gradual del sistema de partidos. Fue en ese año, cuando el presidente de la república José López Portillo promovió una serie de reformas constitucionales a la Carta Magna y se creó la

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Dicha reforma que tuvo entre sus principales puntos:

1. Otorgamiento a la Comisión Federal Electoral la facultad de conceder o cancelar el registro de los partidos, que antes estaba en manos de la Secretaría de Gobernación.
2. Definición de los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implicó elevar a rango constitucional su derecho a las prerrogativas para desarrollar sus actividades políticas y electorales [...]
3. Establecimiento de la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos político, el cual se transformaba en definitivo al obtener al menos 1.5% de la votación.
4. Los partidos políticos con registro federal tendrían derecho a participar en elecciones locales sin tener que solicitar su registro ante las autoridades electorales del lugar.
5. Introducción de las diputaciones de representación proporcional para los partidos minoritarios que obtuvieran al menos 1.5% de la votación, con lo cual la cámara baja quedaría integrada por 300 diputados de mayoría y 100 de proporcionalidad. (Becerra, 2014 :20-21).

Octavio Rodríguez Araujo menciona que la reforma electoral de 1977 fue una válvula de escape del régimen político mexicano para integrar en el corto-mediano plazo a la institucionalidad a distintas fuerzas políticas tanto en el espectro de la izquierda como de la derecha que arremetían contra el Estado a través de diferentes medios. (Araujo, 1986). Y esto fue así ya que tan solo en el siguiente proceso electoral de promulgada la reforma, es decir, en las elecciones intermedias de 1979, participaron en la contienda un total de 10 partidos políticos, seis más que en las elecciones de 1976.

La reforma de 1986 al igual que la de 1977, implicó algunos cambios en la constitución, así como la creación de un nuevo código electoral que derogaba a la normativa anterior en materia electoral, nos referimos al Código Federal Electoral de 1987, que sustituyó al Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. De rasgos muy parecidos a la reforma de 1977, la de 1986 buscó mantener la lógica de apertura de la

representación política, e incluso ampliarla al aumentar el tamaño de la cámara baja a 500 diputados. Los aspectos más relevantes de la reforma son los siguientes:

1. Se estableció la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales, en virtud, de la cual el PRI se constituyó automáticamente en la mayoría absoluta dentro de dichos organismos y controló todas las etapas del proceso electoral de 1988
2. Se suprimió la vía del registro condicionado y solamente se mantuvo la del registro definitivo, con la finalidad de detener la ampliación del sistema de partidos. Sin embargo, se conservó como causal de pérdida del registro el no obtener al menos 1.5% de la votación en una sola elección.
3. Junto con lo anterior, se ampliaron las prerrogativas de los partidos con registro, particularmente las referidas al financiamiento público, el cuál pasaba de ser igualitario y en especie a convertirse en dinero repartido con criterios proporcionales.
4. Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución jurisdiccional de controversias en la materia [...]
5. En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, se mantuvo un sistema mixto con dominante mayoritario (300 diputados de mayoría relativa), pero se incrementó a 200 el número de diputados de representación proporcional y se diseñó un mecanismo para permitir al partido mayoritario participar en el reparto de estos últimos; además, se estableció una cláusula de gobernabilidad para permitir que este partido tuviera la mayoría absoluta de la Cámara a pesar de que su votación descendiera por debajo de 50%, sin establecer un límite inferior.
6. Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la reforma de 1986 estableció su renovación por mitades cada tres años, para lo cual se indicó que uno de los dos senadores por entidad que se elegirían en 1988 duraría en el cargo seis años y el otro solamente tres. (Becerra, 2014: 27-28).

En el proceso electoral siguiente a la reforma, que fueron las elecciones federales de 1988, se vio por primera vez en la historia política del país el desgaste del Partido Revolucionario Institucional, sobre todo, en las elecciones presidenciales. Varios

factores, entre los que se encontraban el descontento social hacia el partido-gobierno, se tradujeron en una votación que colocaron al PRI con una votación aproximadamente del 50% del padrón electoral, siendo la coalición izquierdista la segunda preferencia, con un 30% de los votos, y el Partido Acción Nacional alcanzando un 20%. Es decir, el 50% del padrón electoral se decantó por una alternativa ajena a la del partido dominante.

En el Congreso de la Unión, los votos emitidos a favor del PRI lo favorecieron por encima de todos los partidos rivales, aunque como señala Pablo González Casanova, alcanzó una ligera mayoría absoluta en la Cámara de diputados y la mayoría calificada en la Cámara de Senadores (González, 1990).

Ambas reformas -1977 y 1986- se sancionaron en un contexto de apertura a las fuerzas políticas que deseaban contener institucionalmente, pero que en términos reales no eran competitivas aun frente al partido hegemónico; ello llevo a Giovanni Sartori a decir que el sistema de partidos mexicano era no competitivo y de partido hegemónico pragmático/pluralismo unipartidista. Fue claro que el sistema de partidos durante este periodo, solo se abrió de forma moderada para permitir el juego político a una oposición controlada y minoritaria en todos los sentidos. Fue en años venideros, que la oposición comenzó a ganar terreno, suceso que terminó por reconfigurar por primera vez el sistema de partidos bajo una lógica de alta competitividad entre más de dos partidos.

En 1989-1990, solo unos cuantos años después de la reforma electoral de 1986, se llevaron a cabo nuevas modificaciones a la constitución en materia electoral. También se derogó el Código Federal Electoral de 1987 para dar vigencia al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE] de 1990. Las reformas de estos años estuvieron marcadas -y se indujeron en parte- por la coyuntura pos-electoral de 1989. Por lo que varias de las medidas más notorias, se efectuaron con el motivo de subsanar los desaciertos que acontecieron en el proceso electoral pretérito. Entre las medidas más importantes de estas reformas se encuentran:

1. La creación del Instituto Federal Electoral [IFE], organismos autónomos encargado de la función de organizar las elecciones
2. El secretario de Gobernación presidía el Consejo General del nuevo IFE. El poder legislativo tenía cuatro representantes: dos diputados y dos senadores,

- uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara. Los partidos estaban representados en función del porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro representantes. El Consejo General era completado con seis consejeros magistrados que eran nombrados por la cámara de diputados a propuesta del presidente de la república [...]
3. Restablecimiento del registro condicionado, lo que permitió la entrada de nuevos partidos.
  4. Desapareció la figura de la candidatura común y establecimiento de múltiples candidaturas para la formación de coaliciones.
  5. En el Cofipe se diseñó con más detalle la cuestión del funcionamiento público a los partidos políticos y se mantuvo el criterio proporcional para su asignación, de acuerdo con la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior.
  6. Se creó el Tribunal Federal Electoral con mayores atribuciones en materia de resolución de controversias electorales [...]
  7. Se reforzó la determinación presidencial de los integrantes del tribunal [...]
  8. Se perfeccionó la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados. (Becerra, 2014: 36-37).

Quizás el punto más importante, tal y como lo señala Lorenzo Córdova, fue la delegación de la organización de los procesos electorales, así como su observancia, a un instituto autónomo y especializado para ello como lo fue el Instituto Federal Electoral. Las acusaciones de fraude electoral en 1988 por parte del Frente Democrático Nacional, menguaron la poca credibilidad que aun gozaba el gobierno mexicano en la organización y vigilancia de los procesos electorales, por lo que la creación de un organismo diseñado especialmente para realizar esas tareas, fue un imperativo que se materializó con las reformas de 1990-1991. A la par, también se creó un tribunal especializado en controversias electorales, el cuál debería de brindar mayor certeza jurídica a las elecciones y a todo proceso anómalo que se llegase a presentar.

Aunque estas reformas fueron sin duda importantes para la profesionalización del aparato electoral, los resultados de las elecciones intermedias de 1991 fortalecieron al Partido Revolucionario Institucional tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado

de la Republica. Si la hegemonía absoluta del PRI se llegó a cuestionar en el proceso electoral de 1988, en 1991 el partido hegemónico alcanzo un 64% de las preferencias para la cámara de diputados, y un cómodo 96.8% para la cámara alta. Lo que significa en última instancia que el sistema de pluralismo unipartidista se mantendría intacto.

Las reformas siguientes, que se promulgaron entre 1993 y 1994 implicaron como las pasadas, una serie de cambios a varios artículos constitucionales, aunque esta vez no se derogó el código electoral para dar entrada a otro, sino que se reformaron varios artículos del mismo COFIPE para rellenar algunas lagunas que entorpecían la liberalización electoral.

1. Desaparición del principio de auto calificación de las elecciones de diputados y senadores, con lo cual se facultó al Tribunal Electoral para realizar su calificación definitiva.
2. Introducción de los topes a los gastos de campaña, añeja demanda de la oposición, aunque no se definían posibles consecuencias jurídicas de su violación.
3. Se perfeccionaron aún más los candados a la realización de coaliciones, que de por sí ya eran fuertes en el cofipe original.
4. Se distinguió entre financiamiento público y financiamiento privado, bajo el principio fundamental de que el primero siempre debe prevalecer sobre el segundo.
5. Se introdujo por primera vez la existencia de mecanismos de fiscalización sobre los ingresos y los gastos de los partidos.
6. Se incluyó la regulación de observadores nacionales, pero se excluyó la posibilidad de observadores extranjeros.
7. Se introdujo la doble insaculación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble y la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras modificaciones a detalle.
8. La apertura del Senado a los partidos opositores por medio de la figura de los senadores de primera minoría.

9. Desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la cámara de diputados y el establecimiento de un nuevo mecanismo para la asignación de los diputados de representación proporcional en función de la votación efectiva alcanzada por cada partido, lo que, sin embargo, no eliminaba la sobrerrepresentación del partido mayoritario. (Becerra, 2014: 46-47).

Entre las características más importantes de dichos cambios, se puede apreciar la intención por ampliar las atribuciones de las autoridades electorales, esto con el fin de dotar de mayor legitimidad tanto al Instituto Federal Electoral, como al Tribunal Federal Electoral. La introducción de las facultades de fiscalización, inicialmente limitadas, el aumento en las medidas preventivas de delitos electorales, las condicionantes en relación al origen y gastos de campaña, entre otras, fueron medidas promovidas para *perfeccionar* la eficacia del andamiaje electoral.

Paralelamente, el estandarte por la búsqueda de integrar en la toma de decisiones a la oposición mayoritaria -no necesariamente a las minorías-, se tradujo en la creación de 32 nuevas curules, para aumentar el número de senadores de 96 a 128 [número actual]. Los nuevos espacios de representación por la vía de *primeras minorías* surgieron con la finalidad de integrar a la cámara, solo a candidatos de los partidos que hayan quedado en segundo lugar en las elecciones de cada entidad federativa, es decir, solo tuvieron acceso al Senado aquellos candidatos que quedaron justo debajo del PRI en las elecciones. Tal y como señala Cesar Cansino, el régimen electoral y el sistema de partidos operaban durante esta etapa bajo una lógica de *democracia de fachada* o *cuasidemocracia*; se permitía alguna participación por el principio de manipulación o de organización, que combinaba criterios de representatividad con criterios de estabilidad, aunque siempre bajo un estricto tutelaje y control del gobierno central (Cansino, 1995).

Finalmente, un par de años después, en 1996, se sanciona la que sería la última reforma previa a la alternancia partidista del nuevo milenio, que en su tiempo que se le conoció como la “reforma definitiva”. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal Federal, y la Constitución Política sufrieron modificaciones; se creó la Ley de Medios de Impugnación. A continuación, los cambios más importantes de la reforma:

1. Se concluyó finalmente el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE [...] el Consejo General se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, todos ellos propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.
2. Desapareció el registro condicionado de los partidos políticos, con lo cual se cerró una puerta para la renovación permanentes del sistema de partidos. Quedo solamente la vía del registro definitivo [...] se elevó de 1.5% a 2% lo requerido para conservar el registro y las prerrogativas.
3. En materia de financiamiento de los partidos se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado [...] se establecen dos grandes partidas; la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales.
4. El Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación, dando origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sería la máxima autoridad jurisdiccional en material electoral, tanto en el ámbito federal como local. [...] La Cámara de Senadores nombra a los magistrados, por votación de mayoría calificada de dos tercios, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. En la Cámara de Diputados se elevó el umbral para acceder a los diputados de representación proporcional, de 1.5% a 2%. Se mantuvo el mecanismo, introducido en 1993 en sustitución de la cláusula de gobernabilidad, en virtud del cual [...] ningún partido puede tener por sí solo más de 300 diputados ni [...] un porcentaje de diputados que exceda en más de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional efectiva a excepción del caso en que dicha diferencia se deba a sus triunfos de mayoría relativa. [...] En la Cámara de Senadores se combinan ahora tres mecanismos de asignación; cada entidad tiene garantizados tres senadores, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría [...] aunque ahora 32 senadores más son elegidos por el principio de

representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. (Becerra, 2014: 63-68).

El rasgo distintivo de la reforma de 1996 – y con mayor importancia para la presente investigación- fue la revisión de la estructura y de las funciones de los órganos electorales federales [IFE y TPJF] y el establecimiento de nuevas reglas para integrar el Poder Legislativo [Cámara de Diputados y Senado]. Se soslaya, sobre todo, el hecho de que en esta fase pre-alternancia, se endurecen los requisitos para que los partidos políticos minoritarios mantengan el registro, y con ello, un mínimo de representatividad en el Congreso. Es significativo este nuevo escenario pues en dicho momento es cuando se comienza a visibilizar de forma más clara el contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, bajo la codirección de los partidos políticos mayoritarios; Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional.

En cuanto al número efectivo de partidos, la reforma definitiva barrió con varios partidos políticos que no alcanzaron el umbral del 2.0% de votación nacional requerida, y centralizó las preferencias electorales en solo tres partidos: PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática [PRD]. El examen mínimo de la trayectoria electoral [régimen y sistema electoral y de partidos] es fundamental para comprender los factores políticos y electorales que aceleraron el contubernio institucional, y por ende, la implementación de la agenda neoliberal en México.

## CAPITULO 3: ENTRE LA LEGALIDAD Y LA INSUSTANCIALIDAD

### 3.1 Entendiendo el contubernio institucional

En páginas pretéritas se mencionó que el contubernio institucional se puede entender de dos maneras: como un tipo específico de relación interinstitucional; y como una estrategia política. Veamos como punto de partida este asunto comenzando con la primera faceta.

Las instituciones entendidas tanto en un sentido amorfo como tangible (Peters, 1999) establecen necesariamente en mayor o menor medida vínculos, conexiones, lazos, canales de comunicación o nexos con otras instituciones. No puede pensarse de otra manera la institucionalidad; en las sociedades complejas ninguna institución se encuentra aislada, ni actúa en lo solitario. Más aún al tratarse de la institución política, que a la postre de las funciones que realiza en la esfera de lo público esta no puede pensarse ni mucho menos funcionar sin el establecimiento de relaciones con otras instituciones políticas.

Se emplea el término “institución” para denominar a cada uno de los Poderes de la Unión, también llamados *órganos de Estado* o *entes* en la doctrina constitucional mexicana (Arteaga, 2015). Así, lo interinstitucional presupone una relación o un conjunto de relaciones entre dos o más instituciones, en este caso dos de los tres poderes formales del Estado en México. Sin embargo, las relaciones interinstitucionales no son uniformes. Las características de cada institución en lo particular, sus componentes, el contexto histórico en el que se desenvuelven, más una serie innumerable de factores exógenos, imprimen regularidades que dan forma a las relaciones interinstitucionales. Por consiguiente, existen varios tipos de relaciones entre las instituciones y no uno solo.

De acuerdo a la reconstrucción histórica realizada en capítulos anteriores, se pudo constatar que durante casi todo el siglo XX en la formación social mexicana el *poder legislativo* se encontró subordinado al *poder ejecutivo* bajo un esquema de colusión institucional. Ello se puede constatar de acuerdo a tres proposiciones: 1) existió un sistema de partidos hegemónico; 2) el diseño e implementación de las políticas de

desarrollo se llevó a cabo con exclusividad por parte del Estado; y 3) las barreras jurídicas y políticas relativas a la esfera de competencias de las instituciones eran muy poco claras. En resumen, el poder político se ejercía monolíticamente por medio de una colusión entre el legislativo y el ejecutivo en la que este último dominaba sobre el primero.

Pero como a partir de 1982 el Estado comenzó a adoptar paulatinamente políticas de desarrollo cualitativamente distintas, el tipo de relación entre los dos poderes formales tuvo que alterarse a fin de ser funcional a la nueva institucionalidad democrática promovida. De este modo, se transita de un esquema de colusión a otro de contubernio. Los rasgos característicos del contubernio institucional son: 1) una interacción semi-equilibrada o equilibrada entre las instituciones u órganos gubernamentales en el contubernio; 2) la existencia de un sistema de partidos multipartidista, aunque sea formalmente; 3) adopción, rediseño e implementación de las políticas de desarrollo por parte del Estado, aunque con tutelaje de organismos internacionales, 4) límites políticos y jurídicos claros entre las competencias de las instituciones.

Estas aseveraciones nos trasladan a la segunda cara del contubernio; la asociación interinstitucional vista como una estrategia política. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo (Constitución Política, Art. 39). No obstante, ¿Cómo ejerce su soberanía empíricamente el pueblo? En el régimen político mexicano esta se ejerce -salvo en algunas coyunturas revolucionarias- a través de los partidos políticos legalmente instituidos y con registro formal. Por obra de la propia naturaleza del sistema de partidos hasta umbrales del nuevo milenio, el Partido Revolucionario Institucional no estuvo en la necesidad de pactar o establecer alianzas con ninguna otra fuerza política.

Empero al comenzar la liberalización formal del sistema de partidos, la estrategia política no se podía seguir sosteniendo sobre la base de la exclusión de otros actores políticos, por lo que a fin de cuentas se optó por simular nuevos mecanismos de intermediación de intereses funcionalmente eficientes a los arreglos políticos de nuevo cuño. Es así como el contubernio entre ambos poderes de la unión constituyó una estrategia política idónea para asegurar la reproducción de los intereses de clase, políticos y económicos, del bloque en el poder (Poulantzas, 1982).

¿Pero por qué se le otorga al contubernio institucional un valor negativo? ¿Qué encarna el contubernio en relación con otros tipos de relaciones institucionales para que sea calificado en la forma en la que se hace?

Un contubernio [*contubernium*] en su uso común lingüístico, representa una cohabitación ilícita, o bien, una alianza o liga vituperable<sup>7</sup>; un acto o acción deshonrosa en la que existe una asociación de carácter eminentemente negativa entre dos o más personas físicas o morales. Sin embargo, vale la pena preguntar: *¿Para quién es negativa dicha asociación y por qué lo es?*

En la literatura política son escasos los usos que se han hecho de esta palabra para describir un fenómeno político. Mucho menos se puede hablar de su empleo como categoría de análisis en el marco de algún enfoque teórico-metodológico. Por ejemplo, el periodista John Kenneth Turner en su obra *México bárbaro* dedica un capítulo completo a hablar acerca de “El contubernio de Díaz con la prensa norteamericana” (Kenneth, 1991) mismo en el que describe la relación implícita entre el gobierno del presidente Porfirio Díaz y los principales periódicos de la prensa estadounidense con el objetivo de enaltecer la figura del dictador y censurar toda crítica al ejercicio gubernamental del mismo. En otro contexto Oswaldo Zavala, también periodista, utiliza en su obra *Los Carteles no existen. Narcotráfico y cultura en México* (2015) el término contubernio, para describir una asociación de tipo informal entre oligarquías locales y conglomerados transnacionales para la explotación de recursos naturales en el norte de México. También se le asigna una valoración negativa.

Desde una perspectiva temporal y espacial distinta, Andrés Roemer recurriendo al economista James M. Buchanan parlamenta marginalmente sobre un “contubernio político”, como parte -junto con el análisis político-espacial y la teoría de los grupos de interés-, del análisis económico e institucional que realiza la Escuela de Economía Política de Virginia en sus estudios. Lamentablemente, en ninguna parte precisa lo que entiende por contubernio político, aunque sí se le otorga un aura de racionalidad

---

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia Española, 2019.

económica donde se ve por la maximización de los intereses individuales de acuerdo a los planteamientos de la teoría de la elección pública (Roemer, 2000).

En los tres casos citados, tanto en el de Turner y Zavala, como en el de Roemer, se deja entrever que el contubernio representa una relación que puede resultar “positiva” para ciertos grupos sociales, o instituciones, -siguiendo a Guy Peters-, aunque también lo es en detrimento de otras colectividades. El contubernio conlleva de inicio un típico *juego suma cero*. Para el caso mexicano, el contubernio institucional en el sentido que se aborda aquí, representó un beneficio para las llamadas elites políticas y económicas, así como para sus principales operadores político-jurídicos incrustados en los entes gubernamentales, y una pérdida para los demás agentes sociales.

No se trata pues de una valoración de tipo moral entre “lo correcto” y “lo incorrecto”, o “lo bueno” y “lo malo”, sino como se ha argumentado, se está hablando de una *relación interinstitucional-estrategia política* en la que hay ganadores y perdedores.

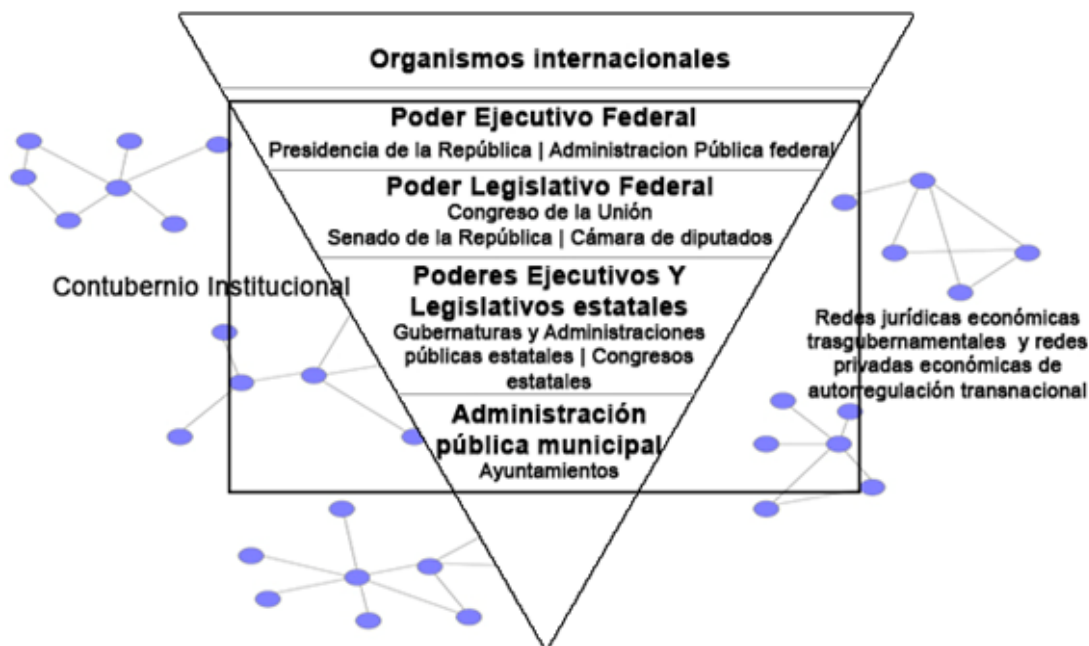
Este rasgo en lo singular podría diferenciar al contubernio de otro tipo de relación institucional y no necesariamente institucional, pero relación, a fin de cuentas; la cohesión. Se le asigna a esta más bien un valor positivo y deseable en su acepción sociológica política debido a que su vinculación con la legitimidad y la gobernabilidad (Ottone y Sojo, 2007)<sup>8</sup>. Existe cohesión entre instituciones o actores sociales cuando hay acuerdos, metas establecidas y mecanismos que fortalezcan su unión mediante prácticas consensuales. En clave política, la cohesión se asocia comúnmente a la disciplina partidaria (Pérez, 2006), indicador que sirve para conocer el grado en el que los miembros de un partido político reafirman *la línea* partidista sobre la base de decisiones. De igual forma, tanto en su representación sociológica como politológica, la cohesión institucional simboliza un tipo de relación positiva, deseable, en el objeto-fin de la propia asociación.

---

<sup>8</sup>Organización de las Naciones Unidas. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana, 2007).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf)

Hechas estas aclaraciones es que no solo es posible hablar de un *contubernio institucional* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el periodo 1982-2018, sino necesario; pues sin el contubernio no hubiera sido posible favorecer de la manera más eficaz la materialización del modelo económico neoliberal en México. *El contubernio institucional se puede definir como una relación interinstitucional, a su vez estrategia política poco transparente y de carácter informal entre dos o más instituciones estatales con el fin de alcanzar objetivos programáticos concretos.*

El contubernio institucional encarna una valoración negativa debido al factor de opacidad y poca transparencia que envuelve a la toma de decisiones que se realizan al interior de las instituciones por los operadores políticos y jurídicos. Esto es así ya que si bien cada institución -con sus respectivos operadores- acciona dentro de su esfera de competencias, es decir, en un marco de legalidad institucional, a este proceso lo anteceden generalmente negociaciones, que a su vez, están condicionada por factores extra-institucionales como lo es el imperativo de cumplir con parámetros de políticas de desarrollo trazados desde organismos internacionales. De este modo, el contubernio se podría ilustrar de forma gráfica en torno a la figura de una pirámide invertida verticalmente, en la que la base [lo más importante de la pirámide] se compone de los organismos internacionales que ahora diseñan las principales políticas de desarrollo, y



*Ilustración 2. Bosquejo general del contubernio institucional en México. (Elaboración propia).*

en los siguientes niveles de arriba hacia abajo se encontrarían los poderes ejecutivo y legislativo nacional, seguido de sus homólogos estatales y municipales. Sobre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, se asume que por lo menos los primeros replicaron el contubernio federal, pero a nivel local, al validar los proyectos de reforma constitucional que por procedimiento habrían de ser sancionados por dos terceras partes de los congresos estatales. Así lo demuestran las actas del Congreso, aunque este asunto ameritaría una investigación aparte.

En añadidura, otra novedad que se fisga en el esquema general del contubernio es el papel que desempeñarían las redes jurídicas económicas trasgubernamentales, y las redes privadas económicas de autorregulación trasnacional, ambas sin un lugar fijo en la estructura piramidal invertida. La narrativa que sostiene que algunos cambios normativos llevados a cabo dentro del sistema jurídico nacional son conducidos desde instancias internacionales [públicas o privadas] no es novedosa, aunque sí vigente. En el fondo, como señala Luigi Ferrajoli, se encuentra la discusión en el contexto contemporáneo de internacionalización de relaciones sociales en torno a la cual ciertas premisas filosófico-políticas de los Estados-Nación, como el concepto de soberanía, se han abierto al debate (Ferrajoli, 1998).

La tensión entre lo nacional y lo internacional se asume, así como una relación dialéctica en la que los Estados parecen entrar en tensión con las organizaciones internacionales, sobre todo cuanto alguna disposición del ordenamiento jurídico nacional difiere con lo estipulado en el derecho internacional. Sin embargo, lejos de categorizar maniqueamente a lo nacional como progresivo y a lo internacional como regresivo, o *viceversa*, más bien se debe de señalar que han existido avances positivos en la armonización del derecho internacional y el sistema jurídico mexicano (Orozco, 2015), sobre todo en materia de derechos humanos; pero a su vez, la apertura económica desmedida de México hacia el exterior ha fomentado que sujetos de derecho internacional -como las instituciones de Breton Woods-, y actores internacionales como las empresas trasnacionales, hayan adquirido centralidad en hechura de las políticas públicas nacionales.

Aquí para ser más enfático Jaime Cárdenas, quien al analizar la estructura jurídica contemporánea de los Estados neoliberales afirma que:

“[...] podemos ubicar dos tipos de redes: a) las redes jurídicas económicas trasgubernamentales, y b) las redes privadas económicas de autorregulación trasnacional. En el caso de las redes jurídicas trasgubernamentales, los centros de producción jurídica son, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Instituto para la Unificación del Derecho Privado. Las redes privadas económicas de autorregulación trasnacional, organismos privados internacionales, por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional, son centros de producción jurídica para sus agremiados y utilizan el poder, la presión o la persuasión para que las regulaciones producidas sean adoptadas por las legislaciones nacionales”. (Cárdenas, 2015, 41).

Es oportuno señalar en este espacio que en concordancia a las características del contubernio institucional, las políticas de desarrollo, o si se le prefiere llamar, *la agenda neoliberal*, primero se adopta por el Estado mexicano y luego se rediseña por los órganos de Estado competentes, para finalmente ser implementada. El Estado no pierde su soberanía ni su papel decisorio, pero sí se compromete con organizaciones y actores internacionales a materializar “recomendaciones”, las cuales en algunos casos son mandatos que deben de seguirse por la obligación que el Estado contrajo como prestatario para el caso de créditos otorgados por este tipo de instituciones.

El origen de las susodichas “recomendaciones” se encuentra en una amplia gama de informes ejecutivos, investigaciones científicas, anuarios, conferencias, y demás diagnósticos, donde grupos de expertos analizan determinada realidad social, encuentran sus fallas y proponen alternativas que comúnmente conllevan el endeudamiento público y la racionalización del gasto gubernamental. Después, al ser acogidas por el Estado nacional, ocurre un proceso de *rediseño* en el que las instituciones en contubernio -más otros actores externos como bien pueden ser los

cabilderos (Gómez, 2007)<sup>9</sup> y otros grupos de presión-, modifican en cierto grado algunos puntos de los imperativos financieristas. La función de los partidos políticos y el personal político que participa en algún espacio estratégico dentro del Congreso o la administración pública federal es importante.

Finalmente, se requiere advertir que el contubernio se puede entender de forma particularmente distinta dependiendo de la correlación de fuerzas y de los principales actores que toman las decisiones al interior de los poderes de la unión. Para el periodo de 1982 a 1997, se observa un contubernio de carácter *unipartidista*, donde por propia 'disciplina partidaria' el Partido Revolucionario Institucional propone y valida la agenda neoliberal. Al no existir aún oposición política con la cual se tuviera que negociar necesariamente, ni aliados con los cuales concertar temas prioritarios, los legisladores federales del PRI tan solo validaban lo que el Presidente de la República y el gabinete turnaban al Congreso de la Unión. En situaciones escasas, los procedimientos constitucionales tuvieron como origen alguna de las dos cámaras, para luego pasar a los congresos de las entidades federativas, y por último al poder ejecutivo federal, aunque ello no alteraba los resultados.

La segunda etapa del contubernio puede entenderse plenamente de 1997 -fecha en que el partido hegemónico- pierde la mayoría calificada en la cámara baja- hasta el 2012, año hasta que la correlación de fuerzas dio significancia a la alianza entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional. Durante el periodo de los *gobiernos divididos* el voto favorecía a tres partidos políticos nacionales, de los cuales dos de ellos establecieron acuerdos para consensar las votaciones necesarias en pro de las políticas de desarrollo neoliberales. El tercer partido – el Partido de la Revolución Democrática-, se ostentó en este lapsus, como el partido opositor al régimen político, no logrando por sí solo revertir las votaciones que se realizaban conjuntamente por el PRI y el PAN.

---

<sup>9</sup> José de Jesús Gómez Valle. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. Espiral (Guadalajara), vol.14 no.42 Guadalajara may./ago. 2008. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652008000300004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652008000300004)

La última etapa del contubernio institucional corresponde al periodo 2012-2018, donde tres partidos políticos mayoritarios tomaban las decisiones más importantes en cuanto a la materialización del neoliberalismo en México. Son en estos años, cuando a través de la figura del Pacto por México [PPM], se copia y pega la agenda neoliberal de dicha figura al congreso de la unión, sancionando figuras jurídicas de corte semi-presidencialista como el gobierno de coalición para prever consensos entre partidos a fines en caso de no alcanzar mayorías, y debilitando al mismo tiempo, paradójicamente, el propio papel del legislativo como asamblea deliberativa y tomadora de decisiones políticas. La primera etapa es de inicio y desarrollo del contubernio, y la segunda y tercera corresponden a su consolidación durante los gobiernos divididos.

### 3.1.1 Validez de la norma

Una nota distintiva del contubernio institucional ya puesto en marcha se encuentra en el hecho que toda la acción política derivada directamente del contubernio se realiza en un entorno de legalidad y certeza jurídica. Dicho en otras palabras, no existe nada de ilegal o antijurídico en el contubernio entre el poder ejecutivo y legislativo. Tanto las instituciones formales, como sus respectivos operadores político-jurídicos actúan conforme a la ley -en el grueso de las ocasiones- sin contravenir lo estipulado en sus jurisdicciones.

El Poder Ejecutivo Federal, como los demás órganos de Estado y entes públicos nacionales se rige de inicio por la *Carta Magna*: en el capítulo tercero del título segundo se especifica la identidad entre el poder ejecutivo y el presidente de la república [art.80]; la legitimidad electoral mayoritaria directa del presidente [art.81]; el carácter del Ejecutivo como jefe de Estado y jefe de gobierno [arts. 80 y 89]; el carácter del ejecutivo como jefe de la administración pública [arts. 89 y 90]; la facultad reglamentaria originaria [art.89]; el carácter auxiliar de la administración en las funciones del ejecutivo [art. 90]; el modelo organizacional centralista y para-estatal de la administración pública [art.90]; y las responsabilidades administrativas de los secretarios de Estado y jefes de departamento en la conducción de sus ramos [art.17].

Nada atípico hasta aquí. Se describen como en el arquetipo de régimen político presidencialista las facultades constitucionales del poder encargado de la publicación y promulgación de las leyes, los decretos y tratados, de la reglamentación de las leyes y los tratados, y de la ejecución de las leyes, tratados y decretos (Arteaga, 2015). Por supuesto que al analizar diacrónicamente el referido capítulo tercero en la actualidad se encontrará con que el presidente de la república ha “sido debilitado” al perder facultades que antes poseía, y la administración pública se ha descentralizado y desconcentrado en cierto grado al crearse nuevos entes como los organismos constitucionales autónomos y los órganos reguladores coordinados.

En segundo orden de importancia, después de la Constitución se llega a la aún vigente *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (DOF: 29/12/1976). En esta ley a *grosso modo* se especifican cuáles serán los entes de la administración pública federal centraliza y para-estatal, así como los organismos descentralizados, fijando sus atribuciones y criterios distintivos. Resalta a simple vista que a pesar del discurso político anti centralista y pro empresa privada de los sexenios neoliberales, el Estado continúa siendo centralista, y el fantasma de la para estatalidad todavía merodea.

Sobresale en este último aspecto la vigencia de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* (DOF: 14/06/1986), promulgada desde los inicios del neoliberalismo. A través de la *extinta Unidad de Desincorporación* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y junto con otros marcos normativos como la Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, se privatizaron [desincorporaron] legalmente más de un centenar de empresas paraestatales durante el periodo analizado.

Finalmente, en un rango de menor jerarquía jugaron un papel importante algunos reglamentos, como el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y el Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. En conjunción con otras disposiciones de igual importancia -como el presupuesto de egresos de la federación- el ejecutivo federal durante el contubernio

institucional actuó en un marco pleno de legalidad, sin que existieran reclamos procedentes de inconstitucionalidad por su actuación en la implementación de la agenda neoliberal.

Para el caso del Poder Legislativo federal, tampoco se rastrearon omisiones o violaciones evidentes en su esfera de competencias. Más allá de la sobre simplificación de su papel en algunos procesos legislativos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión operaron conforme a la ley. Lo primero que hay que constatar, es el carácter bicameral del órgano legislativo nacional mexicano. De acuerdo a la Constitución, el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (art.50). Es decir, se reconoce el carácter bicameral del poder legislativo federal donde existirán dos asambleas legislativas integradas de manera distinta y con facultades diferentes. De ahí en adelante, durante todo el capítulo segundo se describen los procedimientos de la elección e instalación del Congreso (arts. 51-70); de la iniciativa y formación de las leyes (arts. 71 y 72); las facultades generales del Congreso (art. 73); facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (arts. 74 y 75); facultades exclusivas del Senado (art. 76); facultades compartidas no vinculantes (art. 77); características y funcionamiento de la comisión permanente (art. 78); y características y funciones de la Auditoría Superior de la Federación (art. 79).

Descendiendo en la jerarquía normativa nos encontramos con los estatutos del poder legislativo: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF: 03/09/1999); Reglamento de la Cámara de Diputados (DOF: 24/12/2010); Reglamento del Senado de la República (DOF: 04/06/2010); Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF: 20/03/1934); y Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (DOF:08/05/2018).

Más allá de realizar un análisis sobre las disposiciones contenidas en cada uno de estos marcos normativos, cabe señalar que normatividad interna de cada una de las cámaras se fue perfeccionado sobre todo desde al arribo de la oposición al congreso, o como diría

Khemvirg Puente, desde que el poder legislativo comenzó su institucionalización (Puente, 2017).

### 3.1.2 Insustancialidad

La principal contradicción del contubernio, a pesar de su apego a la norma jurídica como recién se vio, subyace en su falta de sustancia a la ontología republicana. El republicanismo democrático al menos en su acepción filosófica no parece hallar cabida durante el contubernio pues la lógica de la división de poderes se deformó en pro de una gobernabilidad centralista, autoritaria y neoliberal. Se entiende como republicano al modelo de organización político-jurídica en el que el poder político se ejerce de manera democrática mediante un conjunto de pesos y contrapesos que vienen a constituirse a partir de los poderes formales del Estado.

Al realizar un análisis histórico y político del Estado surgido de la revolución mexicana, Gerónimo Hernández Vaca llegó a la conclusión que el *liberalismo político y filosófico* en México ha sido en el mejor de los casos una caricatura del liberalismo realmente existente en los Estados Unidos de Norteamérica y los países de Europa occidental. Naciones donde la doctrina liberal posee un sustrato más firme. ¿Por qué? En términos simples, el autor sostiene que ante la necesidad de seguir manteniendo un régimen político presidencialista y centralista, el liberalismo solo ha fungido como un discurso político mitológico que oculta las relaciones de poder tal y como se expresan en la formación social mexicana (Hernández, 2012). Es decir, más allá de las formalidades que la dogmática constitucional tiene bien identificadas, son pocos los asideros encontrados en la realidad fáctica.

En un mismo tono, aunque avacado aún más a la actualidad, Roberto Niembro Ortega declara que en México se ha vivido una especie de constitucionalismo autoritario, en el que la Constitución es de tipo liberal-democrático, pero el ejercicio del poder político es autoritario (Cárdenas, Hernández y Niembro: 2019). Para el constitucionalista, México es un caso típico en el que las elites políticas emplean procedimientos democráticos de fachada -la misma Constitución-, para ocultar acuerdos políticos en los que se presentan los intereses de los grupos dominantes como intereses ciudadanos.

Para que se pueda hablar de una democracia constitucional y republicana *más o menos auténtica* se tienen que presentar un sin número de condiciones que atienden directamente a los órganos de Estado como a la distribución del poder público. Pero al limitarnos solo al análisis de la relación entre el ejecutivo y el legislativo federal, el contubernio tuerce la doctrina de la división de poderes de una manera muy peculiar.

En segundo término, el poder político se filtra aún dentro de los poderes formales estatales en ciertas figuras jurídico-políticas, quienes terminan siendo a fin de cuentas las que toman las decisiones o influyen de manera determinante en ellas. En torno al poder ejecutivo, se observó que durante la hegemonía del modelo neoliberal por lo menos seis secretarías de Estado se coronaron como actores políticos relevantes en el rediseño y promulgación de las reformas. La Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Secretaría de Educación Pública; y Secretaría del Trabajo y Previsión Social tuvieron mayor centralidad que otros entes de la administración pública federal.

Así mismo, si bien es cierto que el ejecutivo neoliberal se caracterizó por su sustracción de facultades constitucionales que antes sobredimensionaba, se reconocen coyunturas dentro de esta misma periodicidad en la que este se fortaleció por otras vías como la reconstitución de la coalición dominante y reconsolidación del régimen durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (Cansino, 1995), y la sanción de una nueva figura jurídica -la iniciativa preferente presidencial-, a finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

La misma tendencia anti-republicana y anti-democrática apareció en el poder legislativo. Las Mesas Directivas y las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras estuvieron en todo momento cooptadas por personal político a fin al Presidente de la República y en favor de la agenda neoliberal. Ni de lejos se observó el interés por balancear el ejercicio del poder político en sintonía con la cada vez más creciente pluralidad del congreso. La máxima madisoniana de un gobierno democrático en el que el poder de las mayorías se equilibre con el de las minorías (Dahl, 2006) no pareció tomarse en cuenta en la integración de estos órganos directivos del cuerpo legislativo. Y

en las comisiones de trabajo ordinarias [véase anexo], el procedimiento se repitió. En todas las comisiones predictaminadoras de carácter estratégico donde forzosamente se tiene que dar el trámite correspondiente a los proyectos de decreto que sucesivamente han de turnarse al pleno, se aprecia una conformación que favorece a los partidos políticos que dan viabilidad al contubernio. De este modo las comisiones legislativas *más importantes* como la de Gobernación y Puntos Constitucionales; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Hacienda y Crédito Público; y Energía en la Cámara de Diputados, y Puntos Constitucionales; Aranceles y Comercio Exterior; Relaciones Exteriores; Gobernación; y Hacienda en el Senado de la República, fueron presididas por operadores políticos clave del contubernio.

En ningún momento el poder político pareció ejercerse de manera balanceada, en la que hubiera una auténtica oposición y colaboración dialéctica entre los poderes. El enorme cumulo de formalidades reglamentaristas y mecanicistas no garantizaron una transición a la democracia pues el péndulo ni se inclinó más hacia el constitucionalismo ni hacia la democracia. Eraña Sánchez fue muy claro al argumentar:

“[...] que la concepción rígida de comunicaciones Ejecutivo-Legislativo deriva de un malentendido histórico del principio de separación de poderes, en donde ambas instancias son beneficiarias e interfieren de manera directa en las anomalías del diseño institucional, independientemente de que el poder en cuestión desconozca el grado de afectación provocado son sus actos de inconciencia” (Eraña, 2018: 75).

En fin, sea por anomalías propias del diseño institucional o por la acción concertada entre los funcionarios y representantes populares, ambos poderes de la unión se caracterizaron durante 1982-2018 por su falta de sustancia republicana en apego a un modelo centralizador donde pequeños núcleos tomarían las decisiones que afectarían de manera negativa a amplios sectores ciudadanos.

### **3.3 El nexo entre los Planes de Desarrollo y la producción jurídica**

En todo Estado, independientemente del tipo que sea, y con arreglo también a las diferentes formas que pueda objetivar, siempre existe una planeación de la cosa pública

en mayor o menor grado. La intervención del Estado en materia económica, política, educativa, ambiental, laboral, cultural, etc., ocurre incluso en las democracias liberales más aperturizadas a las transacciones del mercado debido a la propia naturaleza rectora del Estado en la ordenación y reordenación de *lo público*. Dicha intervención y regulación estatal se vuelve aún más implícita con el advenimiento de los problemas derivados del cálculo económico a raíz de la industrialización sostenida de las economías capitalistas y socialistas emergentes. Más aun, la cuestión de la planeación nacional difiere en los países llamados en aquel entonces de “tercer mundo”, ahora “economías emergentes”.

El caso mexicano es emblemático, donde a pesar de su vecindad con los Estados Unidos de Norteamérica se adopta en ese contexto en materia de planeación un esquema mixto y heterogéneo, pero inicialmente más orientado al modelo soviético <sup>10</sup> que al norteamericano. La orientación se observa claramente en el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas del Río [1936-1940], donde se practica por primera vez en la historia política mexicana la temporalidad sexenal del poder ejecutivo con su respectivo Plan Sexenal. Estos últimos -antecedente directo de los actuales Planes Nacionales de Desarrollo [PND]-, fueron los documentos programáticos formales, donde el Estado mexicano realizaba públicos sus compromisos y objetivos durante la gestión gubernamental en curso. Sin embargo, como señala José Luis Ceceña, la planeación nacional, estipulada en los planes sexenales y otros planes menores que derivaban de, no señalaban en lado alguno *cómo* se va a hacer lo que se apunta (Ceceña, 1976), quedando reducida en un conjunto de buenas intenciones y deseos, pero sin factibilidad real.

Es hasta 1983 cuando entra en vigor una Ley de Planeación (DOF: 1983), que busca brindar mayor certeza y viabilidad a la planeación, no obstante, el Estado en la época de Miguel de la Madrid, ya no era el mismo que en la época de Cárdenas, y por consiguiente, en la planeación no participaban los mismos actores que estaban presentes hacia la

---

<sup>10</sup> Los Planes sexenales se inspiran en buena medida de los planes quinquenales emprendidos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a partir de 1923 para industrializar la planta productiva estatal. Se adopta pues para los años treinta en México, un modelo de planificación nacional, que difería de los modelos de planeación indicativa capitalista, como el estadounidense, pero que armonizaba la propiedad privada con la propiedad pública sobre los medios de producción.

segunda mitad del siglo XX. La Ley de Planeación define en su artículo tercero a la *planeación nacional de desarrollo* como:

“[...] la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”. (Ley de Planeación, 2020).

Más adelante en la misma ley, se especifican todos los actores que participarán activamente en la planeación, así como los instrumentos formales que se utilizarán para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo. Se definen también criterios básicos de coordinación entre las instituciones y órganos del pacto federal que operacionalizan los planes y programas, se fincan responsabilidades en caso de contravenir lo estipulado en el texto, y hasta se disponen de mecanismos de participación ciudadana en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo menos formalmente, los Planes Nacionales de Desarrollo sustentados en la Ley de Planeación, representan un avance sobre los Planes Sexenales de antaño y la poco conocida y esquemática *Ley sobre Planeación General de la República* de 1930. Es visible a toda costa que la nueva planeación neoliberal logró incorporar exitosamente al gobierno un conjunto de procedimientos provenientes del sector privado tendientes a racionalizar los procesos organizacionales y laborales. Estos procedimientos no son ni más ni menos que la *contabilidad nacional*, la *programación lineal*, los *matrices de insumo producto*, los *juegos de decisión*, el *camino crítico*, la *evaluación de proyectos*, (Ceceña, 1976), entre los más importantes.

Lo sugestivo del nuevo contexto socio-político fue que a pesar de la sofisticación en los instrumentos usados para llevar a cabo la planeación, los principales instrumentos jurídico-políticos utilizados para cumplir con lo establecido en los PND continuaron siendo los clásicos: el *decreto* y la *reforma jurídica*. Aunque las correlaciones de fuerzas

hayan cambiado, se cuente con la existencia de actores que incluso rebasan las fronteras nacionales, y el personal político emule prácticas de la gerencia privada, los procedimientos constitucionales republicanos se mantuvieron similares de origen.

De esta forma no hay materialización de un PND si no hay reformas normativas y decretos que den validez a su contenido teórico, y también, no hay reforma constitucional ni decreto, sin que existan las condiciones políticas necesarias para su objetivación. El contubernio institucional es pues el medio, y no el fin, para la adopción, rediseño e implementación de la agenda pública neoliberal en México.

Es claro que el contenido *in extenso* de los PND nunca se concretiza durante la temporalidad que se establecen sus metas, a pesar de, durante el periodo que va de 1982 al 2018 hemos podido rastrear continuidad en los Planes, incluso en el periodo conocido como de “alternancia”. Ningún PND durante este periodo rompe con su homólogo anterior ni modifica las directrices motoras que los atraviesan transversalmente. Tan solo y eso sí, lo que se puede apreciar en cada sexenio -independientemente del partido que ostente la presidencia de la república-, es la priorización de algún rubro sobre los demás.

El grado de eficacia en torno a la materialización de todos los puntos estipulados en los PND -cosa que no se hará aquí- se determina directamente a partir de los acuerdos, negociaciones y pactos logrados entre los legisladores federales y los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo. Pero es privativo soslayar, tal y como lo señalan Roderic Ai Camp (2006) y Alejandra Salas Porras (2017), el liderazgo político en el México neoliberal, siempre fue uniforme en cuanto a sus integrantes agrupados en “camarillas”, o “campos de poder”. Por lo que a fin de cuentas, los funcionarios públicos clave, a los que también se les denomina “elite política”, siempre tuvieron una influencia decisiva -ya sea directa o indirectamente-, sobre *las políticas* consensadas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

### **3.4 Criterios de selección de la producción normativa “neoliberal”**

No todas las reformas a la Constitución Política, ni la sanción o modificación de leyes y reglamentos durante el periodo de estudio son necesariamente “neoliberales”; pero sí

deben ser catalogadas como tal un número amplio de aquellas que además estar consagradas en el discurso público gubernamental, cumplen con ciertos criterios neoliberales -económicos, políticos y/o ideológicos-, y fueron producto del contubernio institucional entre el Poder ejecutivo y el poder legislativo. Es decir, el contubernio institucional no se dio en términos genéricos para promover, aprobar y ejecutar todo tipo de decisiones gubernamentales; existió concretamente para consensar políticas de corte neoliberal. Prueba de ello, es que entre el funcionariado inmiscuido en el contubernio sí existieron escisiones en torno a ciertos temas como -el fin de la ideología de la revolución mexicana, la ampliación de derechos a nuevas minorías, la relación bilateral entre México y Estados Unidos, etc., - pero sobre aquellos consagrados en la nueva agenda pública neoliberal, siempre existió consenso.

Los criterios de selección de dichas reformas no son arbitrarios ni tampoco aleatorios. Se eligieron aquellas reformas que encuadren dentro de lo que Rhina Roux llama *los seis ejes de la reestructuración neoliberal en México*: 1. la contención del costo del trabajo; 2. la reestructuración del régimen de propiedad agraria; 3. los procesos de privatización; 4. la reestructuración educativa; 5. la redefinición de las relaciones con la iglesia; y 6. la integración política y económica al proyecto norteamericano (Roux: 2006, 227)<sup>11</sup>.

Lo que Roux llama *contención del costo de trabajo* versa sobre los esfuerzos institucionales por el mantenimiento de la fuerza laboral bajo parámetros económicos de rentabilidad. Es decir, por la apuesta a establecer bajos salarios, flexibilidad en los contratos laborales, a fin de que la fuerza de trabajo mexicana fuese atractiva para que las grandes inversiones de capital privado fructificarán en México. Este proceso, ligado intrínsecamente al patrón de acumulación secundario exportador, se puede apreciar bajo la consigna de la “reforma laboral” planteada desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari [1988-1994], aunque materializada hasta el mandato de Enrique Peña Nieto [2012-2018].

---

<sup>11</sup> Rina Roux. *El príncipe mexicano* (México: Ediciones Era, 2006), p. 227.

Las reformas jurídicas sancionadas en dicho sentido modificarían aspectos de los siguientes ordenamientos normativos: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Ley Federal del Trabajo*, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, entre otros estatutos menores; y crearían la *Ley del Seguro Social* (1995) y la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (2007).

La reestructuración del régimen de propiedad agraria significó el desmantelamiento de la estructura agraria de propiedad colectiva cuya base fue el ejido, y su sustitución real por otras formas de propiedad privada sobre la tierra donde ya no se contemplaba ningún interés social a priori. Para esto, se derogaron la *Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino*, *Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías*, *Ley General de Crédito Rural* y la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, y se dio paso a la creación de la actual *Ley Agraria* de 1992.

Como el campo mexicano no representó durante el neoliberalismo un sector prioritario ni mucho menos estratégico, su paulatino abandono por parte del Estado motivó que grandes empresas nacionales y transnacionales incursionaran en el diseño y aprovechamiento de las relaciones agrarias al modificar su marco jurídico regulador, así como en la integración de nuevos actores que ahora figurarían en la explotación de la renta de la tierra.

Por procesos de privatización se entiende la conversión de empresas públicas a empresas privadas mediante su reestructuración presupuestaria y organizacional a través del cambio de propietario del Estado a algún particular. La privatización en este sentido, es una constante a lo largo de los distintos sexenios [1982-2018], expresada principalmente por medio de la conversión de ex empresas para-estatales a empresas privadas, pero que también se observa con matices en la conformación de las asociaciones público-privadas y el fortalecimiento del tercer sector en detrimento del Estado. Entre los objetivos de la privatización en términos económico-financieros y administrativos se pueden encontrar los siguientes:

- “a) Fortalecer las finanzas públicas, b) Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias, c) Eliminar

gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni económico, d) Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado, e) Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura". (Rogozinski, 1993: 15-16).

Además de los cambios efectuados a la Constitución Política, en este rubro se aprecia la creación de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986)*, *Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (2004)*, *Ley de Asociaciones Publico Privadas (2012)*, y el acatamiento de otras tantas normas de derecho internacional privado.

La reestructuración educativa comprende un conjunto de cambios efectuados al sistema educativo nacional con miras de modificar las relaciones entre el personal docente y el estudiantado; la razón de ser de la educación, desde la primaria hasta la educación superior; y las relaciones laborales magisteriales, particularmente la de los maestros normalistas agremiados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La modificación de los planes de estudio, el aumento en el volumen de las instituciones privadas, la descentralización de las instituciones educativas públicas, la reducción del presupuesto público asignado y el aumento en las cuotas, son algunos factores característicos de la incursión del neoliberalismo en el campo educativo.

La constitución política, *Ley General de Educación (1993)*, *Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2008)*, *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013)*, y otras legislaciones estatales y reglamentos menores sufrieron modificaciones y abrogaciones durante el periodo 1982-2018.

La redefinición en la relación Estado-iglesia tuvo su punto más álgido durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, aunque en los sexenios del 2000-2006 y 2006-2012, también existieron cambios notables. Los cambios suscitados en favor de una relación más estrecha entre las autoridades gubernamentales y la nomenclatura eclesiástica - católica sobre todo-, tuvieron repercusiones en la educación, la política y la economía (Galindo, 2012). En los tres rubros, existió un empoderamiento gradual de la jerarquía eclesiástica católica, misma que fue tutelada por el Estado.

Los cambios constitucionales son apreciables en la Constitución Política, la Ley General de Educación, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, solo por citar los más importantes.

Y finalmente, la integración económica y política del Estado mexicano a los Estados Unidos de Norteamérica, forma parte del proyecto más amplio de sujeción económico-comercial del primero al segundo, en el marco del auge de los tratados internacionales de integración, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la entrada de México a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin pasar por alto, que detrás de la integración de México a la dinámica norteamericana, existió un plan de seguridad nacional orientado al robustecimiento de las medidas de seguridad -pública y nacional-, en ambos territorios.

Al ser México uno de los socios comerciales más importantes de los Estados Unidos,

Por cuestión de tiempo y espacio, se han seleccionado solo tres decretos por sexenio, para sumar un total de dieciocho normas examinadas durante la duración del contubernio institucional. Sin que esto signifique que los decretos elegidos sean los “más neoliberales”; cada uno de ellos encuadra en al menos uno de los seis ejes de la reestructuración neoliberal.

## **SEGUNDA PARTE**

*Inicios y desarrollo del contubernio institucional*

## **CAPÍTULO 4: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 Y LII – LIII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado marca un antes y un después en la historia político-económica y constitucional de México. En primer lugar, es durante su mandato [1982-1988] cuando el gobierno mexicano comienza a adoptar recomendaciones de organismos internacionales en materia política, económica, laboral, educativa, jurisdiccional, etc., de forma indiscriminada. No es que antes el gobierno hiciera caso omiso de las normas del derecho internacional, o que en un afán proteccionista y ultranacionalista se negara si quiera a escuchar propuestas provenientes de agentes del extranjero, sin embargo, las iniciativas foráneas tendientes a modificar algún marco normativo tenían poca eficacia en el sistema jurídico nacional. Inicia también en estos años una tendencia transexenal a flexibilizar la Constitución Política como nunca antes se había hecho en sexenios pretéritos. Prueba de esto último, es que con anterioridad a la presidencia de Miguel de la Madrid, con José López Portillo solo se habían promulgado 34 reformas constitucionales; con Luis Echeverría fueron 40 y con Gustavo Díaz Ordaz su número fue de 19. En cambio, de 1982 a 1988, se reformaron 66 artículos de la Carta Magna, y la media a partir de entonces solo aumentó con el paso de los sexenios. Esto sin contar además las reformas efectuadas a ordenamientos de menor jerarquía.

El contexto internacional era álgido en todos los sentidos posibles. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas daba signos claros de estancamiento, mientras que en las democracias liberales de occidente, el Estado de bienestar también mostraba sus debilidades. La coyuntura internacional que se observaba en estos años marcó una época de cambios donde incluso la República Popular China, abandonó parte del proteccionismo estatal y reabrió algunos mercados nacionales a la inversión privada. Parecía que el fantasma del comunismo y de la intervención del Estado se desvanecía para ceder terreno al paradigma (neo)liberal ortodoxo.

En el ámbito nacional también se estaban dando grandes transformaciones. A raíz de la reforma electoral de 1978, se fueron cediendo espacios en el ejercicio del poder gubernamental a partidos políticos y grupos de interés que antes no tenían una representación real en la toma de decisiones. Por un lado, se encontraban un abanico

de fuerzas de izquierda que habían renunciado a la lucha armada, para pasar a la contienda electoral y a la lucha de masas. Pero también cobraba fuerza el existente, aunque aún en proceso de madurez Partido Acción Nacional [PAN], que después de la nacionalización de la banca en 1982 recibió con las puertas abiertas a ex cuadros del PRI cada vez más desencantados con la ideología de la revolución mexicana y ansiosos de poder participar en un espacio fresco, que prometía una amplia reforma política y económica de Estado.

El PND De la Madrista marca la pauta de los subsecuentes planes pues es además la primera vez que un plan nacional de desarrollo se ajusta a criterios neoliberales, abandonando de forma paulatina la rectoría del Estado en el desarrollo económico del país. El viejo Estado interventor de corte desarrollista, comienza a ceder gradualmente su lugar a un Estado regulador (Salas-Porrás, 2017) que se enclaustraba por un lado en el arbitraje de las transacciones del mercado, y por el otro, en su vigilancia y protección. Es decir, un Estado con una participación selectiva en el plano económico-comercial y financiero, pero vigoroso en su papel de gendarme o protector de la institucionalidad neoliberal dominante.

Este consta de diez capítulos, siendo los capítulos cinco y seis los más relevantes. El capítulo quinto, titulado “estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo”, delinea los aspectos básicos de la *reordenación económica* y el *cambio estructural*, ingredientes fundamentales del programa. La reordenación económica fue el fin, y el cambio estructural el medio.

“La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Comprende decisiones radicales propias de la situación de emergencia, que buscan desatar los nudos fundamentales que entorpecen el desarrollo sostenido del país, e impulsar en una forma cualitativamente distintas sus potencialidades”. (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 32, segunda sección).

Las decisiones radicales de las que se hablan no serían otras más que la adopción de medidas económicas ortodoxas como la de reducción del gasto público y el fomento de la austeridad presupuestaria, el control de inflación a través de políticas antiinflacionarias,

el aumento en los impuestos indirectos y tarifas, y el fomento a la inversión privada nacional y extranjera. El cambio cualitativo de potencialidades que implicaría una mayor intervención de la iniciativa privada -nacional e internacional- en los mercados nacionales tendría como objetivo favorecer a los inversionistas y accionistas que decidieran colaborar con el Estado mexicano en la planeación y ejecución de las políticas de desarrollo. Como uno de los primeros decretos en el sentido liberalizador expuesto se promulgó y entró en vigencia desde antes que se diera a conocer el PND, este se describe *a posteriori* como dice:

“En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. Las recientes reformas a la Constitución cumplen el propósito de avanzar en la consolidación de los principios fundamentales que el propio Texto Supremo reconoce, y abren nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al Gobierno.

La reforma al Artículo 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las Leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento”. (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.7, segunda sección).

La comunicación oficial está hablando en esta cita de un aspecto del Decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX: 28, y 73 con algunas fracciones que se mencionaran a continuación. En los cambios previstos a todos estos artículos, salvo al 73, el Estado cede económicamente al capital privado ciertas concesiones. No son amplias en magnitud, como sí habrían de ser en sexenios futuros, pero a fin de cuentas representan desgajes al poder público estatal. Sin distanciarnos de la esfera económica, otro grupo de decretos de importancia central, fueron los promulgados entre 1986 y 1988 para adecuar el marco normativo mercantil mexicano a los ordenamientos hermanos de otros países, particularmente, los Estados Unidos de Norteamérica. Por supuesto que la justificación oficial no radicó en este

emparejamiento administrativo y jurídico con el vecino del norte, sino que se proclamó utilizando el móvil de la balanza comercial de pagos deficitaria, una problemática económica real que habría que afrontar a como diera lugar. Pero con independencia del fenómeno económico, la eficacia del gobierno en buscar un mayor equilibrio comercial, y los resultados globales al finalizar el sexenio, el menguado proteccionismo estatal de la mano al fomento a las exportaciones gozó de su lugar en el documento de planeación:

*“Protección comercial y apoyos específicos a la exportación*

En estrecha coordinación con la política cambiaria y de manejo de demanda agregada, la política de protección comercial contribuirá al logro de los objetivos que se han definido para el sector externo. El equilibrio de la balanza de pagos se perseguirá fundamentalmente a través de las políticas de demanda y de tipo de cambio. Por otra parte, aranceles, cuotas y permisos se utilizarán para determinar la estructura relativa de protección entre ramas y orientar en la dirección deseada la asignación de recursos, de manera especial en el sector industrial. El realismo de la política cambiaria libera el potencial de la política de protección comercial, como instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo industrial. Para ello, se seguirán los siguientes criterios:

se concederá la protección comercial, al igual que cualquier otro estímulo específico, con criterios claros de temporalidad y de acuerdo con los objetivos de la estrategia de reorientación del aparato productivo; creación de empleos, generación neta de divisas, superación de ineficiencias en el aparato productivo y promoción de la industria incipiente; el Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior precisará el esquema de racionalización gradual del nivel y, sobre todo, de la dispersión de la protección efectiva por ramas durante el periodo 1983-1988; por su parte, el programa integral de fomento a las exportaciones especifica el conjunto de acciones para convertir la actividad exportadora no petrolera en uno de los pilares del desarrollo industrial:

se reordenará el actual sistema de permisos de importación, sustituyendo, para una parte importante de las fracciones del comercio exterior, por un sistema de aranceles; para las fracciones que queden sujetas a permisos previos, se harán explícitas las cuotas correspondientes y se dará transparencia a los mecanismos de asignación de los mismos; se aplicará, conjuntamente con el permiso previo, un arancel que evite la generación de ganancias monopólicas;

se concentrará fundamentalmente el manejo de la protección vía permisos en las ramas de producción de bienes intermedios y de capital; se adecuará gradualmente el nivel de protección correspondiente, dependiendo de las condiciones internas y externas, y en el marco de esquemas de fomento que queden definidos en los respectivos programas integrales de desarrollo industrial; se instrumentará el gravamen al consumo suntuario a través de impuestos que incidan tanto sobre las importaciones, como sobre las compras internas; resulta inadecuado el uso de permisos de importación o aranceles con este propósito, ya que estimula de manera indeseada la producción interna de estos productos, la cual es intensiva en capital y en importaciones, genera poco empleo y reproduce las causas de la desigual distribución del ingreso; se simplificará considerablemente los actuales trámites para exportar e importar; se creará una sola ventanilla para todas las gestiones correspondientes, y en las aduanas cuando así proceda; se asegurará el acceso a la política de protección todos sus beneficiarios potenciales, a través de una mayor generalidad y automaticidad en su aplicación”. (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, segunda sección, p. 35).

Finalmente, es importante señalar que en materia política el Poder Ejecutivo comienza a delegar funciones al Poder Legislativo, y la administración pública se reestructura internamente para transitar de un modelo de administración pública tradicional hacia un modelo de gestión pública empresarial. Ambos puntos a lo largo del predominio del Estado neoliberal significarían un proceso continuo de reforma de Estado donde el poder central del jefe de Estado y de gobierno se debilitaría para fortalecer a otros actores como a los congresistas e incluso a titulares de órganos de la administración pública descentralizada. El fortalecimiento del papel de los parlamentarios y parlamentarias no tiene ningún problema en sí, más bien es deseable, suponiendo que la lógica de la representación popular tuviera un asidero material fáctico; empero bajo la nueva estrategia de relación interinstitucional entre el ejecutivo y el legislativo, la ampliación facultativa de los principales sujetos de creación, modificación, derogación y abrogación de leyes, no fue otra cosa más que una estrategia política y discursiva. Por ello en el PND 1983-1988, se dedica un mayor espacio a enaltecer la división de poderes en México, y especialmente al poder legislativo, como se puede observar:

“El respeto recíproco entre los poderes y el reconocimiento de su independencia, que en nada merman la solidaridad para alcanzar los más altos objetivos del Estado, contribuirán

al fortalecimiento de la República. La división de poderes no constituye un divorcio de funciones, sino una forma de organización interdependiente, de distribución de funciones, que defiende la democracia, impide la concentración del poder y la disputa estéril por las competencias y salvaguarda las libertades personales.

Los Poderes de la Unión, actuando cada uno dentro del marco de facultades que la Constitución determina, coadyuvan al desarrollo armónico de la Nación. Son numerosas las relaciones establecidas Constitucionalmente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de la Unión. Cada una implica el ejercicio de atribuciones o el cumplimiento de responsabilidades que requieren fluidez y oportunidad.

Corresponde al Ejecutivo de la Unión colaborar con el Poder Legislativo, para el ejercicio pleno dentro de las normas establecidas; el puntual cumplimiento de sus deberes de información ante el Congreso o ante cada una de sus Cámaras; la programación del ejercicio del derecho de iniciativa, conforme a las prioridades del Plan y a los calendarios de sesiones; la promulgación de las leyes y su amplia difusión mediante el diario oficial y la ejecución de acciones relacionadas con este Plan.

Por lo que toca a la Cámara de Diputados, y para el examen del presupuesto y la vigilancia del gasto público, el Ejecutivo de la Unión mantendrá y fortalecerá la información y comunicación con el Pleno y con sus Comisiones, en los términos y por los medios previstos por las normas vigentes. El Senado de la República, será informado en los términos legalmente requeridos a fin de conferirle los mayores elementos de juicio para el ejercicio de sus facultades en materia de política exterior". (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, segunda sección, pp. 14-15).

El extracto y otras referencias en el plan no fueron en vano pues en 1983 se promulga en un mismo decreto junto con otros cambios normativos referidos, la ampliación de las facultades el poder legislativo en diversas materias. Estamos hablando en concreto de la adición de las fracciones XXIX-D – XXIX-F al artículo 73 constitucional, y específicamente de la fracción XXIX-F. El Poder Legislativo Federal se robustece al concedérsele las facultades:

“XXIX-D. Para expedir leyes obre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional". (Diario Oficial de la Federación, 3/2/1983).

Como se verá en el transcurso de la investigación, y en conformidad con las reformas político-electorales descritas en el capítulo segundo, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, el Congreso de la Unión comenzaría a ser un actor fundamental en la vida institucional del país. Más allá de la evaluación de su actuar, de su grado de profesionalismo en el que hacer parlamentario y de su institucionalización como contrapeso al ejecutivo federal, la cámara de diputados y el senado ya no se encontrarían en una posición de subordinación sustantiva frente al presidente de la república.

#### **4.1 Repliegue del Estado en áreas prioritarias**

Uno de los primeros 'decretazos' neoliberales que modificaron la relación entre el Estado y la economía, fue el *Decreto por el que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX: 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>12</sup>, aprobado y promulgado a escasos dos meses de haber tomado protesta como presidente de la república Miguel de la Madrid.

En este paquete de reformas a la Carta Magna, se aprecian claramente cambios siguiendo la huella de lo que se denomina como el consenso de Washington, donde se estipulan distintos puntos en materia económica que los Estados deben de efectuar para gozar de finanzas públicas sanas. Entre lo más relevante del citado decreto se encuentra lo siguiente:

---

<sup>12</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 3/2/1983.

“[...] Artículo 16.- [...] La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.- La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

Artículo sexto. - Se adiciona el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones XXIX.- D; XXIX.- E y XXIX.- F, como sigue:

I a XXIX.- C...

XXIX.- D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX.- E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que

tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX.- F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional”.

En primer término, la modificación al artículo 16 fija una mayor libertad de acción para los agentes privados y sus actividades, donde incluso se sostiene que podrá existir sanción hacia el Estado en caso de que este, a través de alguna instancia gubernamental y su personal, obstaculice el ejercicio de alguna garantía individual, como es el derecho a la libertad de tránsito de mercancías privadas -la correspondencia por ejemplo-, así como la inviolabilidad de la comunicación privada, que también se consagra en el mismo artículo.

En el artículo 25 se llevan a cabo modificaciones importantes en cuanto al grado de intervención del Estado en el diseño de las políticas de desarrollo, donde por primera vez se subraya la nueva función reguladora y coordinadora del Estado, en contraposición a su antigua rectoría cuasi-totalizante sobre las cuentas nacionales. Son incluidas en la nueva redacción del artículo dos formas más de participación económica: la social y la privada. De igual manera, se aclara que a pesar de que le corresponderá exclusivamente al Estado su participación sobre ciertas “áreas estratégicas” de la economía, el capital privado podrá ser coparticipe en las “áreas prioritarias del desarrollo”. Así mismo, el Estado alentará y protegerá los mercados donde el sector privado invierta, en pro del desarrollo nacional.

Sobre el artículo siguiente, se estipula que el Estado tendrá la obligación de negociar y llegar a acuerdos con particulares sobre la elaboración de los programas de desarrollo económico, y su ejecución. En el mismo artículo, también se aclara que el Congreso de la Unión, tendrá una mayor intervención en el diseño de los planes y programas de desarrollo.

El artículo 28 con el decreto, ahora especifica que El Estado posee el monopolio solo sobre algunas áreas estratégicas de la economía, pero amplía la protección a la inversión

privada en otras áreas que bien pueden ser denominadas como “prioritarias”. Finalmente, en lo que se refiere al artículo 73, se dota de mayores facultades al Congreso en cuanto a su participación en la elaboración del plan nacional de desarrollo y la expedición de leyes relativas a la inversión privada extranjera.

### Proceso legislativo

A pesar de la pluralidad de partidos políticos que ahora poseían representación en el poder legislativo, el sexenio de Miguel de la Madrid aún se caracterizó por el unipartidismo priísta, basta con observar la conformación de la Cámara de Diputados [anexo III], donde en las LII y LIII legislaturas el Partido Revolucionario Institucional gozaba de mayoría absoluta. Por lo tanto, no existía aún la necesidad de concertar con otra(s) fuerzas políticas. El contubernio institucional entre el poder ejecutivo y legislativo se dio en este periodo a través del partido único.

*El Decreto por el que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX: 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que tuvo su origen en el Poder Ejecutivo [Secretaría de Gobernación] se turna a la cámara baja el 7 de diciembre de 1982, para su análisis en la comisión de *Gobernación y Puntos Constitucionales*. Después de haber sido pre dictaminado favorablemente, el borrador del decreto pasa al pleno de la cámara de diputados el 28 de diciembre del mismo año, donde después de una breve discusión -mayoritariamente con argumentos a favor- el dictamen es aprobado en lo general por 240 votos y 65 en contra. El artículo 16 es aprobado con 233 votos en pro y 41 en contra; el 25 por 203 votos a favor y 67 en contra; el 26 se aprueba con 233 a favor y 6 en contra; el 27 se aprueba con 228 a favor y 40 en contra; el 28 es aprobado con 236 votos en pro y 47 en contra, y por último; el 73 constitucional se vota en pro por 221 y 47 en contra, pasando al Senado para sus efectos constitucionales [Diario de los Debates, LII, Año I, Núm. 58].

Es un día después, el 29 de diciembre, cuando el recién aprobado decreto por la cámara de diputados, llega al Senado de la República, mismo día que se turna a las comisiones unidas *Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social*. El mismo día, pero en la sesión vespertina el dictamen es sometido a discusión donde no se dan más de 5 intervenciones -todas a favor- para finalmente

aprobarse en lo general y lo particular por 59 votos a favor [Diario de los Debates, LII, Año I, Núm. 29].

Si en la Cámara de diputados existió una leve oposición -no significativa en términos numéricos-, en el Senado la aprobación de los mandatos del Ejecutivo se dio por unanimidad. Después de haber sido ratificada en dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas, el decreto se publica en el DOF el 03 de febrero de 1983.

#### **4.2 Relajación de las reglas del comercio exterior**

En la segunda mitad del gobierno Delamadrista, los cambios en materia comercial y aduanera aún se intensificaron más que a inicios de la gestión presidencial. En buena medida, se debió al ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), -hecho que por sí mismo demandaba ciertas adecuaciones del régimen jurídico nacional en materia comercial-, así como al todavía silencioso plan de integrar a Norteamérica, bajo un tratado de libre comercio nuevo. Tres de los nuevos marcos regulatorios que mayor resonancia tuvieron en esta dirección fueron la *Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior*<sup>13</sup>, la *Ley del Impuesto General de Importación*<sup>14</sup> y la *Ley del Impuesto General de Exportación*<sup>15</sup>.

La ley en materia de comercio exterior, elaborada desde la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, abrogaba la vieja *Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1961), y fijaba en su contenido el otorgamiento de nuevas facultades al ejecutivo en materia comercial; establecía las restricciones a la importación y exportación de mercancías; describía los procedimientos de inspección, vigilancia y sanción, entre otros aspectos más. Una síntesis de los pasajes más relevantes son los siguientes:

[...] se faculta al Ejecutivo Federal, en términos del Artículo 131 Constitucional, para; I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras. No podrán establecerse cuotas diferentes a las generales

---

<sup>13</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación 13/01/1986.

<sup>14</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación 08/02/1988.

<sup>15</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación 12/02/1988.

establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen. II.- Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en: a.-Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país. b.- Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales. C.-Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la I. mercancía de que se trate. d.-Prohibición de importación o exportación de mercancías. III.-Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies.

Artículo 08.- Las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, están obligadas a pagar una cuota compensatoria para no afectar la estabilidad de la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes.

Artículo 14.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de otros países que las cuotas compensatorias a que se refiere esta Ley sólo se determinen de manera definitiva cuando se acredite, por quienes las soliciten, que la Importación de la mercancía de que se trate causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional u obstaculiza el establecimiento de industrias, siempre y cuando para resolver cuestiones similares en aquellos países exista reciprocidad respecto de las mercancías que se exporten del nuestro a ellos.

Artículo 15.-La determinación de que la Importación de mercancías causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional u 'obstaculiza el establecimiento de industrias, la hará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial considerando los criterios previstos en los convenios a que se refiere el artículo anterior [...].”

Algo que se puede observar a primera vista, es que se confieren las facultades decisorias más importantes al ejecutivo federal como lo son el establecimiento, disminución,

aumento u supresión de las cuotas arancelarias, siempre en conformidad con lo que también establezcan los tratados internacionales, pero donde ni si quiera existe a nivel nacional intervención del Congreso sobre el tema. Así mismo, la nueva legislación comercial es bastante laxa en torno a las practicas, que son consideradas por el mismo texto como “desleales”. Según lo establecido en la ley, las personas físicas o morales que incurran en este tipo de acciones que pueden llegar a generar desastrosos desequilibrios en la balanza de pagos, o incluso la ruina de ciertos sectores económicos hasta entonces subsidiados por el Estado, tan solo serían penalizadas con una “cuota compensatoria”

En la práctica, estas cuotas compensatorias, que podrían ser provisionales o definitivas, y que además se fijaban aparte de los aranceles ordinarios que llegasen a existir sobre diferentes tipos de mercancías, no se comparaban en cantidad a los daños que las propias prácticas desleales pudieran ocasionar. A ello se le sumaría, que en las transacciones comerciales, las partes no se encuentran en condiciones de igualdad real, por lo que el relajamiento de las sanciones, y la discrecionalidad otorgada a la secretaria de comercio y fomento industrial, poca certeza brindaba al papel de México en las relaciones comerciales cada vez más globalizadas.

#### Proceso legislativo

El proyecto de *Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es turnada de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial al Senado de la Republica el 06 de diciembre de 1985, mismo día se da una primera lectura del dictamen y este se turna a las comisiones unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Económico y Social, y a la Tercera sección de Estudios Legislativos.

Es en la siguiente sesión cuando el dictamen es discutido de forma muy breve en el pleno, para ser finalmente aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular con 58 votos a favor. [Diario de los Debates, LIII; Núm. 30]. No existió en esta primera etapa del proceso legislativo, ningún retoque sobre el proyecto de decreto original, ni tampoco debate u oposición. Mientras el proyecto de decreto se aprobaba uniformemente en las legislaturas de las entidades federativas, este se turna a la Cámara de Diputados el 11

de diciembre del año en curso, mismo que es recibido por la comisión de Comercio. Seis días después, el dictamen es sometido a discusión en el pleno, donde se da una primera lectura e intervienen oradores a favor, y unos pocos en contra. En la sesión número 57, del 21 de diciembre, es cuando se vota a favor del proyecto de decreto con 263 a favor, 61 en contra y 5 abstenciones, en lo general; y 251 votos a favor, 43 en contra y 3 abstenciones, en lo particular. [Diario de los debates, LIII, Año 1, Núm. 57]. Dada la amplia mayoría calificada que el partido dominante ostentaba, la votación en favor fue arrolladora, pues además se unieron los votos del Partido Acción Nacional, y en menor medida, del PARM. Los partidos de izquierda votaron en su mayoría en contra del dictamen, sin que esto representará cuantitativamente una oposición significativa. Finalmente, el decreto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación y este es finalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero del año entrante.

Las dos nuevas leyes en materia de derecho aduanero, se pueden analizar complementariamente a la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional, pero también como una actualización neoliberal de las derogadas *Ley del Impuesto General de Importación* (1974), y *Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Exportación* (1974), respectivamente. Sin embargo, cabe la pena resaltar que en 1995 ambas sufren de nueva cuenta alteraciones, para quedar finalmente como *Ley del Impuesto General de Importación* y *Ley del Impuesto General de Exportación*. Sin que esto signifique que su contenido quede anulado. A grandes rasgos, ambas leyes tienen como objeto clasificar las mercancías y determinar las tarifas de impuesto respectivo al comercio exterior (De Lamadrid, 2002: 270).

La Ley del Impuesto General de Exportación y la Ley del Impuesto General de Importación son dos documentos técnicos e indicativos, que funcionan primordialmente como referencia o guía para conocer el tipo de mercancías que están sujetas a impuestos de exportación e importación, su unidad de medición, el valor del impuesto y su código de identificación en el sistema internacional de mercancías. La nomenclatura de mercancías y sus respectivas tarifas de impuestos, no poseen nada de neoliberal *per se*, por el contrario, la clasificación de mercancías y la asignación de impuestos específicos es un criterio fundamental que todo Estado que realiza transacciones mercantiles con

otros Estados debe de contar, sin embargo, lo que sucede con ambas leyes, es que estandarizan sus mercancías y tipos impositivos según el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SADCM), que es vigente en la mayoría de los países integrantes del GATT. Dicho en otras palabras, la Ley del Impuesto General de Exportación e Importación, realizan una clasificación uniforme de mercancías e impuestos, donde no se toma en consideración en ningún lado la nula paridad que existe entre los diferentes Estados en cuestión de ventajas comparativas, grado de industrialización y desarrollo de fuerzas productivas, posesión de recursos naturales, etc.

Es decir, con el fin de facilitar las transacciones del comercio internacional y reducir costos, racionalizar recursos humanos y materiales, se homogenizan las especificaciones del comercio exterior, sacrificando cláusulas que protegían la oferta y demanda de mercancías nacionales con la competencia. El gobierno, por salvoconducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abandona su facultad de fijación de impuestos, para abanderar a los organismos internacionales en la función que antes el Estado realizaba con base en el contexto económico nacional.

#### Proceso legislativo

Los dos proyectos de decreto se entregan por parte del Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados en una misma fecha, -el 19 de diciembre de 1987-, día en que remiten a la Comisión de Comercio y se realiza una primera lectura del dictamen, donde se expresan algunas posturas de un número reducido de legisladores, en contra. A escasos dos días después, el dictamen sin modificación alguna se somete a una segunda lectura para que se votación al respecto. A pesar del bajo quorum, la votación conjunta de ambos proyectos de decreto resultó aprobada en lo general y en lo particular emitiéndose 180 votos en pro, 22 votos en contra y tres abstenciones [Diario de los Debates, LIII, Núm. 45]. Solo algunos diputados de los partidos de oposición de izquierda se manifestaron en contra el dictamen, mientras que casi en su mayoría los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, junto con otros diputados de otros partidos minoritarios, emitieron su voto a favor.

El 29 de diciembre de 1988 se turnan al Senado de la Republica ambas leyes, mismo día en que se les da una primera lectura y son recibidas por las comisiones unidas de

Hacienda y segunda sección de Estudios Legislativos. El día siguiente, finalmente se aprueban sin oposición alguna, la Ley del Impuesto General de Exportación por 50 votos a favor en lo general y en lo particular; y la Ley del Impuesto General de Importación con 52 votos a favor también en lo general y en lo particular, pasando para su promulgación al Ejecutivo Federal [Diario de los Debates, Año III, Núm. 39]. Algo sorprendente en este proceso legislativo particular, fue que durante el transcurso de las dos sesiones donde se dio lectura de los dictámenes de ambos proyectos de decreto, no existió ni una sola intervención ni en favor ni en contra de ningún senador o senadora, lo que en esencia anuló la etapa de discusión del proceso legislativo, dando solo trámite favorable a los imperativos de reforma en materia aduanera.

### Esquema del contubernio institucional 1982-1988.

<u>Nombre del Decreto y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX: 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (7 de diciembre de 1982).	Poder Ejecutivo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernación y Puntos Constitucionales [Cámara de Diputados]</li> <li>2. Segunda de Puntos Constitucionales; y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social [Senado de la Republica].</li> </ol>	240 votos y 65 en contra en lo general. 233 votos en pro y 41 en contra; el 25 por 203 votos a favor y 67 en contra; el 26 se aprueba con 233 a favor y 6 en contra; el 27 se aprueba con 228 a favor y 40 en contra; el 28 es aprobado con 236 votos en pro y 47 en contra, y por ultimo; el 73 constitucional se vota en pro por 221 y 47 en contra, en lo particular. [Cámara de Diputados]; 59 votos a favor [Senado de la Republica].	3/2/1983.
Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior (6 de diciembre de 1985).	Poder Ejecutivo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comercio y Fomento Industrial; de Desarrollo Económico y Social; y Tercera sección de Estudios Legislativos [Senado de la Republica];</li> <li>2. Comisión de Comercio [Cámara de Diputados].</li> </ol>	58 votos a favor [Senado de la Republica]; 263 a favor, 61 en contra y 5 abstenciones, en lo general; y 251 votos a favor, 43 en contra y 3 abstenciones, en lo particular [Cámara de Diputados].	13/01/1986.

Ley del Impuesto General de Importación (19 de diciembre de 1987).	Poder Ejecutivo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión de Comercio [Cámara de Diputados];</li> <li>2. Hacienda; y Segunda Sección de Estudios Legislativos [Senado de la República].</li> </ol>	180 votos en pro, 22 votos en contra y tres abstenciones en lo general y en lo particular [Cámara de Diputados]; 52 votos a favor [Senado de la República].	08/02/1988.
Ley del Impuesto General de Exportación (19 de diciembre de 1987).	Poder Ejecutivo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión de Comercio [Cámara de Diputados];</li> <li>2. Hacienda; y Segunda Sección de Estudios Legislativos [Senado de la República].</li> </ol>	180 votos en pro, 22 votos en contra y tres abstenciones en lo general y en lo particular [Cámara de Diputados]; 50 votos a favor [Senado de la República]	12/02/1988.

*Cuadro 3. Esquema general del contubernio institucional 1982-1988 (Elaboración propia).*

## **CAPITULO 5: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 Y LIV-LV LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El mandato presidencial de 1988-1994 ha sido uno de los más polémicos y emblemáticos en la historia política contemporánea de México por varias razones causales: 1) es la primera vez que se alegó abierta y sistemáticamente un “fraude electoral” por parte de las fuerzas sociales perdedoras en los comicios; 2) a raíz de ello, la legitimidad democrática del gobierno se encontraba mermada como nunca antes; y finalmente 3) el país se polarizó entre los opositores al “régimen” y los “progobiernistas”, generándose escisiones importantes al interior de los partidos.

La manera en la que el gobierno gestionó el descontento social generalizado, y todas las demandas provenientes de los distintos sectores sociales, se puede apreciar formalmente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Un aspecto inicial del PND referido es que este resalta en cuanto a su brevedad y generalidad en comparación con el PND pretérito. Mientras aquel fue un documento extenso, de casi 120 hojas, constituido de tres partes y diez temas con sus respectivos desgloses, el nuevo documento de planeación apenas rebasaba las 70 hojas, solo se dividía en dos secciones y siete temas, con sus subtemas. En dicho sentido, el PND De la Madrista fue más detallado y extenso que el PND Salinista, mismo que no realiza diagnósticos mínimos, sino que parece solo trazar las directrices fundamentales de política pública que el gobierno pretende realizar en relación con cada rubro.

Sin embargo, algo que resalta de inicio es que Carlos Salinas de Gortari al igual que su antecesor también prioriza la “modernización económica” sobre otros ejes gubernativos, tales como la política social, educativa, laboral, tecnológica, entre otros más, las cuales bajo el discurso oficial quedan de alguna u otra manera subsumidos a la agenda económica. En este punto existe coincidencia respecto al gobierno anterior. El economicismo ortodoxo del gobierno se puede leer entre páginas a lo largo y ancho del plan, pero destaca en el punto 2.2 donde se habla de la estrategia general en cuanto a la modernización:

“El esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la

apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo". (DOF, 1989: 39).

Más adelante, las palabras "desincorporación", "descentralización" y "desregulación", conformarían una especie de triada discursiva bajo la cual yacería el proceso más amplio de "privatización" -termino que se abstiene de utilizar- y del distanciamiento del Estado en la rectoría de la economía. La apertura comercial, la eliminación de los obstáculos y regulaciones, y el abandono de lo que en un tiempo pudo ser eficiente (sic), designan al neoliberalismo en la esfera económica. Una muestra en el PND del discurso político-económico salinista dice así:

"La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por, ello un Estado fuerte no tiene por qué ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados. [...]

La desregulación hacia adentro del sector público es un paso necesario tanto 'para elevar la productividad y mejorar los incentivos en la empresa pública, como para profundizar la descentralización. Se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden un mayor dinamismo de la empresa pública y una mejor actividad de la misma en el interior y en el exterior del país. Se definirán claramente las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados. Se desarrollará un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados. Se perfeccionará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios de modernización de las empresas, con compromisos claros de sus administradores. [...]

La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la

concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción. sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades. [...] avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de éstos de lograr una mayor autonomía financiera, a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación; [...] Por otra parte, la modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente, a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional". (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

Pero la segunda gestión presidencial neoliberal no solo preveía la implementación de más políticas económicas de ajuste estructural; de hecho, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari debe de analizarse como una extensión de la gestión de su antecesor, en la que incluso se harían realidad un conjunto de reformas constitucionales y demás cambios normativos que por cuestión de tiempo no pudieron materializarse entre 1982-1988. Dentro de este andamiaje jurídico cobran gran relevancia las reformas en torno a la relación Estado-Iglesia, y las "actualizaciones" al marco regulatorio de las relaciones agrarias. Ambos procesos a pesar de que parezcan independientes entre sí, forman parte de la reforma social y política del Estado, o de la también llamada modernización del Estado.

### **5.1 Reestructuración de la propiedad ejidal**

Una de las reformas más trascendentales, tanto por su contenido, como por su impacto sobre las relaciones agrarias, fueron el *Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>16</sup> y el *Decreto por el que se reforman los artículos 3º., 5º., 24º., 27º., 130º. y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>17</sup>, ambos de

---

<sup>16</sup> Publicación en el D.O.F: 06/01/1992.

<sup>17</sup> Publicación en el D.O.F: 29/01/1992.

1992. Los dos decretos, entendidos como un paquete homogéneo de reformas constitucionales reestructuraban al ejido -tal y como se comprendía desde su creación en la época posrevolucionaria-, con el fin modificar algunos criterios en cuanto a la enajenación de la propiedad agraria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dedica un pequeño apartado al análisis de la situación del campo, donde ofrece algunos objetivos para paliar las problemáticas del momento. Citamos *in extenso* las ideas principales que se observan en el punto 5.3.1

*Modernización del campo:*

“El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo es indispensable su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples decisiones; entre otras, las siguientes: la descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; la concertación con "los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y, el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.

[...] Modernizar al campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus 'compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos. [...] Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad en el campo. [...] Se revisarán a fondo las políticas de crédito y seguros del campo, de tal forma que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efectivos del fomento a la producción y el bienestar campesinos. Esta revisión supondrá necesariamente la eliminación de prácticas indebidas y sistemas ineficientes de trabajo. [...] Las entidades paraestatales del sector

agropecuario serán motivo de una profunda reestructuración con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en el cumplimiento de sus objetivos sociales. [...] Debido a la necesidad de que los campesinos decidan y conduzcan su propia superación, se abandonarán las actitudes paternalistas, que son anacrónicas e ineficaces. [...] En el marco de la política agropecuaria, se emprenderá un proceso de profunda descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores”. (DOF, 1989: 11-14).

Según el contenido del plan sobre la materia, -del cual se muestra aquí solo una selección-, el campo en México no es lo suficientemente productivo para competir en el mercado internacional, por lo que hace falta modernizarlo mediante la autonomización y descentralización de las unidades productivas frente al Estado, y su puesta en el mercado como cualquier otro bien y servicio susceptible de ser vendido y comprado. El punto nodal, recae en que el Estado deja de responsabilizarse administrativa y presupuestariamente de las unidades agrarias y estas se dejan al arbitrio ya sea de los gobiernos de las entidades federativas, de los propios ejidatarios, o de los grandes inversionistas agrarios.

Fue en el primer mes de 1992, cuando los cambios planteados en el plan entraron en vigencia tras haber sido aprobados previamente por el H. Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados. El primero de los decretos modificó, derogó y adicionó varias fracciones del artículo 27 constitucional, entre lo que se muestra a continuación:

“IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

VII.- [...] La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos

conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia de la ley. [...]

X.- (Se deroga)

XI.- (Se deroga)

XII.- (Se deroga)

XIII.- (Se deroga)

XIV.- (Se deroga)

[...]

XVI.- (Se deroga)".

#### Proceso legislativo

Carlos Salinas de Gortari esperó a presentar su iniciativa hasta el 7 de noviembre de 1991, seis días después de que los integrantes de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados (1991-1994) tomaran protesta. Esta decisión tiene una razón de ser. En la LIV legislatura de la misma Cámara de Diputados (1988-1991), el Partido Revolucionario Institucional apenas alcanzaba una apretada *mayoría absoluta* de 262 diputados sobre un total de 500. Las demás fuerzas sociales -que se perfilaban al menos formalmente como "oposición al PRI", tenían en su conjunto 248 diputados. Por lo que en dicha correlación de fuerzas, y con apego a las normas del derecho electoral vigente, el PRI necesitaría de una mayoría calificada (334 diputados considerando un quorum de 500) para realizar cualquier modificación a la Constitución Política. Se tendría que negociar a fondo con distintas fuerzas políticas.

Ya para noviembre de 1991 el panorama fue más alentador pues el PRI obtendría 320 diputados en la elección federal intermedia del mismo año, faltándole solo 14 para poder reformar la Constitución a modo. Las condiciones objetivas estaban dadas, pues adicionalmente las presidencias de las comisiones que dictaminaron el decreto [Gobernación y Puntos Constitucionales y Reforma Agraria] estaban en manos de personal del partido oficial [véase anexo I].

En consecuencia, el dictamen fue turnado rápidamente al pleno para su discusión, misma que duró escasas cuatro sesiones para que fuera aprobado en lo general y en lo particular el siete de noviembre del mismo año, con 343 votos a favor 24 en contra y seis abstenciones (Diario de los Debates, Núm. Diario: 15). El Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), se manifestaron mayoritariamente en pro de la reforma; Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Partido Popular Socialista (PPS), primordialmente en contra; y en el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) se dividió el voto.

En el Senado de la Republica, el procedimiento legal fue más fluido que en la Cámara de Diputados, pues de inicio, la correlación de fuerzas se inclinaba a favor del PRI, prácticamente de forma absoluta. La LV Legislatura (1991-1994), se componía para ese entonces todavía de 64 senadores, de los cuales 61 formaban parte de la bancada del PRI, dos del PRD y uno del PAN [Anexo 3, p. 105]. La minuta de proyecto de decreto del art. 27 previamente aprobada en la cámara baja, se turnó al Senado el 10 de diciembre del año en curso, mismo día en que se entregó a las comisiones unidas *Primera de Gobernación; de Puntos Constitucionales; de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales, y del Sector Social Agrario*. Finalmente, esta fue discutida y aprobada en el pleno por unanimidad el 12 de diciembre, con 50 votos en pro y uno en contra (Diario de los Debates, LV; Año I; Núm. 24).

El segundo decreto se puede analizar de la misma manera, la única diferencia fue que este se presentó por la fracción parlamentaria del PRI de la Cámara de Diputados, y el primero por el Presidente de la Republica. El *Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24°, 27°, 130° y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consiste en una serie de modificaciones a varios artículos constitucionales, dentro de las cuales se modifican algunas fracciones al artículo 27 con el fin de facultar a las instituciones eclesiásticas para que estas puedan disponer a su gusto los bienes muebles e inmuebles que requieran, lo mismo en aplicación a cualquier tipo de institución de beneficencia pública o privada. Estos cambios dicen así:

I. [...]

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. a XX". (DOF, 28/01/1992).

Como se puede observar, esta reforma representa una ampliación de la pretérita, pero donde ahora la iglesia y las instituciones privadas, obtendrían aún mayores beneficios en la disposición de bienes para la realización de sus actividades ordinarias. El decreto fue presentado y turnado a las comisiones de *Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación Pública* el 10 de diciembre de 1991, para ser predictaminado y después pasar a votación al pleno el 17 del mismo mes. Fueron emitidos 359 votos a favor y 21 en contra, pasando finalmente al Senado. El 20 de diciembre de 1991 se entrega el dictamen a las comisiones unidas de *Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación*, y el día siguiente se somete a votación en el pleno, resultando aprobado con 57 votos a favor [Diario de los Debates, LV; Año I; Num.31]. La publicación de estos cambios constitucionales se aprecian el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

## **5.2 Fortalecimiento de la relación Estado-Iglesia**

La política modernizadora de Carlos Salinas de Gortari, no solo buscó la concertación entre las diversas fuerzas políticas del país y el Estado, sino un mejoramiento general en las relaciones entre todos los sectores de la sociedad, incluido el Clero. Es así, que para la segunda mitad del gobierno referido, el atendimiento a la agenda religiosa fue un tema prioritario. Sin embargo, tal y como señala José Galindo Rodríguez, los cambios

constitucionales efectuados en este sentido, estuvieron relacionados con aspectos educativos, económicos y político-administrativos (Galindo, 2012).

Dichas modificaciones constitucionales se pueden entender *grosso modo*, recurriendo al anteriormente citado *Decreto por el que se reforman los artículos 3º., 5º., 24º., 27º., 130º. y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y a la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, reglamentaria del artículo 130 constitucional.

Además del ya examinado artículo 27 constitucional, donde se permite que las instituciones religiosas puedan disponer de mayores bienes materiales para el ejercicio de sus tareas, los cambios al artículo 3 propiciaron que las instituciones religiosas ya pudieran brindar educación privada siempre y cuando se atuvieran a los programas oficiales de la Secretaría de la Educación Pública (SEP); sobre el artículo 5 se legalizó el establecimiento de cualquier tipo de orden monástica, hasta entonces prohibidas; en torno al artículo 24; se flexibilizó la realización de actos religiosos fuera de los templos y domicilios particulares, y se prohibió al congreso para crear leyes que establezcan o prohíban religiones; y al artículo 130, dotó de personalidad jurídica -que antes no gozaban- a las asociaciones religiosas. Se muestra a continuación lo más relevante del decreto:

“[...]”

Artículo 3o.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a)

b)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V a IX

[...]

Artículo 5o.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de estos se sujetarán a la ley reglamentaria".

[...]

Artículo 130.- El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente, al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley". (DOF, 28/01/1992).

### Proceso legislativo

En relación al contexto político-jurídico de la aprobación de esta serie de reformas, su naturaleza fue prácticamente similar a la de las modificaciones efectuadas al artículo 27 constitucional. El paquete legislativo fue presentado el 10 de diciembre y turnado a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Educación, mismas que lo dictaminaron favorablemente, para ser enviado al pleno siete días después y ser sometido a votación. Los cambios al artículo 3 fueron aprobados con 380 votos a favor; al artículo 5 con 364 a favor, al 27 con 359 en pro, y al 130 con 360 también a favor.

Al interior del Senado de la República la dinámica fue similar. El dictamen llega el 20 de diciembre, donde pasa a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación. Un día después, el dictamen pasa al pleno, donde es aprobado con 57 votos a favor y uno en contra [Diario de los Debates, LV; Año I; Num.31].

La siguiente gran reforma en la materia, la "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP)", reglamentaria del artículo 130 constitucional, entraría en vigor el 15 de julio de 1992, medio año después del *Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24°, 27°, 130° y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Para la promulgación de la LARCP, a diferencia de otros decretos, su buscó al menos formalmente recoger e

integrar las propuestas de los distintos grupos parlamentarios con representación en el Congreso, aunque al final, se optó por la propuesta planteada por el PRI (Galindo, 2012).

En términos generales, la LARCP tuvo como finalidad brindar mayor certeza jurídica a la iglesia -en especial a la iglesia católica-, en relación con el Estado mexicano, a la vez de dotar de un mayor número de facultades a las autoridades eclesiásticas. Esta ley constaba en su lectura original, de 36 artículos divididos en cinco títulos, donde se buscaba reglamentar los criterios distintivos de las asociaciones religiosas; sus asociados, representantes y autoridades; su régimen patrimonial; las condicionantes de los actos públicos de culto; las sanciones e infracciones en que pudieran incurrir, entre otros aspectos más. Se presentan algunos pasajes clave, tal y como apareció en la gaceta oficial del Estado:

“[...]

Artículo 6o.- Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas se regirán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.

[...]

Artículo 9o.- Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:

I. Identificarse mediante una denominación exclusiva;

II. Organizarse libremente en sus estructuras internas y adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros;

III. Realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables;

IV. Celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto siendo lícitos y siempre que no persigan fines de lucro;

V. Participar por si o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias.

VI. Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo; y,

VII. Disfrutar de los demás derechos que les confieren ésta y las demás leyes.

Artículo 16.- Las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley, podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto.

Artículo 21.- Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinaria mente en los templos. Solamente podrán realizarse extraordinariamente fuera de ellos, en los términos de lo dispuesto en esta ley y en los demás ordenamientos aplicables.

Las asociaciones religiosas únicamente podrán, de manera extraordinaria, transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso, los actos religiosos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión destinados al Estado.

Artículo 22.- Para realizar actos religiosos de culto público con carácter extraordinario fuera de los templos, los organizadores de los mismos deberán dar aviso previo a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos quince días antes de la fecha en que pretendan celebrarlos, el aviso deberá indicar el lugar, fecha, hora del acto, así como el motivo por el que éste se pretende celebrar.

Artículo 23.- No requerirán del aviso a que se refiere el artículo anterior:

I. La afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto;

II. El tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas; y

I. Los actos que se realicen en locales cerrados o en aquellos en que el público no tenga libre acceso

Artículo 25. [...]

Las autoridades federales, estatales y municipales no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas”. (DOF: 15 de julio de 1992).

La iniciativa de ley tuvo como origen la cámara baja, misma donde se presentaron las siguientes propuestas, en orden cronológico: Ley Federal de Cultos [18/06/92], por el PARM; Ley Reglamentaria del Artículo 130 constitucional [23/06/92], por el PRD; Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público [25/06/92], del PRI; y Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas [25/06/92], del PAN. Todas ellas turnadas a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Como se mencionó, se eligió la propuesta del PRI, la cual después de ser pre dictaminada, finalmente fue aprobada en el pleno de la cámara de diputados, en la sesión del 07 de julio del año de 1992. El proyecto de decreto fue aprobado en lo general por una mayoría de 408 votos, mientras en lo particular el voto fue expresado de la siguiente forma: se emitieron por los artículos 4o., 6o., 7o., 8o., 9o., 11, 12 y 22, 408 votos en pro y 10 votos en contra; por los artículos 1o., 2o., 16, 17 y 25, 353 votos en pro y 65 votos en contra; y por los artículos 14, 21, 23, 25, 29 y 32, 408 votos en pro y 10 votos en contra [Diario de los Debates, LV; Año I; Núm. 24].

En el Senado de la Republica el dictamen de la LARCP se recibió el 09 de julio, y se turnó a las Comisiones *Primera de Gobernación* y *Primera Sección de la de Estudios Legislativos*. Finalmente, después de dos lecturas del proyecto de decreto, se aprueba en lo general y en lo particular por 47 votos en pro, y uno en contra [Diario de los Debates, LV; Año I; Núm. 32].

### **5.3 Más competitividad e inversión extranjera**

Aunque el neoliberalismo inició en México en 1982, es en el marco de las negociaciones entre el gobierno de México, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, cuando se crean nuevas leyes en materia de desregulación económica, financiera y comercial,

como base para la adopción de un nuevo Tratado de Libre Comercio (TLC), que sería conocido en 1994 -fecha en que entra en vigor- como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Antes de los primeros años de la década de los 90's, simplemente no existían marcos normativos específicos aplicables sobre un conjunto de fenómenos económicos que aumentaban su volumen, tales como la inversión extranjera directa y la competencia económica entre agentes privados. Es en este contexto, que para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, fue imperativo la promulgación de la *Ley Federal de Competencia Económica*<sup>18</sup> y la *Ley de Inversión Extranjera*<sup>19</sup>, ambas elaboradas y presentadas por el Poder Ejecutivo entre 1992 y 1993.

No está de más señalar, que la necesidad de contar los marcos normativos se encontraba implícita en el PND 1989-1994, donde incluso existía un subapartado destinado a la inversión extranjera directa, y en otros puntos a lo largo de todo el documento se menciona a la competencia económica, como ingrediente de la fórmula de la modernización económica. Se cita *in extenso* lo referente a la IED:

“Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional. La mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias, provenientes de mercados protegidos ya costa del consumidor, y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas en sus países de origen, prácticas que suelen ser comunes en economías cerradas a la competencia del exterior. La inversión extranjera directa, complementaria a la nacional, es benéfica por cuatro razones principales: genera empleos, directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aporta tecnologías modernas a la planta industrial; y alienta el esfuerzo exportador del país.

Mediante la internación, de capital al país, la inversión extranjera puede contribuir a que la economía mexicana participe con mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales. La promoción de la inversión extranjera se ha convertido en un elemento

---

<sup>18</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 24/12/1992.

<sup>19</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 27/12/1993.

común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización, independientemente de su organización política y económica.

A condición de que no se vulnere nuestra soberanía ni nuestra cultura, es conveniente una mayor participación de la inversión extranjera en los campos permitidos por la ley en la materia. La condición general será que dicha inversión compita, en el mercado nacional, con otros productores nacionales y extranjeros, sin recibir subsidios explícitos o encubiertos. En la situación actual, es factible promover un incremento sustancial en la inversión extranjera directa mediante la simplificación de los reglamentos, normas y trámites, que indiquen directa o indirectamente en el establecimiento o expansión de empresas de inversión extranjera.

Con el objetivo de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, los reglamentos y procedimientos aplicables deben orientarse a: hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la Ley sean automáticos, expeditos y transparentes; simplificar trámites, definir requisitos con precisión, y dar fluidez institucional a los procedimientos; aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales”. (PND, pp. 27-28.)

En síntesis, lo que se buscaba con el aumento en la magnitud de inversión extranjera directa en el país, era generar un ambiente de mayor competitividad entre el sector público y privado, pues según el diagnóstico gubernamental, el Estado era ineficaz y muy poco competitivo en algunos rubros de la economía. Por consiguiente, la legislación debía de ser más laxa con el objetivo de atraer inversiones al país que pudieran desempeñar las tareas que antes realizaba el Estado, pero con mayor eficacia.

Respecto a la competencia económica, -muy ligada a la inversión extranjera directa-, el PND subraya la importancia de la competitividad nacional e internacional, como si de no impulsarse, todos los esfuerzos colectivos por fomentar el desarrollo económico fueran en vano. Se citan a continuación algunas ideas centrales:

“[...]”

Se actualizará el marco normativo e institucional a fin de mantener las atribuciones de autoridad del Estado para modernizar, elevar la eficiencia y la calidad de los servicios, así

como para fomentar la competencia y evitar la aparición o persistencia de monopolios. *P. 20, parte dos*

Las modificaciones a la normatividad del transporte por carretera fomentarán mayor competencia y flexibilidad, crearán condiciones que permitan aumentar la oferta para las distintas clases de carga que se movilizan en el territorio nacional, y propiciarán la libre contratación de servicios de autotransporte y los conexos a esta actividad. *P. 21*

El cambio tecnológico permite hoy la competencia en servicios de telecomunicaciones. Múltiples empresas podrán desarrollar los servicios de transmisión conmutada de datos, de teleinformática, telefonía celular y otros. De esta manera, los consumidores podrán elegir entre distintas empresas que compitan en la venta y mantenimiento de equipo terminal. La regulación de estos servicios fomentará la competencia y evitará el surgimiento de prácticas monopólicas. *P. 23.*

La política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su uso hacia actividades en que el país no era competitivo, y propició la concentración del ingreso, al favorecer actividades menos intensivas en el empleo de mano de obra. De esa manera, los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creadas mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargas al consumidor que redujeron el bienestar de las mayorías. *P. 24*

La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas. *PP. 24-25.*

La mayor parte de las regulaciones de la actividad económica fue creada hace ya mucho tiempo. Existen regulaciones que tienen hasta más de cien años en vigencia y, naturalmente, no responden a las condiciones ni 'a los retos actuales, especialmente en el marco de una economía abierta a la competencia externa. La regulación excesiva impone costos elevados, limita la competencia impulsando los precios al alza, discrimina entre diversos agentes productivos, desalienta la productividad y propicia una asignación ineficiente de los recursos. El exceso de regulación castiga más a los que menos 'tienen, afecta principalmente a la pequeña y mediana industria y, en general, perjudica a quienes

disponen de menores recursos. Asimismo, al constituirse en una barrera a las entradas de nuevos participantes en los mercados, la regulación excesiva propicia ganancias oligopólicas para unos cuantos, a costa del bienestar de los demás”. P. 28

### Proceso legislativo

La Ley Federal de Competencia Económica no es un texto amplio, ni técnico, como otros ordenamientos en materia comercial; consta de siete capítulos y 39 artículos, donde más bien se clarifican aspectos formales y administrativos de la competencia entre los agentes económicos. Tal y como se hacía mención en el PND, lo que el gobierno buscaba era simplificar “los tramites” y flexibilizar las regulaciones para incentivar la competencia económica, por lo que la nueva ley abroga la *Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios*; la *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*; la *Ley de Industrias de Transformación*; y la *Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos*. Aquí algunos pasajes de la nueva ley:

“Artículo 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre competencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Artículo 8o.- Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre competencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Artículo 9o.- Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes: I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto; II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad

restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios; III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas. Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.

Artículo 10. Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos: I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable; II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al comercializar o distribuir bienes o prestar servicios; III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad; IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero; V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros; VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún agente económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho agente económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado; VII. La venta sistemática de bienes o servicios a precios por debajo de su costo medio total o su venta ocasional por debajo del costo medio variable, cuando existan elementos para presumir

que estas pérdidas serán recuperadas mediante incrementos futuros de precios, en los términos del Reglamento de esta Ley. Cuando se trate de bienes o servicios producidos conjuntamente o divisibles para su comercialización, el costo medio total y el costo medio variable se distribuirán entre todos los subproductos o coproductos, en los términos del reglamento de esta Ley; VIII. El otorgamiento de descuentos o incentivos por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción. [...]

Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones". (DOF, 24/12/92).

La ley en términos generales se crea para combatir las prácticas monopólicas, prácticas que para la promulgación de la ley se llevaban a cabo por el Estado. Sin embargo, tal y como señala Ruberto Patiño, la legislación resultó omisa en cuanto a la reglamentación de dos importantes conceptos que el artículo 28 constitucional sí incluye con carácter de prohibiciones; las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria (Patiño, 1993 :316). Así mismo, la ley distingue entre dos tipos de monopolios; los absolutos y los relativos. Se crea finalmente un órgano desconcentrado de la secretaria de comercio y fomento industrial para el diagnóstico, evaluación y ejecución de ciertos parámetros en el combate a las prácticas monopólicas.

La Ley Federal de Competencia Económica fue turnada por el presidente de la república a la Cámara de Diputados el 26 de noviembre de 1992, fecha en que se entregó a las comisiones de *Patrimonio y Fomento Industrial* y de Comercio para su predictaminación.

Después de dos lecturas en el pleno, la ley es finalmente aprobada por 317 votos en pro y 30 votos en contra, pasa al Senado. [Diario de los Debates, LV; Año II; Núm. 19]. El 15 de diciembre la cámara alta recibe la propuesta de reforma, misma que se entrega a las comisiones unidas de *Comercio y Fomento Industrial* y de *Desarrollo Económico y Social*,

para su análisis y aprobación. El 18 de diciembre del mismo año, la ley pasa al pleno del Senado de la República, donde es aprobada por 48 votos a favor y tan solo uno en contra [Diario de los Debates, LV; Año II; Núm. 21].

Sobre la *Ley de Inversión Extranjera*, -de importancia crucial en el seno de las negociaciones para la validación del TLCAN-, se puede decir lo mismo que para la pretérita Ley Federal de Competencia Económica. Su aprobación se dio mediante “fast track”, sin que existiera una discusión sustancial en torno al contenido de la norma, y con una votación en favor por unanimidad. A su vez, dicha ley constaba de 39 artículos, y provenía de la Presidencia de la república por salvoconducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. He aquí algunos pasajes medulares del nuevo marco regulatorio:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I.- Comisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; II.- Inversión extranjera: a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas; b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley. III.- Inversionista extranjero: a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica; IV.- Registro: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; V. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; VI.- Zona restringida: La faja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y VII.- Cláusula de exclusión de extranjeros: el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros. [...]

Artículo 4o.- La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de

actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta Ley. Las reglas sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en esta Ley, se aplicarán sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas para esas actividades.

Artículo 80.- Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación: I.- Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje; II.- Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura; III. Administración de terminales aéreas; IV.- Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados; V.- Servicios legales; VI. - Sociedades de información crediticia; VII.- Instituciones calificadoras de valores; VIII.- Agentes de seguros; IX.- Telefonía celular; X.- Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados; y XI.- Perforación de pozos petroleros y de gas. [...]

Artículo 18.- La inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme al presente Título y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

Artículo 19.- La Secretaría podrá autorizar a las instituciones fiduciarias para que expidan instrumentos de inversión neutra que únicamente otorgarán, respecto de sociedades, derechos pecuniarios a sus tenedores y, en su caso, derechos corporativos limitados, sin que concedan a sus tenedores derecho de voto en sus Asambleas Generales Ordinarias.

Artículo 20.- Se considera neutra la inversión en acciones sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados, siempre que obtengan previamente la autorización de la Secretaría y, cuando resulte aplicable, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Artículo 22.- La Comisión podrá resolver sobre la inversión neutra que pretendan realizar sociedades financieras internacionales para el desarrollo en el capital social de sociedades, de acuerdo a los términos y condiciones que para el efecto se establezcan en el reglamento de esta Ley”.

Con la Ley de Inversión Extranjera, como se puede leer entre líneas, se brinda mayor certeza a las transacciones comerciales y financieras entre sociedades mercantiles nacionales y foráneas. Se especifican cuales actividades son estratégicas para el Estado -donde la inversión extranjera no puede participar-, y en cuales las inversiones de capital privado si puede participar completamente o hasta en un 49% del total de las acciones. También se especifican en otros artículos cuáles serán las facultades de la máxima autoridad regulatoria, la “Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras”, y hasta qué punto una sociedad extranjera puede adquirir contratos y realizar inversiones.

A pesar de que la Ley de Inversión Extranjera todavía restringía la participación de los flujos de inversión extranjera sobre la industria petroquímica, eléctrica, nuclear, así como en los transportes, vías de comunicación, telégrafos, correos, entre otros, ya existía una participación mayoritaria en rubros de la economía donde antes el Estado dominaba, al grado que el capital extranjero puede participar entre un 85 a 90% de ellas, de acuerdo a la nueva legislación, es decir sólo un 10% estaría reservado al Estado o a los nacionales, siendo aún menor si se incorpora la “inversión neutra” (Quiroz, 2003: 254).

#### Proceso legislativo

La Ley de Inversión Extranjera se turnó del poder ejecutivo a la cámara baja del legislativo el 25 de noviembre de 1993, donde fue entregada a la comisión de Patrimonio y Fomento Industrial. Siendo aprobada en el pleno del recinto legislativo el 11 de diciembre del mismo año con 242 votos a favor y 71 en contra [Diario de los Debates, LV; Año III: Núm. 19]. Dos días después, el recién aprobado decreto se entrega a la cámara alta donde es turnado a las comisiones unidas de *Comercio y Fomento Industrial* y de *Estudios Legislativos, Tercera Sección*. Es el 15 de diciembre cuando el dictamen es subido al pleno, y aprobado por 48 votos a favor y dos en contra [Diario de los Debates, LV; Año III; Núm. 21], para en ultimo termino regresar al presidente de la república para su promulgación.

### Esquema del contubernio institucional 1988-1994.

<u>Decreto/reforma y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (7 de noviembre, 1991)	Poder Ejecutivo.	3. Gobernación y Puntos Constitucionales; y Reforma Agraria [Cámara de Diputados] 4. Primera de Gobernación; Puntos Constitucionales; Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales; y Sector Social Agrario [Senado de la Republica].	343 votos a favor 24 en contra y seis abstenciones [Cámara de Diputados]; 50 votos en pro y uno en contra [Senado de la Republica].	06 de enero de 1992.
Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24°, 27°, 130° y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (10 de diciembre de 1991).	Poder Legislativo.	1. Gobernación y Puntos Constitucionales; y Educación Pública [Cámara de Diputados] 2. Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación.	359 votos a favor y 21 en contra [Cámara de Diputados]; 57 votos a favor [Senado de la República].	28 de enero de 1992.
Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (25 de junio de 1992).	Poder Legislativo.	1. Gobernación y Puntos Constitucionales [Cámara de Diputados]; 2. Primera de Gobernación y Primera Sección de Estudios	Aprobado en lo general por una mayoría de 408 votos, mientras en lo particular se emitieron por los artículos 4o., 6o., 7o., 8o., 9o., 11, 12 y 22, 408 votos en pro	15 de julio de 1992.

		Legislativos [Senado de la República].	y 10 votos en contra; por los artículos 1o., 2o., 16, 17 y 25, 353 votos en pro y 65 votos en contra; y por los artículos 14, 21, 23, 25, 29 y 32, 408 votos en pro y 10 votos en contra [Cámara de Diputados]; 47 votos en pro, y uno en contra [Senado de la República].	
Ley Federal de Competencia Económica (26 de noviembre de 1992).	Poder Ejecutivo.	1. Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio [Cámara de Diputados]; 2. Comercio y Fomento Industrial y Desarrollo Económico y Social [Senado de la República].	317 votos en pro y 30 votos en contra [Cámara de Diputados]; 48 votos a favor y 1 en contra [Senado de la República].	24 de diciembre de 1992.
Ley de Inversión Extranjera (25 de noviembre de 1993).	Poder Ejecutivo.	1. Patrimonio y Fomento Industrial [Cámara de Diputados]; 2. Comercio y Fomento Industrial y Estudios Legislativos, Tercera Sección [Senado de la República].	242 votos a favor y 71 en contra [Cámara de Diputados]; 48 votos a favor y dos en contra [Senado de la República].	27 de diciembre de 1993.

Cuadro 4. Esquema general del contubernio institucional 1988-1994 (Elaboración propia).

## **CAPÍTULO 6: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y LVI-LVII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

En términos políticos, la década de los 90's fue un importante periodo en México ya que en dichos años acontecieron fenómenos no vistos antes, como el asesinato en plena campaña del candidato oficial a la presidencia de la república, el levantamiento armado de una vanguardia militar que le declaraba la guerra al Estado, y no de menor importancia, la pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en la cámara baja del Congreso de la Unión. Adicionalmente, en la esfera económica se agudizarían las políticas de ajuste estructural y apertura comercial, a la vez que la economía mexicana se volvía cada vez más dependiente de las exportaciones. El proceso de integración del país a la órbita norteamericana se encontraba en plena marcha.

La concatenación de estos factores, más las problemáticas que el régimen político mexicano ya venía arrastrando desde años atrás, produjeron una polarización política aún más marcada, donde el oficialismo luchaba por mantener los cargos públicos desde el nivel municipal hasta el federal, y la oposición -de izquierda y de derecha-, ganaba cada vez más terreno. En una relación de tipo inversa, la gobernabilidad disminuía, mientras el pluralismo político aumentaba. Sin embargo, que en el ámbito institucional ahora existiera una capacidad real de negociación y oposición entre diversas fuerzas políticas, no significó que las relaciones interinstitucionales fueran a sufrir un cambio cualitativo sustancial. Si bien es cierto que las facultades meta-constitucionales del Poder Ejecutivo Federal, y en especial, del Presidente de la República fueron siendo acotadas paulatinamente desde inicios de los 80's para dotar de mayores facultades al Poder Legislativo y a organismos constitucionales autónomos (Salazar, 2017), la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo continuaron siendo de cooperación, aunque ahora dos partidos y no uno solo, tomaran las decisiones.

El Derecho por sí solo no rastrea ni identifica ninguna problemática con este fenómeno, ya que no existe nada ilegal o *antijurídico* en que dos poderes formales del Estado colaboren conjuntamente para el diseño y ejecución de la agenda pública, más bien el problema es político y económico. El contubernio institucional que antes se daba por

medio de un partido -en esencia por disciplina partidaria-, ahora se llevaría a cabo por la concertación entre dos partidos. De este modo, un contubernio que se le podría considerar como “unipartidista”, se desarrolla y consolida a finales de los 90’s como un contubernio de carácter “bipartidista”.

El tránsito o la mutación de un modelo de contubernio a otro no fue accidental, sino que representó una estrategia política *necesaria* para garantizar la continuación del modelo económico neoliberal en México ante la pérdida de hegemonía del partido dominante, y el ascenso de una izquierda que por lo menos *discursivamente* amenazaba con minar los intereses económico-políticos de la clase dominante. Por tal razón, el contubernio institucional entre el poder ejecutivo y legislativo a través de la acción política concertada entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, más que iniciar con una “transición votada”, como sostiene Mauricio Merino (2018), se promovió con una *alternancia pactada*.

El último Plan Nacional de Desarrollo priista, previó a la alternancia, no difiere ni en forma ni en contenido de los dos planes nacionales de desarrollo pretéritos; por el contrario, es una continuación de ellos, e incluso, representa una radicalización tecnocrática de los ejes programáticos. Salas Porras (2017), sostiene que esto fue así en esencia por la naturaleza del *equipo de trabajo* zedillista, mismo que fue se fue formando a través de un campo de poder transexenal, que incluso al terminar el sexenio (1994-2000), aún tomaba decisiones políticas de gran envergadura. Es decir, el papel de los “funcionarios clave” en el diseño de las políticas económicas neoliberales durante el zedillismo fue fundamental para entender la cantidad y calidad de los cambios constitucionales -entre otros- en el último lustro del siglo XX.

Este se divide en cinco puntos: a) soberanía; b) por un Estado de Derecho y un país de leyes; c) desarrollo democrático; d) desarrollo social; y e) crecimiento económico, del cual el último apartado es el más extenso. En total el PND tiene una extensión de 96 hojas. En materia económica se indica a manera de síntesis que:

“El Plan propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar

el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, el Plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes". (Plan Nacional de Desarrollo, 1995: 8).

En contraposición al ejercicio del gasto público como una de las fórmulas para fomentar el crecimiento económico, la política económica estatal continúa brindando preferencia al ahorro interno y a la inversión privada como propulsores de la economía nacional, todo ello bajo un esquema de disciplina fiscal, en el que el combate a la inflación, y la estabilidad de las variables macroeconómicas terminan siendo los fines últimos del gobierno. Como consecuencia de ello, la desregulación (económica, financiera, laboral), vendría a ser un imperativo para alcanzar mayores niveles de productividad, con base en la competencia de agentes económicos nacionales y extranjeros.

En lo que sí parece existir mayor énfasis que en las gestiones gubernamentales anteriores, es en los procesos políticos institucionales y electorales como vía para dirimir las diferencias políticas. Se promueve que existirá un mayor balance entre los poderes de la unión, mayor equidad entre los tres niveles de gobierno, y un constante refrendo hacia los partidos políticos legalmente instituidos y con registro electoral. Se describen algunos puntos en torno al desarrollo democrático en el PND:

*“3.5.2 Nueva relación entre los Poderes de la Unión. - Diseñar y poner en práctica una nueva relación entre los tres Poderes de la Unión, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos. La división de poderes y el equilibrio adecuado entre ellos es un principio fundamental de*

nuestro Estado de Derecho. Dividido el poder, ningún órgano del Estado ejercerá por sí mismo todas las atribuciones. El equilibrio entre los distintos poderes asegura que se limiten y controlen entre sí. [...] 3.5.3 Nuevo federalismo. - Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República. [...] 3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política. - El Gobierno de la República está comprometido en lograr que la vida política sea un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, donde se respeten las diferencias de posiciones y se construyan los consensos básicos que sustenten el orden y el crecimiento con justicia. Para alcanzar dichos objetivos, se propone el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva. En buena medida, la fortaleza de nuestra vida democrática depende del vigor del sistema de partidos políticos; de su capacidad para representar la creciente pluralidad social, de agregar y articular las diversas demandas. [...] Por eso, este Plan propone que se intensifique la competencia equitativa, se consolide el régimen de garantías políticas, se incrementen los apoyos a los partidos, se avance hacia una contienda basada en la civilidad, y apoyada en el diálogo permanente y en el acuerdo consensual entre las fuerzas políticas. [...] El Ejecutivo Federal se compromete a someter su trato con los partidos políticos nacionales y con sus dirigentes, en todo tiempo y circunstancia, a los principios de legalidad e imparcialidad. La obligación y el compromiso es con la vigencia de la ley". (Plan Nacional de Desarrollo, 1995, 44 – 46).

Debido a que el Partido Revolucionario Institucional ya se encontraba en pleno desgaste, y que anticipaba posibles derrotas electorales futuras, las pautas programáticas señaladas en la sección política del PND buscaban ceder ante ciertas exigencias de la oposición con el objetivo de mantener un mínimo de legitimidad frente a los nuevos escenarios políticos. Por ello el ímpetu de establecer "nuevas" relaciones entre los partidos, el gobierno, y las instituciones gubernamentales, representó una estrategia para que en vez de que el poder político se perdiera, este se compartiera, como sostuvo Lujambio (2000), entre dos fuerzas políticas.

## 6.1 Menos participación estatal en las áreas prioritarias

Una de las reformas neoliberales más discretas durante el gobierno de Ernesto Zedillo, fue el *Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta pequeña modificación a tan solo una fracción del artículo 128 constitucional pasó desapercibida por el propio contexto económico de la crisis de 1994-1995, pero en términos reales, fue una reforma importante que prosiguió con el paulatino y silencioso proceso de menor intervención del Estado en las llamadas *áreas prioritarias*. El Decreto dice de la siguiente forma:

“Art. 28.- [...]”

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes en la materia”. (DOF: 02/03/1995).

El aspecto central de esta reforma constitucional, es que ahora la comunicación por vía satelital y los ferrocarriles, pasarían a ser áreas prioritarias para el Estado, es decir, *actividades, sectores, productos o servicios de importancia para el desarrollo económico del país en un momento dado y cuyo ejercicio o producción no son exclusivas de la actividad económica reservada al Estado, sino que pueden realizarse en forma mixta o bajo responsabilidad exclusiva de particulares u organizaciones sociales*. Lo cual significaría en otras palabras que ambos sectores ahora podrían ser explotados por el capital privado -nacional e internacional-, incluso con una participación mayoritaria sobre la pública-nacional. La política de desincorporación de actividades estratégicas del Estado, para pasar a ser prioritarias, es una tendencia que iría cobrando terreno de manera paulatina a lo largo de toda la hegemonía neoliberal.

A su vez, le desincorporación tendría como consecuencia la privatización, sea parcial o completa, de determinada empresa o industria que antes recibía, aunque sea un parte de subsidio federal.

#### Proceso legislativo

El *Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* tiene su origen en la Secretaría de Gobernación, que para el momento se encontraba presidida por Esteban Moctezuma Barragán. Este se turna a la cámara alta el 18 de enero de 1995, día en que lo reciben las Comisiones Unidas de *Puntos Constitucionales, Comunicaciones y Transportes; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, Tercera Sección*. Seis días después, el 18 de enero, el proyecto de decreto se discute en una primera lectura en el pleno, donde la mayoría de los posicionamientos fueron a favor. Finalmente, el 24 de enero, se da una segunda lectura del dictamen y se aprueba en lo general por 105 votos, versus dos votos en contra y una abstención [Diario de los Debates, LVI, año I, Num. 8]. Aunque algunos senadores de oposición se manifestaron en contra del dictamen y de la propia votación a favor, terminaron aprobando en pro al considerar que el contenido de la fracción modificada podía ser mejorada mediante una ley secundaria posterior. Después de la aprobación en el Senado de la Republica, el dictamen pasa a las legislaturas de las entidades federativas, donde en menos de un mes es validado por la tercera parte de las asambleas, para ser turnadas las actas de aprobación a la cámara de diputados el 27 de febrero. El mismo día que se reciben las actas tanto del senado como de las legislaturas estatales, la comisión permanente sesiona, debate de forma insuficiente y aprueba con 30 votos a favor y 5 en contra, [Diario de los Debates, LVI, año 1, Núm. 12], la propuesta de decreto, que en ultimo termino regresa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

## **6.2 Debilitamiento de la industria petroquímica nacional**

Si se tuviera que realizar una escala numérica de los sectores prioritarios en relación a su importancia para las finanzas públicas mexicanas, el sector energético con la industria petroquímica se colocaría en la cúspide. Hay razones económicas e histórico-políticas

de ello. Desde la expropiación petrolera de 1938, la exploración, extracción, transporte, refinación y comercialización del crudo mexicano, así como de otros hidrocarburos, representó para el Estado la palanca de desarrollo, industrialización y modernización. Al ser México un país favorecido por la existencia de yacimientos petroleros en el área del golfo de México, desde la nacionalización de la industria petrolera se ha buscado aprovechar dicha *ventaja comparativa* como base del ingreso público, para promover la mayoría de los proyectos de inversión pública sectoriales.

Como consecuencia, todo un conglomerado de actores políticos y sociales vincularon el concepto de soberanía nacional a la defensa y promoción de la industria petroquímica nacional a cargo exclusivamente del Estado. Sin embargo, con la desestatización de ciertos sectores al plasmar una división entre “sectores estratégicos” y “sectores prioritarios”, el debate en torno a Petróleos Mexicanos (PEMEX) se volvió más recurrente. Empero, como se trataba de la industria productiva mexicana por excelencia, se consideró que inicio que para su privatización no existían las condiciones reales, por lo que la estrategia adoptada fue el desmantelamiento gradual.

El corazón de las modificaciones iniciales siguiendo esta estrategia, se aprecian en los artículo cuarto y quinto del *Decreto por el que se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*<sup>20</sup>, que dice de la siguiente forma:

“[...]”

Artículo 4º.- ...

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior. Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3º de esta Ley se obtengan, como subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos, estos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida.

---

<sup>20</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 13/11/1996.

Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 15º.-

...

En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 4º de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.

Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. (DOF: 13/11/1996).

La principal novedad que se encuentra se atendería a que ahora el transporte, almacenamiento y distribución del gas metano, es decir, toda la etapa de *circulación* de dicha mercancía se aprovecharía por empresas privadas de acuerdo a lo estipulado en el párrafo segundo del artículo cuarto. Espacio donde también se señala que estas empresas pueden ser propietarias de ductos, instalaciones y equipos. A pesar de que se indique que en todo momento estas empresas estarán bajo el tutelaje de petróleos mexicanos, y que en caso de incumplir con algún contrato perderán en favor de la empresa paraestatal, la sanción es bastante limitada, pues no implica la pérdida de la concesión o de la licencia otorgada. Tan solo se muestra que existirán multas, y a lo sumo, pérdida de los subproductos petrolíferos o petroquímicos en favor de petróleos mexicanos.

#### Proceso legislativo

El *Decreto por el que se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* tiene su origen en las Secretarías de Energía y de Gobernación, siendo esta última la que la remite a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y aprobación. La propuesta de decreto llegó a la cámara baja el 17 de octubre de 1996, día en que remite a la Comisión de Energéticos para su dictaminación. La iniciativa del

ejecutivo, tal y como se puede observar en los Diarios de Debates del 17 de octubre al 24 del mismo mes, generó polémica entre las fracciones parlamentarias lo que suscitó que se dieran más debates al margen de la Orden del día, aunque esto no significará que las típicas primera y segunda lectura no se llevarán a cabo.

Después de la aprobación del dictamen en la comisión de energéticos, este fue turnado al pleno del recinto legislativo el 23 de octubre, fecha en que se da formalmente la primera lectura y se comentan algunos aspectos de los artículos modificados. Finalmente, en la sesión del día siguiente se da la segunda lectura del dictamen, donde es aprobado, y pasa el Senado de la República para su ratificación. Dado que la correlación de fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados aún beneficiaba al Partido Revolucionario Institucional, este logró validar la iniciativa con 277 en pro, versus 144 en contra, en lo general y en lo particular [Diario de los Debates, LVI, Año III, Núm. 17]. No obstante, cabe señalar que en este proceso legislativo se generaron divisiones significativas al interior del partido dominante, donde incluso algunos diputados votaron en contra del dictamen; los partidos opositores de izquierda votaron en contra; y en el Partido Acción Nacional también se votó en contra fundamentalmente por considerar la propuesta como insuficiente.

El Senado de la República recibe el mismo 24 de octubre el proyecto de decreto, el cual es remitido para su debida dictaminación a las Comisiones Unidas de Energéticos, de Minas e Industria Paraestatal y de Estudios Legislativos Primera Sección. En la siguiente sesión, llevada a cabo del 28 de octubre, se da la primera lectura del dictamen, sin que se dé ninguna intervención ni a favor ni en contra por parte de algún parlamentario.

Finalmente, el 29 de octubre se lleva a cabo una segunda lectura del dictamen donde ahora si existe discusión y posicionamiento a favor y en contra, para ser aprobado por 88 favor y 30 en contra [Diario de los Debates, LVI, Año III, Núm. 16]. Al igual que en la Cámara de Diputados, a pesar de que el Partido Revolucionario Institucional gozaba de mayoría calificada, existieron divisiones entre los senadores priistas, además de la oposición (aun minoritaria) por parte del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. El decreto es retornado al Ejecutivo para su promulgación y casi dos semanas después se publica y entra en vigor.

### 6.3 Institucionalización de deuda pública antes privada

El sometimiento del Estado al capital privado nacional y transnacional, lo que conlleva una dependencia cada vez mayor de las finanzas públicas a las transacciones del capital privado (comercial, industrial, pero sobre todo bancario), es un hecho desde los inicios del neoliberalismo en México. Si bien la economía siempre ha mantenido un estatus mixto, es decir, de cooperación entre el sector público y privado, la inclinación a la monetarización de las actividades económicas se convirtió en tendencia desde que el gobierno mexicano comenzó a recibir préstamos y aplazamientos del pago de la deuda externa por parte de las instituciones financieras internacionales con las que se habían establecido obligaciones. Como consecuencia, y en parte dentro de la misma lógica de este proceso, el Estado se vio obligado a emprender una reforma institucional endógena, que modernizara el sistema financiero para brindar mayor certeza y seguridad jurídica y financiera en caso de presentarse alguna perturbación mayor en el ciclo económico.

En términos realistas el imperativo fue acertado, ya que el país, aunque ya estuviera aplicando medidas concretas para disminuir su deuda pública, abatir la inflación y fomentar el crecimiento económico, salía de una crisis, como la de 1987, había recuperación gradual, y entraba en otra crisis, como la de 1994-1995. Fue así como en 1990 se crea a manera de prevención, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que tenía como finalidad *crear un ambiente de confianza y seguridad que garantice la solvencia de los integrantes del sistema financiero con el fin de que siempre sean honrados los derechos de los ahorradores, que les permita captar recursos que se destinen al financiamiento de la vida económica y den liquidez al sistema de pagos* (Armas,1999: 140).

Ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo, tras el error de diciembre, se aplicaron algunas de las medidas programáticas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México para contrarrestar la fuga de capitales, la depreciación del peso frente al dólar, y en general, la estanflación, siendo la más importante de ellas la activación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Esta medida evitó que un número grande de empresas quebraran financieramente, entre las cuales se encontraba

prácticamente toda la banca comercial, -privatizada en años anteriores-, aunque en detrimento de las finanzas públicas, y el presupuesto de egresos de la federación.

El FOBAPROA fue visto por los partidarios oficiales como una medida necesaria para evitar la bancarrota del país, como sucedió en los últimos años del gobierno de José López Portillo (1972-1982) con la nacionalización de la banca; y por los críticos, el uso de fondos públicos para rescatar empresas y bancos privados<sup>21</sup> a punto de cerrar representó el sello del pacto entre “la clase política”, y “las nuevas elites económicas”.

Sin embargo, la institucionalización de la deuda pública, no ocurrió en las postrimerías del error de diciembre, sino hasta 1999, fecha en que entra en vigor la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*, que fungió como el marco legal primario del inaugurado *Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*. Se describen a continuación, algunos de los artículos centrales de la ley:

“Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Artículo 2o.- El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Artículo 7o.- Cuando se determine la liquidación de una Institución, o bien se declare la suspensión de pagos o quiebra de ella, el Instituto procederá a pagar las obligaciones

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la investigación realizada por Reporte Índigo: “En el Fobaproa había 1325 medianos y grandes deudores con créditos que rebasaban los 20 millones de pesos, como es el caso de Aeroméxico, Mexicana, Grupo Lomelí, Estrella Blanca, el club de futbol Monterrey, Taesa, hoteles Camino Real, entre otros. Más de 600 créditos fueron otorgados a empresarios, figuras de poder y a algunos banqueros, los cuales representaban más de 55 por ciento de la deuda total que cubría el fondo, esto se tradujo en una creación de fortunas rápidas protegidas por figuras clave de poder”. Viviana Bran, FOBAPROA: la deuda heredada, en <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/fobaproa-la-deuda-heredada-fraude-pago-nuevas-generaciones/>

garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de dicha Institución, con los límites y condiciones previstos en esta Ley.

Artículo 11.- El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución.

Artículo 20.- A fin de cumplir con el objeto de la presente Ley, las Instituciones estarán obligadas a pagar al Instituto las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Junta de Gobierno, en los términos y condiciones dispuestos en este Capítulo.

Artículo 23.- Cuando por las condiciones del Sistema Bancario Mexicano el Instituto no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones, la Junta de Gobierno podrá establecer cuotas extraordinarias que no excederán en un año, del 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las Instituciones.

Artículo 26.- El Instituto publicará trimestralmente el monto de los pagos efectuados por cada Institución por concepto de las cuotas a que se refiere este Capítulo y remitirá al Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el informe financiero del Instituto y un ejemplar de la publicación referida.

Artículo 28.- Excepcionalmente, el Instituto, por sí o a solicitud de la Comisión, podrá otorgar apoyos financieros tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una Institución.

Los apoyos podrán otorgarse mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de Bienes, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo y con las facultades del Instituto en términos del artículo 68. [...]

Los apoyos financieros se darán únicamente con cargo a los recursos propios del Instituto y los financiamientos que obtenga en los términos del artículo 46 de esta Ley.

Artículo 31.- Para el otorgamiento de los apoyos financieros, el Instituto podrá considerar la situación financiera y operativa de la Institución y, consecuentemente, le podrá imponer los términos, modalidades, limitaciones y condiciones que estime necesarios y oportunos, en congruencia con su situación financiera; entre tales medidas, el Instituto podrá imponer

restricciones operativas, constreñir a la Institución a la realización de operaciones determinadas y exigir la remoción y contratación de administradores, funcionarios y empleados.

Artículo 45.- En caso de que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos a que se refiere el artículo siguiente. Esta garantía deberá hacerse constar de conformidad con la legislación aplicable, en los títulos de crédito u otros instrumentos en que estén documentadas dichas obligaciones.

Artículo 46.- Cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos, cuyos montos en ningún caso excederán del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior.

Artículo 47.- De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 55.- El Instituto desempeñará las funciones de liquidador o síndico en las Instituciones que se encuentren en estado de liquidación, suspensión o quiebra, las cuales podrá ejercer con su personal o a través de apoderados que para tal efecto designe. El apoderamiento podrá ser hecho a favor de persona física o moral.

Artículo 58.- El Instituto, en el ejercicio de sus facultades, y conforme a lo establecido en el artículo 28 de la presente Ley podrá adquirir, directamente o a través de fideicomisos en los que sea fideicomisario, Bienes propiedad de las Instituciones que se sujeten a sus programas de saneamiento financiero.

Artículo 59.- Los Bienes, independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, por tanto, no les serán aplicables las disposiciones legales y administrativas correspondientes, ni aun las de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público.

Artículo 67.- El Instituto tiene por objeto:

I. Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones, y

II. Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Artículo 68.- Para la consecución de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

I. Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las Instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente Ley;

II. Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta Ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca; [...]

Artículo 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”.

Un primer aspecto del marco normativo referido es su extensión, tecnicidad y complementariedad con otras leyes. La ley cuenta con 92 artículos, ordenados a través

de cinco títulos y más de una docena de capítulos entre los cuales se describen las obligaciones garantizadas, el pago de dichas obligaciones, las Cuotas que se deberán de cubrir, los apoyos y programas para el saneamiento financiero de las instituciones, la administración cautelar, sobre la liquidación, suspensión de pagos y quiebra de las instituciones, la adquisición y régimen de los bienes, los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de las atribuciones y patrimonio, del gobierno y administración, del secretario ejecutivo, de los servidores públicos del instituto, y de los informes y de la vigilancia.

Sobre la supletoriedad, la Ley del Protección al Ahorro Bancario se complementaría de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Código de Comercio y Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en su conjunto, funcionarían como una especie de red jurídica que permitiría el blindaje de las operaciones financieras relacionadas con la banca.

Lo preocupante de la disposición es que se comprometen partidas anuales del presupuesto de egresos de la federación, sin especificar su monto, tanto para las actividades ordinarias del instituto, como para liquidar los “financiamientos contratados”, en este caso, *la deuda privada vuelta pública*.

#### Proceso legislativo

En la elaboración del *Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras*<sup>22</sup> se concatenaron dos propuestas finales rectoras: la oficial, proveniente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

La iniciativa del Ejecutivo federal se subdivide así mismo en dos proyectos de decreto, turnados en fechas muy próximas a la Cámara de Diputados. El primero de ellos fue la iniciativa por la que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se reforman las leyes para Regular las

---

<sup>22</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 19/01/1999.

Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares, presentada en la cámara baja el 26 de marzo de 1998. [Diario de los debates, LVIII, Año I, Núm. 7].

El segundo empaquetado de propuestas fue turnado el 31 de marzo del mismo año, y consistía en la expedición de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes; la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública. [Diario de los Debates, LVIII, Año I, Núm. 8].

Aunque ambos conjuntos de iniciativas incluyen en realidad modificaciones a más de un solo marco normativo, estas no deben de analizarse de forma desvinculada, ni mucho menos aislada; en cambio, la aglomeración de iniciativas de ley enviadas en cada fecha se puede comprender mejor si se atestiguan como paquetes, donde cada iniciativa es la parte de un todo.

Por parte del Partido Acción Nacional (PAN), la bancada de la cámara baja remitió a la comisión dictaminadora una iniciativa de ley, en la que se presentaban algunas propuestas relativas al tema a sabiendas que las iniciativas enviadas por el ejecutivo hace algunos meses estarían prontas a discutirse y ser votadas. La iniciativa panista llevaba de nombre *Ley de Protección al Ahorro Bancario*, y esta fue hecha pública el 19 de noviembre de 1998. [Diario de los Debates, LVIII, Año II, Núm. 31].

En la sesión del 12 de diciembre, la Comisión de Hacienda y Crédito Público remite al pleno del cuerpo legislativo los tres proyectos de decreto mencionados, a lo cual se señalan las siguientes diferencias sustanciales entre la propuesta oficialista y la de la oposición:

“a) Las iniciativas del Ejecutivo Federal prevén dos organismos descentralizados, en tanto que la del Partido Acción Nacional sólo un ente público.

b) Las iniciativas del Ejecutivo Federal solicitan la consolidación como deuda pública directa del monto de 552 mil 300 millones de pesos de manera incondicional, en tanto

que la iniciativa del Partido Acción Nacional declara la no consolidación como deuda pública de dicho monto.

c) La iniciativa de Acción Nacional plantea un esquema de reasignación del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo.

d) La iniciativa de Acción Nacional plantea la práctica de auditorías, integrales a los programas de rescate financiero y, en su caso, el financiamiento de las responsabilidades a quienes hubieren incurrido en actos contrarios a la ley y

e) Por último, la iniciativa del Partido Acción Nacional de manera detallada y precisa prevé el esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate financiero para su transferencia al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario". [Diario de los Debates, LVIII, Año II, Núm. 44, Vol. I y II].

Después de haber dado lectura a los dictámenes correspondientes, y haber consensado que la propuesta del Partido Acción Nacional, -con algunas adiciones de la oficial- era la más adecuada, el dictamen de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se somete a discusión en lo general y en lo particular. Tras cinco horas de debate parlamentario, el dictamen termina aprobado con 325 votos a favor, versus 159 en contra. [Diario de los Debates, LVIII, Año II, Núm. 44, Vol. I y II]. Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional votarían en pro; mientras el Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo se pronunciarían por la negativa.

La minuta con proyecto de decreto, después haber sido validada satisfactoriamente en la cámara de diputados, pasa al Senado de la Republica el 13 de diciembre, día en que se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Cuarta, para su respectiva dictaminación. Lamentablemente, no existe información en los Diarios de Debates posteriores, que a partir del 23 de diciembre cesan pues la comisión permanente deja de sesionar para no reanudar actividades sino hasta el 05 de marzo de 1999. No obstante, por la publicación en el DOF del 19 de enero de 1999, se asume que el decreto fue aprobado en el Senado de la Republica probablemente por una mayoría calificada priista más los legisladores presentes del PAN.

### Esquema del contubernio institucional 1994-2000.

<u>Decreto/reforma y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (18 de enero de 1995).	Poder Ejecutivo.	Senado de la Republica: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Comunicaciones y Transportes; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, Tercera Sección Cámara de Diputados: Comisión permanente.	Senado de la Republica: aprueba en lo general por 105 votos, versus dos votos en contra y una abstención. Cámara de Diputados: aprueba con 30 votos a favor y 5 en contra.	02/03/1995.
Decreto por el que se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (17 de octubre de 1996).	Poder Ejecutivo - Secretarías de Energía y de Gobernación.	Cámara de Diputados: Comisión de Energéticos Senado de la Republica: Comisiones Unidas de Energéticos, de Minas e Industria Paraestatal y de Estudios Legislativos Primera Sección.	Cámara de Diputados: 277 en pro, versus 144 en contra, en lo general y en lo particular; Senado de la República: aprobado por 88 favor y 30 en contra.	13/11/1996.
Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular	Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados: Comisión de Hacienda y Crédito Público Senado de la Republica: Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Cuarta.	Cámara de Diputados: 325 votos a favor, versus 159 en contra. Senado de la Republica: sin información.	19/01/1999.

las Agrupaciones Financieras (19 de noviembre de 1998).				
---	--	--	--	--

Cuadro 5. Esquema general del contubernio institucional 1994-2000 (Elaboración propia).

## **TERCERA PARTE**

*Consolidación en los gobiernos divididos.*

## CAPITULO 7: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 Y LVIII-LIX LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Las elecciones federales del año 2000 marcaron en la historia política de México un antes y un después, pues como señala acertadamente Mario Amparo Casar (2002), era la primera vez que el partido político del Presidente de la República no ostentaba la mayoría en el Congreso de la Unión, viéndose obligado a recurrir a la negociación para aprobar todo dictamen impulsado por el propio ejecutivo federal. Sin embargo, quienes observaron la realización del ideal republicano del *gobierno dividido* asociaron erróneamente el término con el fenómeno más amplio de *la transición a la democracia*.

Tan fue así, que la alternancia del poder político en el ejecutivo, representó junto con la liberalización electoral, la creación de un organismo electoral autónomo,

De inicio, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional eran en los umbrales del nuevo milenio dos entidades de interés público con más semejanzas que diferencias; ambos partidos reconocían su preferencia por las políticas económicas de libre mercado y aperturismo económico-financiero, ninguno de los dos rescataba programáticamente las reivindicaciones y la ideología de la revolución mexicana, la propiedad privada representaba el tipo de propiedad fundamental por encima de la pública y social, Adicionalmente, más allá del símil entre su doctrina y programa de acción, los cuadros dirigentes del PRI y el PAN estaban conformados por un nuevo perfil de *políticos tecnócratas*. Para muestra de ello, Alejandra Salas Porras demostró en su investigación sobre la elite política mexicana (2017) que los “21 funcionarios clave del neoliberalismo” independientemente de su adscripción al PAN o al PRI, poseían trayectorias profesionales homogéneas. Salvo uno de ellos, todos habían estudiado al menos un grado académico en alguna universidad extranjera de renombre - principalmente en Estados Unidos-, eran economistas, administradores públicos y de empresas, y en menor medida, abogados; desempeñaban alguna actividad empresarial o financiera además de la gestión pública, y al finalizar sus encargos en la administración pública, regresaban a sus actividades en la iniciativa privada. Estas características profesionales e individuales, aunadas con la doctrina del partido, imprimieron el sello

gerencial con el cual se condujo la gestión presidencial de Vicente Fox Quesada (2000-2006).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es un texto más amplio que los PND's anteriores, aunque no más técnico. Este consta de ocho secciones divididas de la siguiente manera: 1. Introducción, 2. La elaboración del plan nacional de desarrollo, 3. México. Hacia un despegue acelerado, 4. El Poder ejecutivo federal, 2000-2006 5. Área de desarrollo social y humano, 6. Área de crecimiento con calidad, 7. Área de orden y respeto, y 8. Compromisos con México. En cada sección se realiza un diagnóstico, se proponen objetivos y estrategias para alcanzar dichos objetivos.

La sección económica del PND no agrega nada novedoso sobre lo que ya se estaba implementando desde sexenios anteriores. En lo particular, sobre la política económica se puede leer lo siguiente:

“El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía. Un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años. Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores. Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo. Un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre. Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito. Un crecimiento incluyente que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos. Un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles. Un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Un crecimiento que, ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano. Un crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación. [...]

Se trata de conducir responsablemente la marcha económica del país. Que las acciones del gobierno promuevan la estabilidad y el crecimiento, con una conducción eficaz de las finanzas públicas y con la promoción de un sector financiero sólido y competitivo. Las nuevas herramientas de la política macroeconómica deben incluir también el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, la transparencia de la hacienda pública y un manejo profesional del gasto público. Para alcanzar el bono de la flexibilidad microeconómica necesitamos crear las condiciones para hacer un mejor uso de nuestros recursos y elevar y extender la competitividad del país. Superaremos esquemas que promovían el fomento de la industria desde un punto de vista

macroeconómico, sin considerar que el país avanzará y se desarrollará en la medida en que las empresas, una por una, avancen y se desarrollen. Para alcanzar el bono de la democratización de la economía necesitamos asegurar un desarrollo incluyente. Impulsaremos la iniciativa de las mexicanas y los mexicanos que decidan emprender un negocio, por pequeño que éste sea, porque la suma de los esfuerzos individuales es lo que va a hacer este país grande y éxito. [...] Con este programa se busca la creación de un ambiente de competencia, donde el Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias para que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad y competitividad, pero que reconoce al mismo tiempo la necesidad de una acción pública decidida del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares. [...] Para elevar la competitividad promoverá las reformas estructurales necesarias para lograr la mayor eficacia en los sectores clave de la economía; impulsará el fortalecimiento del mercado interno; impulsará la inversión privada en materia de infraestructura; promoverá el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo; promoverá una nueva cultura laboral y una reforma en este ámbito por medio de diálogos y consensos; implantará programas de promoción, financiamiento y capacitación para la inserción ventajosa del país en el proceso de globalización; apoyará a los emprendedores a desarrollar sus proyectos productivos con sistemas de financiamiento y mecanismos de asesoría adecuados a sus necesidades y características". (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006).

Quizás un rasgo peculiar, sobre el que pudieran existir algunos matices en relación al manejo de la economía durante los gobiernos priistas, se encuentra en el ímpetu por fortalecer a la empresa privada -sobre todo a la pequeña y mediana empresa- en un marco de competitividad como base del mercado interno. El Partido Acción Nacional, como ya lo había comentado Roder Ai Camp (1990), fue asaltado por un conjunto cada vez mayor de empresarios desde finales de los años 70's, pues estos grupos veían en el partido una alternativa política viable al desacreditado Partido Revolucionario Institucional. Desde entonces, el PAN se constituyó como el espacio político de los empresarios no alineados a la institucionalidad oficial, aunque esto por supuesto no significó que no existiera diálogo ni colaboración entre el sector empresarial y el gobierno.

De este modo, la agenda foxista fue amigable con el sector empresarial -desde los micro empresarios, hasta los grandes inversionistas nacionales agremiados en las cámaras empresariales-, sin descuidar la relación del gobierno con los organismos financieros, internacionales, los países socios comerciales internacionales, y los contratistas e inversionistas de capital extranjeros.

En materia de comercio exterior, la gestión panista continuó apostándole a la exportación de manufacturas mediante la promoción de incentivos para los inversionistas que

desearan realizar una parte del proceso productivo en México. Algunos pasajes se leen a continuación:

“México forma parte de una red internacional de acuerdos comerciales y de inversión, y participa en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión. Para aprovecharlas cabalmente es necesario promover la diversificación productiva, así como la expansión de los mercados externos para nuestros productos, garantizando un total acceso, en condiciones de reciprocidad, a los principales mercados del mundo, el manejo oportuno y la prevención de disputas comerciales, y la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera. [...] Es fundamental que el marco jurídico administrativo y reglamentario al que se enfrentan los exportadores mexicanos y los inversionistas potenciales incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de la inversión extranjera. Por ello, el Ejecutivo Federal aplicará una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y la inversión que contemple la facilitación de los procesos y, que al mismo tiempo, asegure el cumplimiento de la normatividad vigente. [...] Es indispensable promover las oportunidades de inversión extranjera directa en México, para complementar el ahorro interno. Se propone una estrategia integral que involucre a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, con el propósito de asegurar la difusión de dichas oportunidades y la creación de mecanismos apropiados de seguimiento. Para mantener a México como destino atractivo para la inversión extranjera directa, es necesario establecer un marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión”.

Finalmente, en el terreno político-institucional, Acción Nacional dedicaría un aparato especial en el PND para hablar acerca de la gobernabilidad democrática, y las nuevas relaciones institucionales que se fomentarían durante el sexenio. Entre líneas se lee lo siguiente:

“La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades metaconstitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública. La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades federales y estatales se fue alejando del espíritu constitucional. [...] La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad. Estrategias: a), *Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática; b) Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano; c) Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el*

*diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales; d) Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional; e) Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política; f) Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos; g) Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión; h) Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo Federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones; I) Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho; J) Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas. [...]*

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. [...] Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo. [...] Estrategias: a) *Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión, b) Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público; c) Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida; d) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios; e) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública; f) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas; g) Impulsar el federalismo en materia económica; h) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación".* (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

En el diagnóstico se reconocen diversas particularidades del régimen político mexicano, como el corporativismo ejercido de arriba hacia abajo por el partido oficial, la poca interacción entre los poderes formales del Estado, y la nula deliberación ciudadana en torno a los asuntos fundamentales de la agenda pública. No obstante, la solución planteada no parece añadir nada novedoso sobre los ejes vertidos en sexenios

anteriores. Al igual que Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox propone una reforma del Estado donde se practique -entre otras cosas- un federalismo autentico, en el que ningún poder se imponga por encima de los demás, y en el que los municipios y entidades federativas no se vean sometidas al poder central de la federación.

### **7.1 Mayores garantías y certeza a las sociedades de inversión**

El gobierno de Vicente Fox, como el de sus antecesores, se enfocó en buena medida en fortalecer sus vínculos programáticos con una amplia gama de actores políticos y económicos a fines al modelo de desarrollo imperante. Y como el primer gobierno de oposición en la historia contemporánea de México necesitaba de aliados para conservar su legitimidad y reforzar su gobernabilidad, se tuvieron que promover modificaciones actualizaciones en diferentes regímenes, incluido el financiero.

Al menos formalmente, el Estado mexicano no se encontraba rezagado en cuanto a los principales instrumentos bursátiles, marcos regulatorios e instituciones participantes en el sistema financiero nacional; desde 1985 existía una Ley de Sociedades de Inversión, que junto a la Ley de Inversión Extranjera de 1993 y otras leyes federales y ordenamientos de menor jerarquía, se encargaban de regular las acciones bursátiles. Por si fuera poco, la integración geopolítica a los Estados Unidos de Norteamérica, y la suscripción de un conjunto de tratados internacionales siendo el TLCAN el más importante de ellos, obligaban al gobierno a actualizar constantemente este rubro de la economía tan volátil.

No podía ser de otra forma en el neoliberalismo, patrón de acumulación de capital en el que las transacciones de capital financiero en el mercado de valores se sobreponen a las operaciones realizadas con otros tipos de capital como el mercantil y el industrial. Pero aunque se tuviera pleno conocimiento de la importancia de las finanzas públicas -y cada vez más las privadas-, los organismos financieros nacionales no cesaban de estar involucrados en operaciones de dudosa eficacia, alta discrecionalidad y poco consenso.

Los periodos de crisis económico-financiera ocurridos en 1982, 1987 y 1995, representan solo algunos de los episodios más notorios donde el sistema financiero mexicano fue rebasado ante una débil respuesta, en la que por supuesto influyeron más variables

relacionadas con instituciones y actores no nacionales. Ya se observó que durante la gestión de Salinas y Zedillo se efectuaron cambios en el sistema bursátil para blindar a las cuentas nacionales de los efectos de las crisis, aunque su eficacia queda a debate.

Así mismo, el fenómeno de conversión de deuda privada en deuda pública a través del FOBAPROA-IPAB, con base legal en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, acrecentó la desconfianza ciudadana que ya se tenía en torno a las instituciones financieras y bancarias en México. Por estas razones, la gestión presidencial panista -que tenía como base coyuntural de apoyo al micro, pequeño y mediano empresariado-, se vio ante la necesidad de promover un bloque de reformas a varios ordenamientos en materia financiera. En el foxismo, la reforma fiscal fue emparejada de la reforma financiera.

El Proyecto de Decretos por los que se expiden y reforman ordenamientos en materia financiera contenían el *Proyecto de Ley de Sociedades de Inversión*; el *Proyecto de Ley por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*; y el *Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*.

Por la extensión de los citados decretos, seguiremos la ruta de Luis Malpica de Lamadrid, quien considera al *Decreto por el que se expide la Ley de Sociedades de Inversión* como el más crucial en materia financiera durante el sexenio 2000-2006 (de Lamadrid, 2002). La Ley de Sociedades de Inversión como ya se advirtió, no era un ordenamiento novedoso, pues esta abrogaba a la ley con el mismo nombre de 1985. Lo que si hacía era modificar ciertos preceptos regulatorios de las sociedades de inversión otorgándoles mayor centralidad a los consejos de administración. Se plasman aquí extractos de la referida ley:

“Artículo 1. La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades. En la aplicación de esta Ley, las autoridades deberán procurar el fomento de las sociedades de inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:  
I. El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores; II. El acceso del pequeño

y mediano inversionista a dicho mercado; III. La diversificación del capital; IV. La contribución al financiamiento de la actividad productiva del país, y V. La protección de los intereses del público inversionista. [...]

Artículo 5. Las sociedades de inversión tendrán por objeto, la adquisición y venta de Activos Objeto de Inversión con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios y la realización de las demás actividades previstas en este ordenamiento. Las acciones representativas del capital social de sociedades de inversión se considerarán como valores para efectos de la Ley del Mercado de Valores. [...]

Artículo 12. Las sociedades de inversión deberán organizarse como sociedades anónimas, con arreglo a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas especiales: [...] X. El consejo de administración estará integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el treinta y tres por ciento deberán ser independientes. Por cada consejero propietario se designará a su respectivo suplente, en el entendido de que los consejeros suplentes de los consejeros independientes, deberán tener este mismo carácter. Sólo podrá revocarse el nombramiento de los consejeros independientes, cuando se revoque igualmente el nombramiento de todos los demás consejeros.

Artículo 13. El consejo de administración además de cumplir con las obligaciones que le señalan ésta y otras leyes, deberá: I. Aprobar por mayoría de votos, siempre que se cuente adicionalmente con el voto favorable de la mayoría de los consejeros independientes: d) Las operaciones con personas que mantengan nexos patrimoniales, de responsabilidad o de parentesco, con accionistas del capital fijo o miembros del consejo de la sociedad de inversión o con los accionistas de la sociedad operadora que le preste servicios o con los de la sociedad controladora del grupo financiero y entidades financieras integrantes del grupo al que, en su caso, pertenezca la sociedad operadora; II. Establecer las políticas de inversión y operación de las sociedades de inversión, así como revisarlas cada vez que se reúna; [...].

Artículo 14. Las sociedades de inversión, a través de sus consejos de administración, establecerán límites máximos de tenencia accionaria por inversionista y determinarán políticas para que las personas que se ajusten a las mismas, adquieran temporalmente porcentajes superiores a tales límites, debiendo esto contenerse en sus prospectos de información al público inversionista.

Artículo 62. Para efectos de esta Ley se entenderá por: I. Filial: La sociedad mexicana autorizada para organizarse y funcionar, conforme a esta Ley, como sociedad de inversión, sociedad operadora de sociedades de inversión o distribuidora de acciones de sociedades de inversión, en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior, una Sociedad Controladora Filial o sociedad operadora de sociedades de inversión Filial, en los términos del presente capítulo; II. Institución Financiera del Exterior: La entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de Filiales; y III. Sociedad Controladora Filial: La sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior.

Artículo 63. Las Filiales se registrarán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el presente capítulo, las disposiciones contenidas en esta Ley aplicables a las sociedades de inversión, a las sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, según corresponda, y las reglas para el establecimiento de Filiales que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para interpretar para efectos administrativos las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados o acuerdos internacionales a que hace mención el párrafo anterior, así como para proveer a su observancia”.

En lo general y de inicio, la normativa no parece evidenciar nada nuevo respecto a los ordenamientos precedentes y otros supletorios como la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley del Mercado de Valores. Se constata la existencia de la figura jurídica-financiera de las sociedades de inversión con sus respectivas variantes resaltando la sociedad anónima [S.A] como el tipo de sociedad de inversión por *default*, independientemente de su giro. Se remarca de igual manera la preponderancia dentro de cada una de las sociedades anónimas de inversión de su consejo administrador, que fungiría como la máxima autoridad de acuerdo al bagaje de facultades que se le otorgan.

Más adelante, en otros artículos posteriores que no se citan se especifican las distintas especies de sociedades de inversión a saber, así como sus características particulares. Se visibilizan las sociedades de inversión de renta variable; sociedades de inversión en instrumentos de deuda; sociedades de inversión de capitales; y sociedades de inversión de objeto limitado. Después se desarrollan en un solo capítulo los criterios de prestación de servicios de las S.A [administración de activos, distribución, valuación, calificación, proveeduría de precios, depósitos y custodias, así como otras disposiciones comunes de tipo general].

De lado de estas significaciones y sus implicaciones particulares y generales en el sistema bursátil, lo que quizás resalta con mayor brillantez en esta nueva ley de sociedades anónimas es la inauguración de la figura de las *filiales de instituciones financieras del exterior*, imperativo de los acuerdos y tratados internacionales correspondientes (de Lamadrid, 2002: 580). Tal y como se aprecia en los artículos 62 y 63 de la normativa, se permite que en las sociedades anónimas mexicanas participen directamente como inversoras de capital instituciones financieras extranjeras *filiales*.

En adición se contempla junto con la figura de la filial, a la *institución financiera del exterior*, que vendría a ser toda aquella entidad financiera no mexicana que por ser parte de un país con el que el México haya establecido un acuerdo o tratado internacional de tipo mercantil, gozará del derecho a establecer filiales en el territorio nacional. Finalmente, para que no se interprete que las instituciones financieras del exterior concurrían en México para desplazar o sobreponerse sobre las sociedades anónimas mexicanas sean filiales o no, se funda la figura de la *sociedad controladora filial*, que fungiría como la sociedad mexicana encargada de regular a las agrupaciones financieras del exterior que operen en territorio nacional. ¿Pero realmente las sociedades de inversión mexicanas tienen la capacidad operativa, financiera y política para contener a las instituciones financieras del exterior y a las filiales como actores secundarios en el mercado bursátil? O, ¿se busca esto primeramente?

Lejos de responder estas preguntas, de lo que sí se tiene constancia tal y como indica el abogado de Lamadrid, es que la ley foxista de sociedades mercantiles impulsó reglas más claras en la materialización de un gobierno de tipo corporativo entre los consejos de administración de las sociedades anónimas de inversión. Aunque existe tutelaje por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en torno a la ley, los cambios avenidos en el año de entrada en vigencia de la ley parecen independizar aún más el marco de decisorio de los consejos de administración de las S.A, de las autoridades gubernamentales clásicas que en teoría velan por los intereses de los ahorradores.

#### Proceso legislativo

El *Decreto por el que se expide la Ley de Sociedades de Inversión*<sup>23</sup> se origina en el poder ejecutivo federal, particularmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este se hace público el 05 de abril del 2001, fecha en que la Secretaría de Gobernación entrega la propuesta formal a la mesa directiva del Senado de la República. El mismo día se da una primera lectura de la iniciativa, junto con las otras iniciativas en materia financiera aludidas en páginas anteriores, y se turna a las Comisiones Unidas de

---

<sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación: 04/06/2001.

Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos para su examen y predictaminación.

Días después, el 24 de abril, las comisiones predictaminadoras someten el dictamen al pleno para una primera lectura en la que después de haberse leído el dictamen correspondiente se abre un espacio para participaciones tanto en lo general como en lo particular. Las intervenciones son breves y todas ellas validan la iniciativa. En la misma sesión se considera que el dictamen se encuentra lo suficientemente discutido por lo que se somete a votación terminando siendo ratificado con 91 votos en pro y ninguno en contra. (Diario de los Debates, LVIII, Año I, Núm. 12).

El 25 de abril, un día después de aprobado el dictamen en la cámara alta, este se envía a la Cámara de Diputados, donde es turnado por la mesa directiva a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su trámite correspondiente, no sin antes habersele dado una lectura en el pleno. En la sesión ordinaria del 27 de abril el dictamen ya validado por la comisión predictaminadora queda de segunda lectura y discusión en el pleno donde junto con otras iniciativas de tipo financiero parecen tener el aval de los parlamentarios presentes. Finalmente, después de haber dispensado una lectura adicional del dictamen el sábado 28 de abril este se somete a intervención por parte de los congresistas, en la cual solo uno de ellos participa para hablar en pro del proyecto de decreto. Después de este acto la iniciativa se vota para quedar confirmada con 417 votos en pro [PRI, 169; PAN, 181; PRD, 46; PVEM, 12; PT, 3; PSN, 2, CONV, 1; y PAS, 2] y 2 abstenciones [PRI, 1 y PVEM, 1]. (Gaceta Parlamentaria, número 737-II). Es devuelto al ejecutivo federal para su promulgación y posterior iniciación de vigencia.

## **7.2 El tercer sector le arranca funciones al Estado**

Dentro de las particularidades de la nueva administración gubernamental panista, se encontraba el énfasis en posicionar a las organizaciones no gubernamentales -o de la sociedad civil- como actores estratégicos en el desempeño de funciones “arrancadas” al Estado. La idea no era novedosa; desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y subsecuentemente, de Enrique Zedillo (1994-2000), el discurso oficialista observaba en la sociedad civil organizada -todavía en desarrollo-, aliados *en potentia*,

que bien pudieran fungir como operadores del gobierno en turno, o como extensión del mismo. No obstante, más allá de lo vituperado a través de la comunicación oficial, el Partido Revolucionario Institucional nunca instrumentó mecanismos políticos y jurídicos en pro del tercer sector.

Fue el Partido Acción Nacional, quien llegó a la Presidencia de la República a través de *Alianza por el Cambio A.C.*, convertida después en *coalición electoral* con el Partido Verde Ecologista de México, el organismo que privilegió el papel político, económico y social de las organizaciones de la sociedad civil en México. De inicio debe de señalarse que este tipo de organizaciones no se constituyen *a priori* bajo parámetros neoliberales; como bien sostienen Cristina Girardo y Prudencio Mochi (2011) las organizaciones de la sociedad civil son bastante heterogéneas, y se pueden agrupar de acuerdo a distintas tipologías políticas, sociales e ideológicas.

No obstante, más allá de su uniformidad en cuanto a sus supuestos fines no lucrativos, es claro que bajo la coyuntura mexicana del momento, por sus formas de relacionarse con el Estado, y por sus *modus operandi*, las ONG's mexicanas han desempeñado un papel eminentemente neoliberal, al atender parcialmente obligaciones que antes el Estado se encontraba comprometido a realizar.

“Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley; II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello; III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo; IV. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma.

Artículo 2. Para efectos de esta ley, se entenderá por: a) Autobeneficio: bien, utilidad o provecho que obtengan los miembros de una organización de la sociedad o sus familiares hasta cuarto grado civil, mediante la utilización de los apoyos y estímulos públicos que le

hayan sido otorgados para el cumplimiento de los fines de la organización; b) Beneficio mutuo: bien, utilidad o provecho provenientes de apoyos y estímulos públicos que reciban, de manera conjunta, los miembros de una o varias organizaciones y los funcionarios públicos responsables y que deriven de la existencia o actividad de la misma; [...]

Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales. [...]

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes: I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; II. Apoyo a la alimentación popular; III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; IV. Asistencia jurídica; V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VI. Promoción de la equidad de género; VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario; IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; X. Promoción del deporte; XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular; XV. Participación en acciones de protección civil; XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, y XVII. Las que determinen otras leyes”.

A lo largo de la normativa, se reitera en distintos artículos que a las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos para su registro y reconocimiento institucional, se les garantizará la entrega de recursos públicos anuales para la realización de sus actividades ordinarias. Los apoyos y estímulos serán tanto particulares

como mutuos, y tendrán carácter fiscal, económico y administrativo. Así mismo, se autoriza que estos organismos puedan recibir donativos y aportaciones privadas, sin que se establezca en algún lado si existirá un límite en cuanto a dichos montos provenientes de terceros.

El problema central de las ONG's, tal y como operan de acuerdo a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, radica en que estas terminan siendo orientadas a realizar funciones para-estatales a cambio de prebendas, desfigurando de origen su autonomía presupuestaria frente al gobierno.

La primera consecuencia de este fenómeno, es que las ONG's se vuelven dependientes del presupuesto público anual, por lo que estas, aunque sea implícitamente, tienen que someterse con regularidad al aval del gobierno en turno para continuar con sus actividades. Por consiguiente, se establece en el peor de los casos una relación neo corporativista en la que las organizaciones de la sociedad civil se permiten tutelar por el Estado, en virtud del otorgamiento de ciertos incentivos. Un segundo aspecto a saber, relacionado directamente con el anterior, es que las actividades descritas en el artículo quinto de la presente ley constituyen obligaciones que el Estado debe de brindar y garantizar a la ciudadanía, con independencia del partido que gobierne. Por lo que ceder parcialmente responsabilidades en dichas actividades a las ONG's, desempeña a toda luz un acto de privatización gradual, menos agresiva y directa, de marcos de acción que el Estado neoliberal ceso de reconocer.

Concretamente, lo que se apreció durante el gobierno de Vicente Fox fue el empleo del tercer sector como móvil para implementar el *Programa de Microcréditos* para "changarros", que consistía en un fondo especial creado por la Secretaría de Economía, con el fin de otorgar préstamos a personas que desearan emprender una micro, pequeña o mediana empresa y no contaran con los recursos para hacerlo (La Jornada: 20/2/2001).

En otras palabras, la gestión foxista siguiendo con la ortodoxia neoliberal en materia económica, renunciaba aún más a la promoción del capital industrial como vía primaria para el desarrollo económico, mientras favorecía el endeudamiento privado de las unidades familiares productivas con las instituciones de microcrédito, ahora administradas por las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, el Estado deja de

intervenir directamente en las transacciones financieras, y le cede dicha función a organizaciones público-privadas, que por su reciente institucionalización, aun ni si quiera contaban con mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas.

#### Proceso legislativo

El proyecto de *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, cuyo origen se encuentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) entonces presidida por Josefina Vázquez Mota, atravesó por un proceso legislativo más lento y gradual que dictámenes anteriores.

Su aparición bajo la forma en que sería sancionada casi dos años después, apareció primero en la Cámara de Diputados, cuando la Mesa Directiva de este órgano colegiado recibe la propuesta del Ejecutivo Federal el 23 de abril del 2002. No obstante, la entonces denominada *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles* no fue discutida públicamente, sino que fue turnada a las comisiones de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social para su estudio. Ya para finales del mismo año, la Mesa Directiva de la cámara baja, a petición de la Comisión de Participación Ciudadana, acuerda que la comisión de Desarrollo Social quede fuera en el análisis y dictaminación de la iniciativa. Días después, la iniciativa se somete a discusión en el pleno donde es votada a favor, para turnarse ahora al Senado de la Republica. En la cámara alta el proyecto de decreto se turna el mismo día a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Desarrollo Social; de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, y de Estudios Legislativos, y en fecha posterior, el 18 de noviembre de 2003, el dictamen se aprueba con 99 votos a favor y cero en contra [Diario de los Debates, LIX, Año I, Núm. 27], para ser devuelto a la Cámara de Diputados

La minuta del proyecto de decreto llega a la Cámara de Diputados el 25 de noviembre del 2003, día en que se le dio primera lectura para luego ser entregada a la Comisión de Participación Ciudadana para su análisis y pre dictamen. Después de algunas modificaciones mínimas realizadas, la minuta con proyecto de decreto se vuelve a leer de nueva cuenta en el pleno según la orden del día de la sesión del 11 de diciembre del mismo año. Finalmente, el 15 de diciembre queda aprobado en lo general y en lo

particular por 443 votos a favor, y cero en contra el proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil [Diario de los Debates, LXI, Año I, Núm. 33]. Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales correspondientes.

### **7.3 Flexibilización laboral en el Instituto Mexicano del Seguro Social**

Al igual que los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, y Enrique Zedillo, la gestión presidencial de Vicente Fox actuaba como antagonista a los intereses de la clase trabajadora sin importar del tipo que fueran. Ello se puede constatar con la reanudación de los planes para *flexibilizar* la legislación laboral de acuerdo a los criterios de competitividad recomendados por el Banco Mundial a través de sus informes, resaltando el más reciente en aquella época, titulado *México: un programa de desarrollo integral para la nueva era* (2001).

No obstante, ese no sería ni el primer ni el último de los informes-recomendaciones que haría un organismo financiero internacional a México sobre la materia, pues como bien señalan algunos autores, los intentos por contener a la fuerza de trabajo con base en las adecuaciones de la legislación laboral a los imperativos de las instituciones de Breton Woods, se han intentaron materializar sin éxito desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Ortega & Solís, 2015), (Bensusán & Middlebrook, 2013). El atoro de las nuevas políticas en materia laboral se dio más por factores políticos que económicos.

Aunque el neoliberalismo ya estuviera en plena marcha, ni las grandes centrales obreras, ni el Partido Revolucionario Institucional y los organismos de acción empresarial llegaban a un acuerdo que beneficiase a todos. Por un lado, los trabajadores -incluso los adheridos al Congreso del Trabajo (CT) y a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)- rechazaban la contrarreforma a la legislación laboral, pues consideraban que afectaba directamente sus intereses; y por el otro, quienes sí buscaban implementar las propuestas de modificación a la legislación laboral, llegaban a negociaciones poco fructíferas en las que además no canalizaban el suficiente consenso político y social para su materialización.

Así fue como para inicios del nuevo milenio, el Ejecutivo Federal aprovechando su alianza coyuntural en el proceso electoral con el sector empresarial, intento de nueva

cuenta promulgar una iniciativa de reforma laboral en el sentido descrito. El funcionario público encargado para esta faena fue el Secretario de Trabajo y Previsión Social (STPS) Carlos Abascal Carranza. Quizás el punto central de las reformas al derecho mexicano del trabajo se encontraba en un conjunto de modificaciones al artículo 123 constitucional y Ley Federal del Trabajo (LFT), sin que esto significará que la modificación a otras leyes secundarias y reglamentos no fueran importantes.

Sin embargo, por más vínculos que el gobierno panista tuviese con los empresarios y buena parte del tercer sector, la correlación de fuerzas políticas tanto al interior del Congreso de la Unión como en los diversos espacios de la opinión pública, no favoreció durante el sexenio de Vicente Fox la promulgación de las reformas ansiadas. Abascal y la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y el Senado incluso presentaron minutas con proyectos de decreto, pero éstas fueron rechazadas por desacuerdos de diverso tipo (Ortega & Solís, 2015).

La propuesta de contención de costo de la fuerza de trabajo que sí fructífero, a pesar los fracasos por modificar la LFT- fue el *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social*<sup>24</sup>. En términos simples, las modificaciones realizadas a la Ley del Seguro Social vendrían a adelantar, quizás a modo de ensayo, algunas disposiciones en materia de flexibilización laboral que después serían integradas en la siguiente reforma laboral a la Ley Federal del Trabajo. Por ejemplo, en el artículo 256, y en todo el Capítulo VIII que lleva de nombre *Del sistema de profesionalización y desarrollo*, se pueden leer algunas proposiciones que transgreden directamente lo que establece a nivel federal el Contrato Colectivo de Trabajo:

“Artículo 256. Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y en el caso de los trabajadores clasificados como de confianza "A" en el contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo Técnico, expida el Ejecutivo Federal y al Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley. [...]

---

<sup>24</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 20 de diciembre del 2001.

Artículo 286 F. Lo dispuesto en este Capítulo sólo será aplicable a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley. Artículo 286 G. Con el fin de contar con un cuerpo permanente de profesionales, calificado y especializado en las actividades y funciones que le corresponden, así como de garantizar la adecuada prestación y mejora de los servicios en beneficio de los derechohabientes y de la sociedad en general, el Instituto deberá establecer las políticas y realizar las acciones necesarias para establecer un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo anterior. Ese sistema comprenderá los procesos de reclutamiento, selección, contratación, compensación, desarrollo de personal, incluyendo la capacitación, la evaluación de su desempeño, la promoción y la separación del servicio. El personal a que se refiere este Capítulo podrá ser sujeto de estímulos con base en su desempeño en los términos que lo autorice el Consejo Técnico, los cuales se sujetarán a los límites establecidos anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Artículo 286 H. Los nombramientos del personal a que se refiere este Capítulo, correspondiente a los dos niveles jerárquicos inferiores al Director General y los que representen al Instituto en la circunscripción territorial que se establezca en el reglamento respectivo, deberán recaer en personas que reúnan los siguientes requisitos: I. Ser de reconocida honorabilidad y calidad moral; II. Cubrir el perfil necesario para ocupar el puesto, y III. Tener tres años de experiencia profesional o técnica en las materias relacionadas con el cargo para el cual fueran propuestas o bien, haberse desempeñado, por lo menos, cinco años en cargos de alto nivel decisorio. El Consejo Técnico y el Director General del Instituto serán responsables de la aplicación y observancia de lo dispuesto en el presente artículo. Artículo 286 I. El Instituto conformará su estructura orgánica y ocupacional de acuerdo con las necesidades del servicio. Asimismo, diseñará y establecerá el sistema de compensación que servirá de base para determinar el pago de remuneraciones, prestaciones y estímulos en favor de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, con el fin de mantener su competitividad en el mercado laboral. El régimen específico, los procesos y demás características del Sistema de profesionalización y desarrollo del personal a que se refiere este Capítulo, quedarán establecidos en el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo Técnico. Artículo 286 J. El sistema de profesionalización y desarrollo comprendido en el Estatuto a que se refiere el artículo anterior se regirá por los siguientes principios: I. El mérito propio y la igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia general y/o en el Instituto, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidad; II.

Especialización y profesionalización para el desempeño de las funciones y actividades asignadas a cada puesto; III. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, acordes al mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar al Instituto la contratación y permanencia de los mejores servidores públicos de mando y trabajadores; IV. Capacitación y desarrollo integral relacionados con las actividades sustantivas del Instituto y vinculados a la mejora de los servicios que se presten, a fin de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios, y V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de este personal. Artículo 286 K. El Instituto constituirá y, conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico, administrará y manejará un Fondo para hacer frente a las obligaciones laborales que contraiga, ya sea por disposición legal o contractual, para con sus trabajadores, que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Federal aplica en dicha materia. Dicho Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto estableciendo dentro de él una cuenta especial para las obligaciones correspondientes al Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto. Los recursos que se afecten en dicho Fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo". (DOF: 20/12/2001, 60-61).

Algo que se advierte de inicio, es el reconocimiento de dos tipos distintos de trabajadores, a los cuales les corresponderían regímenes laborales diferentes. Es decir, están por un lado los trabajadores de base, que estarán sujetos a la Ley Federal del Trabajo de acuerdo a lo señalado en el apartado A del artículo 123 constitucional, y por el otro lado, se encontrarían los trabajadores de confianza "A", regulados por un reglamento interno del Instituto del Seguro Social, así como por un estatuto que operaría de acuerdo a criterios de competitividad laboral.

El problema no radica formalmente en el esquema laboral de los trabajadores basificados; los cuales generan antigüedad, gozan de servicios de salud como derechohabientes del propio instituto, cuentan con días de descanso según cierto número de horas trabajadas, obtienen primas vacacionales, y en general, son amparados

por lo que establece la Ley Federal del Trabajo. La afectación se ciñe en los trabajadores de confianza que se encuentran desprotegidos al depender de un reglamento y de un estatuto que no se tienen que acoplar a lo que la LFT estipule. Por consiguiente, las autoridades típicas que median las relaciones laborales y ven por alguna de las partes se pueden pasar por alto para este tipo de trabajadores al depender directamente de las decisiones que tome el Consejo Técnico de acuerdo al presupuesto con el que cuente la institución.

Dada esta sumisión de los trabajadores de tipo "A" al Consejo Técnico del instituto, la contratación, permanencia, desempeño, ascenso y despido de la fuerza de trabajo, depende más de las decisiones discrecionales que tomen los miembros del consejo técnico, más que de lo establecido en un marco normativo que garantice certeza jurídica en las relaciones obrero-patronales al interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al realizar una división de este tipo entre trabajadores de un mismo espacio de trabajo, lo que en realidad se buscaba era contener el costo de la fuerza de trabajo al abaratar a un segmento de la misma -en este caso, los trabajadores de confianza-, de acuerdo a las máximas ortodoxas que ven el fomento de mayores niveles de productividad y competitividad en el mercado mundial, la vía correcta a seguir.

#### Proceso legislativo

El *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social*, tiene su origen en el Senado de la República, lugar donde se conjugan diversas propuestas del Ejecutivo Federal y las bancadas del Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional. Este sale al debate público el 10 diciembre del 2001, fecha en que las Comisiones Unidas de *Hacienda y Crédito Público; Salud y Seguridad Social; de Jubilados y Pensionados; Trabajo y Previsión Social; y Estudios Legislativos*, inscriben la primera lectura del dictamen a la orden del día.

Dada la lectura del dictamen correspondiente, este se aprueba en la misma sesión por 108 votos a favor en lo general prácticamente sin existir debate. Lo que si sucede, es que se designan ciertos artículos como *reservados*, pero estos también se votaron a favor de la siguiente manera: por el artículo 30 se emitieron 89 votos en pro y 1 en contra;

por el artículo 34, fracciones II y III se emitieron 89 votos en pro y 1 en contra; por el artículo 72, se emitieron 79 votos en pro y 11 en contra; por el artículo 89 se emitieron 80 votos en pro, y 3 en contra; por el artículo 274 se emitieron 87 votos en pro y 3 en contra; por el artículo 286 C, 87 votos en pro y 3 en contra; por el artículo Decimo primero Transitorio, se emitieron 80 en pro y 10 en contra [Diario de los Debates, LVIII, Año II, Núm. 33].

El día siguiente, el dictamen aprobado llega como correspondencia a la Cámara de Diputados, donde se turna a las Comisiones de *Seguridad Social*; y de *Trabajo y Previsión Social* para que los integrantes de las comisiones de trabajo la evalúen y dictaminen favorablemente. En la sesión del 13 de diciembre, el dictamen aprobado por las comisiones se lee por primera vez en el pleno de la cámara baja, donde existen algunas intervenciones breves y todas ellas a favor del dictamen. Finalmente, en la sesión pública del día posterior, se da una segunda lectura donde vuelven a existir intervenciones en pro, comentarios aclaratorios, unas cuantas preocupaciones sobre determinados artículos, y después se procede a la votación del dictamen para quedar validado en lo general y en lo particular por 394 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones. Al igual que en la cámara de origen varios artículos se etiquetaron como reservados, ya que de inicio se llegaron a expresar abstenciones o comentarios respecto al contenido de los mismos, sin embargo, al abrirse votación de nueva cuenta, el conjunto de estos artículos reservados se aprueba con 399 fotos a favor, cero en contra y cero abstenciones [Diario de los Debates: LVIII, Año II, Núm. 36].

Algo inusual que se observó durante el proceso legislativo, fue que no se apreció oposición alguna al dictamen, ni se tocaron los artículos que establecían un modelo de relaciones laborales bicéfalas, por lo que su aprobación y promulgación final se llevó a cabo sin mayores contratiempos. No fue así, para el llamado “Proyecto Abascal” que no alcanzaría consensos durante el sexenio 2000-2006, y tendría que posponerse para después.

### Esquema del contubernio institucional 2000-2006.

<u>Decreto/reforma y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que se expide la Ley de Sociedades de Inversión (05 de abril del 2001).	Poder Ejecutivo – Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Senado de la Republica: Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos. Cámara de Diputados: Comisión de Hacienda y Crédito Público.	Senado de la Republica: 91 votos en pro. Cámara de Diputados: 417 votos en pro [PRI, 169; PAN, 181; PRD, 46; PVEM, 12; PT, 3; PSN, 2, CONV, 1; y PAS, 2] y 2 abstenciones [PRI, 1 y PVEM, 1].	04/06/2001.
Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (23 de abril del 2002).	Poder Ejecutivo - Secretaría de Desarrollo Social.	1.Comisiones de <i>Participación Ciudadana</i> y de <i>Desarrollo Social</i> (Cámara de Diputados); Comisiones Unidas de <i>Gobernación</i> , de <i>Desarrollo Social</i> ; de <i>Relaciones Exteriores</i> , <i>Organizaciones No Gubernamentales Internacionales</i> , y de <i>Estudios Legislativos</i> .	<i>Cámara de Diputados</i> : 443 votos a favor, y cero en contra. <i>Senado de la Republica</i> : 99 votos a favor y cero en contra.	09/02/2004.
Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social (10 diciembre del 2001).	Senado de la República.	1.Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; Salud y Seguridad Social; de Jubilados y Pensionados; Trabajo y Previsión Social; y Estudios Legislativos	Senado de la Republica: 108 votos a favor (en lo general), artículo 30 se emitieron 89 votos en pro y 1 en contra; por el artículo 34, fracciones II y III se emitieron 89 votos en	20/12/2001.

		<p>(Senado de la Republica); Comisiones de <i>Seguridad Social</i>; y de <i>Trabajo y Previsión Social</i> (Cámara de Diputados).</p>	<p>pro y 1 en contra; por el artículo 72, se emitieron 79 votos en pro y 11 en contra; por el artículo 89 se emitieron 80 votos en pro, y 3 en contra; por el artículo 274 se emitieron 87 votos en pro y 3 en contra; por el artículo 286 C, 87 votos en pro y 3 en contra; por el artículo Decimo primero Transitorio, se emitieron 80 en pro y 10 en contra (reservados). Cámara de Diputados: 394 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones (en lo general y en lo particular), 399 fotos a favor (reservados).</p>	
--	--	---	---	--

Cuadro 6. Esquema del contubernio institucional 2000-2006 (Elaboración propia).

## CAPITULO 8: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 Y LX-LXI LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Si la segunda gestión presidencial panista (2006 -2012) pudiera definirse en un solo enunciado, tendría que catalogarse como *una administración deslegitimada, pero excesivamente reformista y pragmática*. En poco el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se asemejó al de su antecesor; durante el encargo del primero se lograron construir acuerdos y hacer avanzar la agenda neoliberal, con Fox, el gobierno estuvo paralizado en buena medida y no fructificaron muchas negociaciones.

Existieron más rasgos en común con el estilo de gobierno del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien fue también un Presidente de la Republica con niveles bajos de legitimidad política, pero alta tasa de aprobación de iniciativas en clave neoliberal. Sobre el primer aspecto, debe de señalarse que el presidente electo se vio inmiscuido en un conjunto de controversias al haber sido señalado por diversos actores políticos y ciudadanos como beneficiario de un *fraude electoral* que no se había dado en las urnas, sino a través de la decisión del tribunal electoral (Proceso: 4 abril, 2018).

La historia se repetía otra vez, pues en el proceso electoral federal de 1988 se argumentó que el presidente electo había obtenido el triunfo después de una misteriosa *caída del sistema* en su favor (El Universal: 01/08/2018); la diferencia estribaba en que en la coyuntura política del 2006 la oposición de izquierda se encontraba más fortalecida y el umbral de votos que oscilaban entre los dos candidatos mejor votados era de menos de un punto porcentual.

Este fenómeno propició que el presidente electo llegará al cargo público sumamente deslegitimado y cuestionado por un amplio sector de la sociedad civil, lo que en última instancia desembocó en un autoritarismo gubernamental convertido en política de Estado, que tuvo consecuencias directas en la elaboración y aplicación de las normas jurídicas. Sobre el segundo aspecto, cabe identificar al gobierno calderonista como eficiente en materia jurídico-constitucional, pues durante su mandato se reformaron 110 artículos de la Constitución Política mexicana (Cámara de Diputados: 2013) -sin contar

otras reformas a ordenamientos menores-, lo que lo corona como uno de los presidentes de la republica que ha concretado mayor número de reformas a la constitución.

El pragmatismo del gobierno calderonista, sin embargo, se debió principalmente a una cuestión estratégico-política dada la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión. Como el bloque opositor conformado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia contaba ya con una presencia importante tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Republica, Partido Acción Nacional tenía que establecer forzosamente alianzas con el Partido Revolucionario Institucional y con otros *partidos bisagra* para darle continuidad a la agenda neoliberal.

Sin el voto a favor de los representantes populares del Partido Revolucionario Institucional, las iniciativas neoliberales rediseñadas por el partido en el gobierno no hubieran alcanzado la mayoría calificada necesaria para su validación. Por esta razón, si antes ambos partidos trabajan conjuntamente de forma discreta, ahora lo harían disciplinadamente a luz de la opinión pública, siempre que se tratará de sacar adelante alguna disposición en el sentido expuesto.

Sobre la *planeación*, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se percibe como un documento bastante extenso a decir por su volumen, empero si nos remitimos a los ejes temáticos y programáticos, el documento base se reduce a cinco puntos: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad; 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Algo que resalta en el PDN 2007-2012, en comparación con los programas nacionales de desarrollo anteriores, es la centralidad que se le otorga a la seguridad pública y nacional como asuntos de orden prioritario. Es dentro del primer eje estratégico donde se pueden encontrar las principales estrategias y objetivos en materia de seguridad pública y seguridad nacional. Sobre la seguridad pública, son importantes los objetivos siete y ocho, donde se señala lo siguiente:

“Objetivo 7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemática- mente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de in- formación confiable y oportuna. [...]

1.4. Crimen organizado No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional. Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.

Objetivo 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

Estrategia 8.1. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. Estrategia 8.3. Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

Estrategia 8.4 Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 57 – 59).

Aunque el narcotráfico y la violencia generada por los llamados “carteles del narcotráfico” era un fenómeno que existía desde tiempo atrás, la narrativa gubernamental anti-narco se institucionaliza desde el 2007, cuando el presidente de la república, en uso de sus facultades como comandante de las fuerzas armadas, le “declara” formalmente la guerra a los carteles del narcotráfico. Desde entonces, el gobierno federal en conjunción con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios han dispuesto del aparato

policiaco-militar estatal para realizar todo tipo de tareas relacionadas con el combate a las drogas y a las organizaciones que las producen y trafican.

Ahora, que la guerra contra el narcotráfico haya sido auténticamente una estrategia gubernamental destinada a paliar las consecuencias negativas del tráfico ilegal de drogas en el territorio nacional, ha sido puesto en duda por diversos analistas políticos e investigadores. Por ejemplo, Cesar Morales Oyarvide (2011) y Lilian Paola Ovalle Marroquin (2010) coinciden en que la *declaración de guerra* del gobierno a los carteles de la droga, fue más que nada un acto de autoridad gubernamental que buscaba legitimar al presidente de la república en turno. Acción de la que después se desprenderían *outputs* colaterales como la desmovilización de la oposición ciudadana al gobierno, la criminalización de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, entre otros.

Sobre la seguridad nacional, concepto y fenómeno con lazos al de seguridad pública, más no igual, sobresalen los objetivos doce, trece y catorce, también del primer eje del PND. Algunos extractos relevantes apuntan lo siguiente:

“Objetivo 12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa. [...] Seguridad nacional. Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas. México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México. [...] 1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio. Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos. [...]

Objetivo 13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. Estrategia 13.1. Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el

adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas. [...] Estrategia 13.2. En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes. [...] 1.9. Seguridad fronteriza. Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

Objetivo 14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes. Estrategia 14.1. Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza. Estrategia 14.2. Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza. [...] 1.10. Cooperación internacional. La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados". (Plan Nacional de Desarrollo: 2007-2012: 67-70).

Como se lee en las proposiciones expuestas, el gobierno, en un tono militarista ensalza el papel que desempeñarían ahora las corporaciones militares y policiacas en la preservación del orden público y de la paz nacional, incluso si esto significará establecer canales de comunicación y cooperación con otros países que también enfrenten amenazas a la seguridad nacional. El fortalecimiento presupuestario, humano-material, y jurídico-institucional de las fuerzas armadas sería -tal y como se observa en diversos puntos del documento- *sine qua non* para el cumplimiento cabal de las tareas de seguridad pública y nacional en México.

Sin embargo, algo que no se advierte por razones políticas, es que la primacía que se le brinda a las instituciones encargadas es en realidad parte de una agenda binacional entre México y Estados Unidos, en que la que México adopta el "modelo securitista" del país

vecino del norte. Como ya ha sido analizado, EE. UU adopta desde los atentados del 9/11, un nuevo modelo de seguridad nacional en el que se fortalece el papel del *Department of Home Land Security* y de las instituciones militares en el combate al terrorismo, mediante el otorgamiento de mayores montos presupuestarios a dichos fines y la ampliación de facultades de los actores encargados. La gestión presidencial calderonista, en claro símil a las políticas promovidas por el gobierno de George W. Bush (2001-2009), instrumentó programas, operativos y políticas públicas, tendientes a robustecer el papel de las fuerzas armadas en la vida pública.

Si bien el disponer de las fuerzas armadas para hacer valer la *razón de Estado* no es una práctica que se puede catalogar como neoliberal, lo que sí sucede es que el militarismo convertido en política pública y etiquetado como prioritario, sí vigorizó en el contexto político-social 2006-2012 la autoridad del gobierno y su papel de promotor y ejecutor de reformas constitucionales que evidentemente fueron neoliberales.

En el rubro económico, el gobierno no planteaba nada que no fuera expuesto por los gobiernos anteriores. La política económica estipulaba los mismos ingredientes; fomento a la competitividad interna y externa entre las unidades de producción, más incentivos a la inversión privada nacional e internacional, control de la inflación y creación de empleos sin especificar de qué clase, entre otras cosas. Las directrices en dicho sentido se pueden observar a lo largo del eje número dos, titulado *economía competitiva y generación de empleos*, que consta de diecisiete objetivos.

Es importante recalcar en primer lugar el prototipo de política hacendaria que se impulsaría, descrita en el punto 2.1, entre lo que se encuentra lo siguiente:

“2.1 Política hacendaria para la competitividad. Una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Sólo así puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social. [...] Asimismo, los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales, lo cual implica que los ingresos del sector público están sujetos a un elevado grado de incertidumbre. El empleo de fondos de estabilización permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los

precios internacionales de los hidrocarburos, pero es necesario complementar los mismos mediante fuentes más estables de ingresos. [...]

Objetivo 1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica. [...] Estrategia 1.1 Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal. [...] Estrategia 1.2 Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país. El sistema fiscal mexicano debe cumplir con las siguientes características: o La eficiencia económica, reduciendo en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y la iniciativa privada. o La simplificación de los impuestos, limitando los costos administrativos del sistema fiscal y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. [...] Debido a lo anterior, es necesario adoptar una política tributaria que facilite el cumplimiento, promueva la equidad y la eficiencia, e incremente la competitividad del país. Para ello, se seguirán estas líneas: o Establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales, permitiendo una integración más exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales. o Simplificar el sistema tributario, facilitando el cumplimiento, reduciendo la capacidad de evasión y elusión fiscal, y llevando a mayor equidad. o Desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, sin distorsionar el costo del capital en el presente contexto de competitividad global.

Estrategia 1.5. Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros. La disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública han permitido la mejora significativa en la situación financiera del sector público durante los últimos años". (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 90-96).

Se observa que en materia hacendaria el gobierno centra su estrategia en la promoción de una estructura hacendaria atractiva, que pueda fungir como detonante de la productividad y la competitiva, tanto pública como privada. Se reconoce el papel del Estado en la recaudación de impuestos, aunque se sostiene que el país debe de adoptar

tasas impositivas similares a las que existen en los países más competitivos en el mercado mundial de bienes y servicios; lo que se traduciría en menos impuestos para los grandes inversionistas de capital que participan en los procesos productivos nacionales. En síntesis, sacrificar las potencialidades recaudatorias del Estado, en aras del derrame económico que generarían los inversionistas atraídos por un sistema tributario simplificado. Además del ímpetu en la excepcionalidad fiscal, también brilla en el PND un apartado importante dedicado al tema de las pensiones y de las relaciones laborales, ambas comprendidas bajo el mismo enfoque financierista que supedita los derechos de los trabajadores y trabajadoras a los parámetros delineados por las Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En el cuerpo del mismo informe se lee:

“Objetivo 3. Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura. Para lograr este objetivo, además de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE concluida en los primeros meses de la presente Administración, la agenda se enfocará en dos estrategias generales: ESTRATEGIA 3.1 Reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Un sistema de pensiones basado en cuentas individuales da certidumbre y propiedad al trabajador respecto de sus beneficios pensionarios. Al ligar la pensión a los recursos mantenidos en la cuenta individual es fundamental que la inversión de éstos siempre esté orientada hacia la obtención de mayor rendimiento, a la vez que se garantice su seguridad. [...] Estrategia 3.2 Contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad. [...] 2.4 Promoción del empleo y la paz laboral [...] Objetivo 4 Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. Estrategia 4.1 Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad. Estrategia 4.5 Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores. [...]”. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 102 -106).

Para lo referente a las relaciones laborales, el gobierno estipula que es necesario volver al mercado de trabajo más competitivo a fin de que las inversiones de capital aumenten en volumen, sin embargo, para ello se requiere modernizar (modificar) el marco

normativo laboral vigente en México. Como se verá en el apartado dedicado a la reforma laboral promulgada en el 2012, la subcontratación jugaría un papel fundamental en el nuevo derecho mexicano neoliberal del trabajo.

### **8.1 Capitalización individual de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

Uno de los *regímenes particulares* más afectados por las políticas de ajuste estructural, no solo en México, sino en la mayor parte de los países donde se han implementado, es el sector público sanitario. La enorme carga tributaria y el abultado monto presupuestario que se destinan de manera permanente a las instituciones encargadas de la previsión social se han etiquetado por instituciones como el Banco Mundial, como obstáculos para lograr una sostenibilidad fiscal y macroeconómica (2001:13).

En el lenguaje del BM y otro tipo de organizaciones afines con el neoliberalismo, los fondos públicos de pasivos, -del tipo que sean y sin importar la institución que los administre-, no son financieramente sostenibles ni viables bajo las nuevas directrices gubernamentales en materia de una política económica promotora de la austeridad en el uso del gasto público; disciplina fiscal; aumento en las tasas de interés; y fomento al ahorro privado. Por lo que su privatización, a través de la capitalización individual y su administración por un abanico de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) privadas, sería la vía a seguir para asegurar finanzas públicas sanas.

No obstante, más allá de los imperativos bajo la forma de recomendaciones ejecutivas de los organismos financieros internacionales a los Estados-nación, la importancia de la disposición de los recursos económicos como indican Ortega & Solís se debía a su volumen y valor en el mercado mundial:

“De acuerdo con cifras del FMI, los activos de los fondos en el mundo llegaban a 14.16 billones de dólares, valor que supera la economía de Estados Unidos de Norteamérica. De ahí que desde sus inicios el programa neoliberal atribuyera función estratégica al desmantelamiento de la seguridad social” (2013: 29).

Esta es la razón principal por la cuál a partir de la década de los noventas en México, una vez asentados los gobiernos neoliberales, comienzan a discutirse propuestas iniciales para transformar el sistema de pensiones de su modalidad original de fondos solidarios de reparto administrados por el Estado a la capitalización de las cuentas individuales a través de fondos gestionados por empresas privadas.

No obstante, al igual que lo acontecido con las iniciativas de reforma en materia laboral bloqueadas hasta el momento, manipular legislación relacionada directa o indirectamente con los procesos laborales significaba correr el riesgo de no lograr los consensos necesarios para efectuar los cambios ansiados. Los grandes sindicatos, confederaciones y agrupaciones de trabajadores urbanos y agrícolas aun fungían como potentes grupos de presión que, en alianza con ciertas facciones del personal político estatal, y otras organizaciones civiles, contenían en cierta medida los impulsos por abaratar el costo de la fuerza de trabajo y privatizar la esfera de lo público.

*El Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*<sup>25</sup>, es la normativa donde se pueden rastrear los artículos y disposiciones que comprueban el cambio de paradigma en el modelo de pensiones del ISSSTE. La Ley sancionada es un texto voluminoso y técnico, dividido en cinco secciones, seis títulos, cinco capítulos y 254 artículos, donde se especifican la naturaleza y montos de las cuotas y aportaciones de los derechohabientes, los tipos de regímenes financieros existentes, los rasgos distintivos de las pensiones, las clases de seguros, las transferencias de derechos, sobre los sistemas de crédito, entre otros aspectos más.

A manera de síntesis se plasman a continuación solo algunos pasajes de relevancia con el fenómeno de la privatización de las pensiones:

“Artículo 76. Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora que elija libremente. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

Los Trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al Instituto y al IMSS deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de ambos

---

<sup>25</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 31/03/2007.

regímenes en una misma Cuenta Individual. Lo anterior, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante Subcuentas.

En el caso de cotización simultánea o sucesiva en el Instituto y en otros sistemas de seguridad social, la acumulación de recursos seguirá los criterios y mecanismos fijados en el convenio de portabilidad que, en su caso, se suscriba. [...]

Artículo 83. Los recursos depositados en la Cuenta Individual de cada Trabajador son propiedad de éste con las modalidades que se establecen en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Los recursos depositados en la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la Subcuenta de ahorro solidario serán inembargables.

Los recursos depositados en las Subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el Salario Mínimo elevado al año por cada Subcuenta, por el importe excedente a esta cantidad se podrá trabar embargo. [...]

Artículo 97. A cada Trabajador se le abrirá una Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o, si así lo elige, en una Administradora. Los Trabajadores podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual al PENSIONISSSTE o a una Administradora diferente a la que opere la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 103. Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual será un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente Ley.

Artículo 104. El PENSIONISSSTE tendrá a su cargo:

I. Administrar Cuentas Individuales, y

II. Invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda.

Artículo 105. El PENSIONISSSTE tendrá las facultades siguientes:

I. Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores en los mismos términos que las Administradoras;

II. Recibir las Cuotas y Aportaciones de seguridad social correspondientes a las Cuentas Individuales y los demás recursos que en términos de esta Ley puedan ser recibidos en las Cuentas Individuales, excepto las de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda;

III. Individualizar las Cuotas y Aportaciones destinadas a las Cuentas Individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;

IV. Invertir los recursos de las Cuentas Individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre;

V. Constituir y operar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;

VI. Cobrar comisiones a las Cuentas Individuales de los Trabajadores, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. Estas comisiones estarán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación del PENSIONISSSTE que sean inherentes a sus funciones. [...]

IX. Entregar los recursos a la Aseguradora o Administradora que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes hayan elegido, para la contratación de Rentas vitalicias, del Seguro de Supervivencia, o Retiros Programados;

X. Contratar cualquier tipo de servicios requeridos para la administración de las Cuentas Individuales y la inversión de los recursos, y [...]

Artículo 106. El PENSIONISSSTE estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión aplicables a las Administradoras.

Asimismo, los servidores públicos del PENSIONISSSTE estarán sujetos a las responsabilidades y sanciones establecidas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para los funcionarios de las Administradoras.

Artículo 109. La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE deberá establecer el régimen de inversión de los recursos cuya administración se encuentre a cargo del PENSIONISSSTE. [...] El PENSIONISSSTE deberá invertir en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva, el cual deberá observar en todo momento las reglas de carácter general que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para la inversión de los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Artículo 110. La dirección y administración del PENSIONISSSTE estará a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros como a continuación se indica:

I. El Director General del Instituto, quien la presidirá;

II. El Vocal Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto;

III. Tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos vocales nombrados por el Banco de México, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de la Función Pública, y

IV. Nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores. [...]” (Diario Oficial de la Federación: 31/03/2007).

La principal novedad se encuentra, como ya se advirtió, en la modificación del sistema de reparto solidario operado por un *patrón colectivo*, al de un régimen de cuentas individualizadas en la que cada trabajador es propietario de su propia cuenta, pero estas en su conjunto se administran por un nuevo órgano, el PENSIONISSSTE. El problema con este órgano desconcentrado, no se encuentra por supuesto en su existencia *en sí*, sino en su forma de operar, y en su propia constitución directiva. Tal y como puede leerse en la ley, el PENSIONISSSTE funcionaría como una institución mediadora entre el derechohabiente ahora propietario individual de su cuenta de ahorro para el retiro, y las

AFORES. Por ende y de acuerdo con las facultades del organismo desconcentrado, éste abriría, administraría y operaría las cuentas individuales que estén bajo su dominio, invirtiendo los recursos en *sociedades de inversión* especializadas para generar rendimiento de las cuentas ahora individualizadas.

Por supuesto que en estas sociedades de inversión, como en todo mercado financiero con volatilidad en mayor o menor grado, el valor de los pasivos fluctuaría en relación con las propias transacciones del mercado internacional y el estado de las finanzas públicas y privadas de las personas morales con presencia en el mercado. Además, la propia composición de la comisión ejecutiva del órgano promueve una relación de poder dispar entre el funcionariado y la representación de los trabajadores. De los quince miembros que conforman la comisión, ocho pertenecen al primer grupo, y siete a la clase trabajadora, lo que anula de inicio un escenario democrático en el cuál auténticos representantes de sus propios intereses tomen las decisiones cardinales en materia de sus propias cuentas para el retiro.

No cabe duda que al haber entrado en vigor dicha norma, la incertidumbre de los trabajadores al servicio del Estado respecto a los ahorros generados por el valor de la venta de su fuerza de trabajo a lo largo de su jornada obligatoria para poder hacer uso de su derecho a una remuneración digna en su vejez, se ha vuelto aún mayor a raíz de ello.

#### Proceso legislativo

El proyecto de *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* tuvo su origen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, sin embargo, esta hace su debut público a través de una iniciativa presentada por el diputado federal Samuel Aguilar Solís, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados.

La iniciativa se hace pública el 15 de marzo del 2007, fecha en que se da una primera lectura del pre dictamen y se decide por su importancia que será analizada conjuntamente en ambas cámaras del congreso de la unión, en la cámara baja por las

comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social; y en la cámara alta por las Comisiones Unidas de *Seguridad Social*; y de Hacienda y Crédito *Público*.

El 22 de marzo, sin presentarse un debate parlamentario suficiente, se da la segunda lectura del dictamen y seguido de ello la votación por su negativa o afirmativa, quedando aprobado en lo general de la siguiente manera: 313 votos a favor [PAN, 196; PRI, 89; PVEM, 16; PNA, 8; PASC, 4]; 146 votos en contra [PRD, 118; Convergencia, 15; PT, 11; PASC, 1] y 2 abstenciones por parte del PRI. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 2216-IV).

Como se trataba de una ley extensa, existieron varios artículos reservados sobre los que el voto se emitió en lo particular como se indica: artículos 103 y 110, 135 a favor, 284 en contra y 4 abstenciones; artículo 110, 124 a favor, 258 en contra y 11 abstenciones; artículos 176, 185 y 192, 115 en pro, 269 en contra y 4 abstenciones; artículo 198, 110 a favor, 262 en contra y 4 abstenciones; artículos quinto, séptimo y décimo transitorios, 106 votos en pro, 260 en contra y 5 abstenciones; artículo vigésimo transitorio, 108 votos a favor, 262 en contra y 6 abstenciones; artículos vigésimo sexto y vigésimo séptimo transitorios, 121 votos en pro, 278 en contra y 3 abstenciones; artículo vigésimo octavo transitorio, 199 en pro, 275 en contra y 2 abstenciones; artículos 17, 31, 105, 143, 151, décimo octavo, vigésimo quinto con las modificaciones propuestas y aceptadas por la asamblea y la adición de un artículo cuadragésimo séptimo transitorio, 385 a favor, 2 en contra y 27 abstenciones; y todos los artículos reservados en su conjunto, 281 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 2216-IV).

Subsecuentemente, en el Senado de la Republica la propuesta de decreto también se discutía en las mismas fechas, y este concluye siendo votado en una segunda lectura el 27 de marzo en lo general como se plasma: 86 votos a favor [PRI, 42; PAN, 31; PRD, 10; PVEM, 2; y un voto de un senador sin grupo parlamentario] y 32 votos en contra [PRI, 8; PAN, 16; PRD, 5; PVEM, 1; y dos votos de senadores también sin partido]. (Diario de los Debates, LX, Año I, Núm. 16). Los artículos impugnados para ser votados en lo particular fueron los numerales 14, 20, 25, 29, 36, 63, 105, 109, 110, 167, 170, 171, 204, 210, 225, 226; y transitorios 2º, 5º, 6º, 7º, 10º, 26º, 27º Y 43º, los cuales se terminan

validando con 74 sufragios a favor [PRI, 40; PAN, 26; PRD, 6; PVEM, 1; y un voto de un parlamentario sin fracción parlamentaria] y 28 en contra [PRI, 5; PAN, 16; PRD, 6; PVEM, 1; y también un voto de un senador sin grupo parlamentario]. (Diario de los Debates, LX, Año I, Núm. 17). En última instancia, el decreto ya aprobado por ambas cámaras se turna al ejecutivo federal para su promulgación y posterior publicación en el DOF.

## **8.2 Las Asociaciones Público Privadas como nuevo esquema de privatización**

Los procesos de privatización (desincorporación) en México, comprendidos como la transferencia de activos del gobierno a la iniciativa privada, ya sea por liquidación y subasta, o tercerización, no constituyen una narrativa lineal en la que mediante “X” procedimientos jurídico-administrativos, “Y” empresas transitaron del *dominio público* al *dominio privado*. La privatización en su conjunto es un fenómeno más amplio que esto, que también se lleva a cabo en acuerdo a las particularidades de cada totalidad social concreta.

No obstante, en términos generales como señala Wendy Brown (2015) el neoliberalismo implica una privatización de la *cosa pública* en la que razón económica se erige incluso por encima de la razón política, convirtiéndose en el modelo de racionalidad dominante. La privatización de la cosa pública no implica pues solamente la adquisición por parte del sector privado de empresas que antes dirigía el gobierno, sino un abanico más amplio de procesos en los que el Estado se encoje frente a la esfera de lo privado.

Por estas razones, creemos que la privatización en la formación social mexicana durante la hegemonía del modelo neoliberal se ha llevado a cabo mediante tres fases sucesivas y diferenciadas entre sí, que, sin embargo, pueden coexistir bajo una misma coyuntura político-económica; 1. *La desincorporación de empresas públicas*, que tiene su adalid jurídico-institucional en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 2. *La oenegización de funciones del Estado*, expresada jurídicamente en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; y 3. *Los procesos de privatización parcial con rectoría de la iniciativa privada* legalizados a través de la Ley de Asociaciones Publico Privadas.

Siguiendo la investigación de Claudia y Fabiola Sada (2014) los esquemas mixtos de cooperación entre el gobierno y la iniciativa privada, es un fenómeno que siempre se ha dado en las economías de carácter mixto bajo procedimientos licitatorios y concesionarios, y ciertas áreas bajo acciones mayoritarias por parte de socios comerciales. Lo que sucede con las denominadas asociaciones público privadas, es que estas institucionalizan la cooperación entre el sector público y privado, pero casi siempre, en detrimento del sector público.

Sobre su fin, las Asociaciones Público Privadas, que son en realidad iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, tienen el objetivo de maximizar el rendimiento de las inversiones para mejorar la relación calidad-precio, principalmente en materia de infraestructura y provisión de servicios públicos (OCDE: 2012), aunque esto no garantiza que en su institucionalización en cada país en lo individual las APP no puedan participar en otras actividades económico-financieras más allá de la provisión de servicios públicos e insumos para infraestructura pública.

En el caso mexicano la positivización de la figura jurídica de la asociación público privada ya se preveía en el gobierno de Felipe Calderón, sobre todo a partir del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el sexenio foxista -que a pesar de no ser lo mismo una ONG/AC a una APP- ambas asociaciones realizaban funciones arrancadas al Estado. La gestión gubernamental 2006-2012 brindaba aún más peso a la iniciativa privada que el gobierno anterior, y además, existían las condiciones políticas para impulsar todo tipo de acuerdos con la burguesía nacional y extranjera.

Visto en retrospectiva el entonces promulgado *Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles*<sup>26</sup>, fue la operación jurídica donde se pueden apreciar las

---

<sup>26</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 16 de enero de 2012.

principales innovaciones sobre las APP. Por motivos de tiempo y espacio, se plasman solo algunos extractos importantes de la *Ley de Asociaciones Público Privadas*:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País.

En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

Artículo 3. También podrán ser proyectos de asociación público –privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. En este último caso, las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el desarrollo de proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación científica-tecnológica públicas del país. [...]

Artículo 4. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de asociaciones público-privadas que realicen:

I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales;

III. Personas de derecho público federal, con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, en cuyo caso quedarán sujetas a sus propios órganos de control, y,

IV. Las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales, de conformidad con los convenios que celebren con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. [...]

Artículo 13. Para realizar proyectos de asociación público-privada se requiere, en términos de la presente Ley:

I. La celebración de un contrato de largo plazo, en el que se establezcan los derechos y obligaciones del ente público contratante, por un lado y los del o los desarrolladores que presten los servicios y, en su caso, ejecuten la obra, por el otro;

II. Cuando así sea necesario, el otorgamiento de uno o varios permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos, o ambos; y [...]

Artículo 17. Para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquemas de asociación público-privada conforme a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 14 de esta Ley, la dependencia o entidad interesada aplicará los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La evaluación deberá incorporar un análisis de costo-beneficio, la rentabilidad social del proyecto, la pertinencia de la oportunidad del plazo en que tendrá inicio, así como la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento.

Artículo 38. Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.

En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Artículo 64. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos;

II. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante concurso ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificables y comprobables;

IV. Se haya rescindido un proyecto adjudicado a través de concurso, antes de su inicio, en cuyo caso el proyecto podrá adjudicarse al concursante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con la propuesta inicialmente ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de concursos con puntos y porcentajes para la evaluación, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador;

V. Se trate de la sustitución de un desarrollador por causas de terminación anticipada o rescisión de un proyecto de asociación público-privada en marcha; y

VI. Se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional”.

El citado marco normativo, es una ley extensa donde se fijan todas las disposiciones para la operatividad de las asociaciones público privadas, desde la preparación de los proyectos, su sometimiento a concurso público, las pautas de ejecución, los plazos del contrato y los medios de impugnación en caso de que se presenten irregularidades. Se trata de un documento técnico en el sin detenernos a analizar cada uno de los capítulos y títulos del mismo, se pueden identificar algunos rasgos característicos.

En primer lugar, se faculta a las APP para que además de realizar proyectos de inversión en infraestructura pública, algo que comentaba la OCDE era central en este tipo de asociaciones, estas realicen inversión productiva en investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Es decir, se abre aún más brecha para que particulares puedan intervenir en materia educativa, sobre todo en la investigación especializada de alto nivel.

El que la iniciativa privada destine capital para el desarrollo de ciencia y tecnología no posee a priori nada de negativo, sin embargo, bajo el esquema mixto de las APP, las consecuencias si pueden turnarse funestas al mercantilizar proyectos de creación científica, de acuerdo a criterios de productividad y competitividad, que no necesariamente se atienden a un carácter de bienestar social en favor de la ciudadanía. Es decir, con la promoción de las APP en dicha área, el Estado bien puede rehuir parcialmente a su responsabilidad de fomentar el desarrollo científico y tecnológico nacional, para dejar esta responsabilidad a asociaciones público privadas vinculadas con empresas multinacionales que solo realizan inversiones de capital privado donde puede existir rendimiento y maximización de las utilidades.

En segundo lugar, se le atribuyen así mismo facultades para iniciar contratos con APPs a prácticamente todas las entidades de la administración pública federal, desde los ayuntamientos, hasta las secretarías de Estado, dejando a su disposición el tipo de contratistas con los que deseen entablar alguna relación, dificultando la supervisión de los mismos, por parte de las autoridades federales encargadas de velar por la legalidad de las asociaciones público privadas. Lo cual, a pesar de que se sostenga que los

contratos a largo plazo serán obtenidos mediante un concurso público y abierto, se puede deformar a raíz de la discrecionalidad que otorga indirectamente el artículo 64 de la presente ley.

Bajo la argumentación de que un proyecto es necesario en aras de la preservación de la seguridad pública o nacional -algo que se encuentra sujeto a interpretación-, o de que si no se otorga el contrato a determinadas personas físicas o morales se corre el riesgo de sufrir pérdidas económicas, etc., la institución pública puede iniciar un contrato sin necesidad de haber convocado a concurso público. Estas lagunas jurídicas, presentes en todo ordenamiento, dejan espacio para que la discrecionalidad en la toma de decisión públicas, termine por favorecer a las empresas privadas, mismas que pueden llegar a estar ligadas indirectamente a algún funcionario público, reproduciendo la problemática de la corrupción.

En última instancia, las APP bajo la estructura económica neoliberal se inclinan como un péndulo más hacia la iniciativa privada, debilitando el papel de lo público y las responsabilidades presupuestarias gubernamentales en la provisión de bienes y servicios públicos.

#### Proceso legislativo

El proyecto de *Decreto que expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Expropiación, y General de Bienes Nacionales, así como del Código Federal de Procedimientos Civiles* tiene su origen en la Presidencia de la Republica, quien por medio de la Secretaría de Gobernación envía la propuesta de reformas a la Cámara de Senadores el 10 de noviembre del 2009. Las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; y de Estudios Legislativos, reciben la propuesta para su análisis y dictaminación correspondientes.

Como el paquete de reformas no eran de carácter prioritario, al menos para la fecha en el presidente de la república las turna al poder legislativo, el pre dictamen estuvo tiempo archivado antes que de que fuera discutido y aprobado por los miembros de las tres

comisiones designadas para ello. Fue hasta el 12 de octubre del 2010, casi un año después de su entrega por el presidente, cuando las citadas comisiones después de haber dado trámite favorable al pre dictamen, lo remiten al pleno de la cámara para su discusión y votación. Por él se ejercen 85 votos en pro [PRI, 41; PAN, 30; PRD, 10; y PVEM, 3], y 8 en contra [PRI, 2; PAN, 4; y PRD, 2] en lo general y en lo particular (Diario de los Debates del Senado de la República: LXI, Año II, Núm. 13).

Después de haber sido validado en la cámara alta, el dictamen se turna a la Cámara de Diputados el 14 de octubre, día en que se remite a las Comisiones Unidas de *Economía* y de la *Función Pública* con opinión de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Justicia (sic). Sin embargo, al igual que en el senado de la república, la propuesta al no ser aún de urgente resolución se archiva por un periodo para dar trámite a otros asuntos de mayor importancia.

Más de un año después, el 13 de diciembre del 2011 el dictamen ya aprobado por los miembros de las comisiones se turna a la Mesa Directiva de la cámara de diputados para esta ponga el documento a disposición de los diputados y diputadas para su lectura, debate y votación. Después de generarse un debate moderado sobre el tema, se somete a votación en lo general para quedar de la siguiente manera: 289 votos en pro [PRI, 163; PAN, 91; PRD, 10; PVEM, 19; PT, 1, PNA, 5], 54 en contra [PRI, 5; PAN, 1; PRD, 37; PT, 10; y un diputado sin partido] y 8 abstenciones [PAN, 2; PRD, 4; MC, 2].

Sobre los artículos impugnados del Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo particular los artículos 2, 4, 10, 24, 91 y 1430, en sus términos; y 43) se emitieron los siguientes sufragios: 343 a favor [PRI, 156; PAN, 104; PRD, 47; PVEM, 17; PT, 10; PNA, 5; MC, 3 y un diputado sin partido], 2 en contra [PRI, 1; PT, 1] y 1 abstención [PRD]. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3411-II).

El dictamen se devuelve al Senado de la Republica donde el 14 de diciembre la Junta de Coordinación Política remite las modificaciones a las comisiones dictaminadoras pero los miembros de estas por acuerdo deciden dispensar la lectura del mismo y aprobarlo para que someta votación en el pleno de nueva cuenta. Es durante la misma sesión ordinaria, donde se aprueba con 65 votos a favor [PRI, 32; PAN, 22; PRD, 6; PVEM, 2; y un senador

sin grupo parlamentario], versus 13 votos en contra [PRI, 1; PAN, 7; PRD, 2; PVEM, 2; y otro senador sin grupo parlamentario]. (Diario de los Debates: LXI, Año III, Núm. 34].

El Decreto finalmente se turna de vuelta al Ejecutivo Federal y este lo promulga más de dos años después de haber remitido su propuesta al poder legislativo.

### **8.3 Contrarreforma a la legislación laboral**

Como se vio en páginas anteriores, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se intentaron llevar a cabo sin éxito una serie de modificaciones en materia laboral a la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional. Las entonces propuestas coloquialmente llamadas en su conjunto como “Ley Abascal” no lograron el consenso necesario para su aprobación, promulgación y entrada de vigencia, por lo que la primera gestión panista se tuvo que conformar con una modificación a la Ley del Seguro Social.

No fue así en el gobierno sucesor, también panista, donde a partir del segundo año de haber entrado, el “Proyecto Lozano” -llamado así por su principal promotor: Javier Lozano Alarcón, secretario de trabajo y previsión social-, ya amenazaba con su pronto trámite institucional correspondiente. Aunque como señalan Ortega y Solís de Alba (2015), el Proyecto Lozano era una continuación de la Ley Abascal, solo con algunas modificaciones que volvían a la propuesta aún más reaccionaria y regresiva para la clase trabajadora. Como los intentos por modificar algunos artículos medulares de la Ley Federal del Trabajo ya llevaban tiempo intentándose consumir, y además, la nueva gestión presidencial se había comprometido a modernizar las relaciones laborales a través de la propia actualización de la legislación laboral, el proyecto lozano gozaba carácter de prioritario.

Dadas estas circunstancias, el conjunto de modificaciones a la LFT impulsadas por el gobierno y el partido en el gobierno, a traviesan por un proceso de negociación entre posibles aliados -sindicales, patronales, políticos y sociales-, pero sin que exista mucha claridad sobre el contenido del proyecto de decreto; las modificaciones en concreto que oficialmente se buscaban materializar. Como es claro a raíz de la crónica política del momento, aún existía una oposición considerable al decreto que se avecinaba, pues en

primera instancia, el Partido Acción Nacional no entabla un dialogo real con las fuerzas políticas que tenían propuestas alternas al Proyecto Lozano. Ejemplo de ello es la contrapropuesta vertida por la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) – Partido de la Revolución Demócrata (PRD), a nombre de este último, en la sesión ordinaria de la cámara de diputados del 20 de abril del 2010 (Gaceta Parlamentaria: Cámara de Diputados, número 2992-I), misma que fue *congelada* en las comisiones dictaminadoras, y sobre la cual no se extrajo nada para ser integrado a la propuesta oficial.

Hoy, realizando un análisis diacrónico, posterior a la entrada en vigencia del dictamen oficial, este se puede entender cabalmente observando algunos de sus artículos modificados más relevantes y su significado jurídico. A continuación, se plasman algunos extractos del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*<sup>27</sup>, en los que cada artículo o cierto grupo de artículos se relacionan a determinado tópico laboral:

“Artículo 15-A. El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.
- b) Deberá justificarse por su carácter especializado.
- c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.

Artículo 15-B. El contrato que se celebre entre la persona física o moral que solicita los servicios y un contratista, deberá constar por escrito.

La empresa contratante deberá cerciorarse al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo anterior, que la contratista cuenta con la documentación y los elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.

Artículo 15-C. La empresa contratante de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última.

---

<sup>27</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 30/11/2012

Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables.

Artículo 15-D. No se permitirá el régimen de subcontratación cuando se transfieran de manera deliberada trabajadores de la contratante a la subcontratista con el fin de disminuir derechos laborales; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley.

Artículo 25. ...

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón;

II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado y, en su caso, si está sujeta a un periodo de prueba;

III. ...

IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;

V. a IX. [...]

Artículo 35. Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado, por temporada o por tiempo indeterminado y en su caso podrá estar sujeto a prueba o a capacitación inicial. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado. [...]

Artículo 39-A. En las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado o cuando excedan de ciento ochenta días, podrá establecerse un periodo a prueba, el cual no podrá exceder de treinta días, con el único fin de verificar que el trabajador cumple con los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar el trabajo que se solicita.

El periodo de prueba a que se refiere el párrafo anterior, podrá extenderse hasta ciento ochenta días, sólo cuando se trate de trabajadores para puestos de dirección, gerenciales y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento de carácter general o para desempeñar labores técnicas o profesionales especializadas.

Durante el período de prueba el trabajador disfrutará del salario, la garantía de la seguridad social y de las prestaciones de la categoría o puesto que desempeñe. Al término del periodo de prueba, de no acreditar el trabajador que satisface los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar las labores, a juicio del patrón, tomando en cuenta la opinión de la Comisión Mixta de Productividad, Capacitación y Adiestramiento en los términos de esta Ley, así como la naturaleza de la categoría o puesto, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón. [...]

Artículo 39-C. La relación de trabajo con periodo a prueba o de capacitación inicial, se hará constar por escrito garantizando la seguridad social del trabajador; en caso contrario se entenderá que es por tiempo indeterminado, y se garantizarán los derechos de seguridad social del trabajador.

Artículo 39-D. Los periodos a prueba y de capacitación inicial son improrrogables.

Dentro de una misma empresa o establecimiento, no podrán aplicarse al mismo trabajador en forma simultánea o sucesiva periodos de prueba o de capacitación inicial, ni en más de una ocasión, ni tratándose de puestos de trabajo distintos, o de ascensos, aun cuando concluida la relación de trabajo surja otra con el mismo patrón, a efecto de garantizar los derechos de la seguridad social del trabajador.

Artículo 39-E. Cuando concluyan los periodos a prueba o de capacitación inicial y subsista la relación de trabajo, ésta se considerará por tiempo indeterminado y el tiempo de vigencia de aquellos se computará para efectos del cálculo de la antigüedad.

Artículo 56 Bis.- Los trabajadores podrán desempeñar labores o tareas conexas o complementarias a su labor principal, por lo cual podrán recibir la compensación salarial correspondiente.

Para los efectos del párrafo anterior, se entenderán como labores o tareas conexas o complementarias, aquellas relacionadas permanente y directamente con las que estén pactadas en los contratos individuales y colectivos de trabajo o, en su caso, las que habitualmente realice el trabajador.

Artículo 391 Bis. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje harán pública, para consulta de cualquier persona, la información de los contratos colectivos de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas. Asimismo, deberán expedir copias de dichos documentos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios de Internet de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 424 Bis. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje harán pública, para consulta de cualquier persona, la información de los reglamentos interiores de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas. Asimismo, deberán expedir copias de dichos documentos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los reglamentos interiores de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios de Internet de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. [...]” (DOF: 30/11/2012).

Por la extensión de las novedades sancionadas no se plasman todas aquí, sin embargo, se aprecian algunas actualizaciones en materia de contratación, periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajo de temporada; subcontratación de personal u outsourcing; Multihabilidades de los trabajadores; y Contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo, sin que estos tópicos agoten la reforma. El punto común, a pesar de la dispersión en algunos temas, se concentra en la flexibilización que ahora tendrían los puestos de trabajo, independientemente del sector que se trate. La inauguración de toda una gama de empleos temporales, sin estabilidad de ningún tipo sería una realidad ahora bajo la misma normativa en materia laboral. La figura jurídica de la subcontratación remarcaría este tipo de nuevos procesos laborales en los que conglomerados de empresas dedicadas a distintos tipos de actividades ofrecerían servicios especializados

a terceros -mediante contratos temporales-, que abaratarían el costo de la fuerza de trabajo, en comparación a si la empresa o institución que requiere el servicio, empleara propio personal para las actividades que requiere realizar. Y en casos también cuando se acordará, los trabajadores y trabajadoras se verían ahora obligados a desempeñar tareas no estipuladas formalmente en su contrato de trabajo.

Adicionalmente, los contratos colectivos del trabajo correrían el riesgo de desvanecerse en los propios reglamentos interiores de las empresas e instituciones que establecen algún tipo de relación laboral con sus trabajadores, lo que acarrearía aún mayores dificultades al tiempo en que se ha infringido alguna disposición del CTC, y el trabajador ve por la defensa de sus intereses por los medios legales que le corresponden. Todo ello en función del acceso al mercado laboral y creación de empleos. La transparencia y democracia sindical; el fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo; la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales; y la modernización de la justicia laboral (Gobierno de la República: Resumen Ejecutivo), objetivos programáticos de la reforma laboral de finales del 2012.

#### Proceso legislativo

El *Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, se hace público en su versión oficial el 4 de septiembre del 2012, fecha en el Ejecutivo Federal por salvoconducto de la STPS remite el documento a la Cámara de Diputados. En el mismo día, se da una primera lectura del proyecto y se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

El 13 de septiembre la Junta de Coordinación Política de la cámara baja, de acuerdo con el carácter de *iniciativa preferente* del proyecto de decreto a la LFT fija un punto de acuerdo formal para establecer los plazos de discusión y votación de la iniciativa, donde se estipula que a más tardar para el 26 de septiembre el dictamen deberá de discutirse en lo general y en lo particular para finalmente proceder a la emisión del voto. Siete días después, la comisión pre dictaminadora finalmente remite el dictamen aprobado por los miembros de la comisión al pleno de la Cámara De diputados para su segunda lectura y votación. En la sesión fijan postura los grupos parlamentarios de los distintos partidos

políticos, y después de un avivado debate el dictamen terminado siendo aprobado en lo general con 351 votos a favor, 128 en contra y 10 abstenciones (Diario de los Debates: LXII, Año I, Núm. 12). El Partido Revolucionario Institucional emitió 209 votos a favor; Partido Acción Nacional 114; y Partido Verde Ecologista de México 28. Los partidos que votaron en contra fueron Partido de la Revolución Democrática con 100 votos, Partido del Trabajo con 13; y Movimiento Ciudadano con 15.

Mientras en lo particular se votó de la siguiente manera: artículos 2 y 3 en sus términos; y los artículos 15 A, 15 B, 15 C y 15 D del título primero 343 votos a favor contra 78 en contra y 5 abstenciones; artículos reservados del Título Segundo 344 a favor, 73 en contra y dos abstenciones; artículos reservados del Título Tercero 411 a favor y 3 en contra; artículo 83, 346 en pro y 69 en contra; artículos reservados del Título Cuarto, 344 a favor y 71 en contra; artículo 132, 406 a favor, 1 en contra y 2 abstenciones; artículo 175 Bis, 244 en pro y 166 en contra; artículos reservados de los Títulos Quinto y Quinto Bis, 350 votos a favor, 70 en contra y 2 abstenciones; artículos del Título Sexto reservados, 399 votos en pro, 13 en contra y 3 abstenciones; artículos del Título Quinto reservados, 403 votos a favor, 11 en contra y 3 abstenciones; Título Sexto, los artículos 283, 311, 336, 337, 343 B y 353 S, 352 votos a favor, 71 en contra, 2 abstenciones; artículo 371, fracción IX, 248 votos a favor y 186 en contra; artículos reservados de los Títulos Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero, 345 votos a favor y 63 en contra; artículos reservados de los Títulos Catorce, Quince, Dieciséis, y Transitorios, 356 votos en pro, 60 en contra y 1 abstención (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3613-A).

Después de su aprobación en la cámara baja se turna al Senado de la República para llegar el 2 de octubre como correspondencia, y ser enviada a las Comisiones Unidas de *Trabajo y Previsión Social*; y de *Estudios Legislativos*, Primera. Después de un plazo para la dictaminación de la iniciativa, el 23 de octubre se somete el dictamen aprobado al pleno del Senado donde después de haberse efectuado una primera lectura y discusión se someta a votación para terminar aprobado en lo general y en lo particular por 100 votos en pro, versus 28 en contra (Diario de los Debates del Senado de la República: LXII, año I, Núm. 18). El Partido Revolucionario Institucional emitió 54 votos

a favor, Partido Acción Nacional voto en el mismo sentido con 38 sufragios, al igual que el Partido Verde Ecologista de México con 7 votos, y un voto extra de un parlamentario independiente. Los 21 senadores del Partido de la Revolución Democrática votaron en contra el dictamen, lo mismo que los seis senadores del Partido del Trabajo y un senador del Partido Revolucionario Institucional.

No obstante, al igual que en la Cámara de Diputados el voto se fragmento en lo particular por ciertos artículos impugnados de forma individual o conjunta. La votación en torno a estas excepciones fue así: artículos 2, 3 BIS, 22 BIS, 51, 56, 176, 282, 336, 337, 343 B, 343 D, 364, 606, 607, 615, 617, 620 Y 623, 99 en pro y 28 en contra; artículos 28, 28 A, 28 B, 39 F, 47, 48, 50, 56 BIS, 132, 133, 173, 174, 175, 175 BIS, 279, 279 BIS, 279 TER, 280, 283, 333, 343 A, 343 C, 343 E, 100 a favor y 28 en contra; adición al artículo 364 BIS, con 128 votos a favor; adición al artículo 365 BIS, también con 128 votos en pro; adición al artículo 371, 67 votos en pro y 61 en contra; adición al artículo 373; 66 votos a favor y 62 en contra; adición a los artículos 388 BIS Y 390, 66 votos a favor y 62 en contra; adición al artículo 391 BIS, 128 votos a favor; adición al artículo 424 BIS, 128 votos a favor; y artículos 429, 430, 773, 784, 945, y cuarto y quinto transitorios, 99 a favor versus 28 en contra (Diario de los Debates del Senado de la República: LXII, año I, Núm. 18).

Como existieron adiciones hechas en la cámara revisora al dictamen, este tuvo que ser devuelto a la cámara de diputados para su validación, hecho que ocurrió el 30 de octubre cuando la cámara baja lo recibe para turnarlo a la comisión de trabajo previsión social. Finalmente, después de haber dictaminado favorablemente las modificaciones que realizó la cámara alta, el dictamen se acopla a la orden del día del 8 de noviembre para ser discutido y votado, siendo validado en lo general de nueva cuenta con 361 votos en pro versus 128 en contra (Gaceta Parlamentaria: número 3641-IV). Al igual que en las votaciones pretéritas quienes votaron a favor fueron PRI con 211 votos, PAN con 114, PVEM con 27 y PNA con 9. Las fuerzas políticas opositoras fueron el PRD con 104 votos en contra, PT con 14 y MC con 10.

La votación sobre los artículos reservados se atendió de la siguiente manera: artículo 371, 356 votos a favor y 130 en contra; artículo 373, 360 a favor y 129 en contra; y

artículos 388 Bis y 390, 237 a favor y 258 en contra (Gaceta Parlamentaria: número 3641-IV). El nuevo dictamen validado por los partidos políticos de la cámara baja regresa a la cámara alta, donde se discuten las modificaciones de forma muy breve, y en ultimo termino se aprueba en lo general de nueva cuenta en la sesión del 13 de noviembre, con 99 fotos a favor y 28 en contra (Diario de los Debates del Senado de la República: LXII, Año I, Núm. 34). La afirmativa por el dictamen se expresa por el PRI con 54 votos; por el PAN con 37; por el PVEM con 7; y por un senador sin grupo parlamentario. Mientras quienes votan en contra son el PRD con 21 votos, PT con 6 y PRI con 1.

Los artículos reservados también se votan todos ellos a favor como se describe: artículo 371, 96 votos a favor y 29 en contra; artículo 373, 96 votos en pro, 29 en contra y una abstención; y artículos 388 BIS Y 390 adicionados, con 65 votos a favor y 61 en contra. (Diario de los Debates del Senado de la República: LXII, año I, Núm. 24). Por último, el decreto ya mejorado se turna a la presidencia de la república, para su debida promulgación.

**Esquema del contubernio institucional 2006-2012.**

<u>Decreto/reforma y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (15 de marzo del 2007).	Poder Ejecutivo - Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Poder Legislativo - Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados.	1. Cámara de Diputados: comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social 2. Senado de la República: Comisiones Unidas de Seguridad Social; y de Hacienda y Crédito Público.	Cámara de Diputados: 313 votos a favor [PAN, 196; PRI, 89; PVEM, 16; PNA, 8; PASC, 4]; 146 votos en contra [PRD, 118; Convergencia, 15; PT, 11; PASC, 1] y 2 abstenciones por parte del PRI. abstenciones; artículo 198, 110 a favor, 262 en contra y 4 abstenciones; artículos quinto, séptimo y décimo transitorios, 106 votos en pro, 260 en contra y 5 abstenciones; artículo vigésimo transitorio, 108 votos a favor, 262 en contra y 6 abstenciones; artículos vigésimo sexto y vigésimo séptimo transitorios, 121 votos en pro, 278 en contra y 3 abstenciones; artículo vigésimo octavo transitorio, 199 en pro, 275 en	31/03/2007.

			<p>contra y 2 abstenciones; artículos 17, 31, 105, 143, 151, décimo octavo, vigésimo quinto con las modificaciones propuestas y aceptadas por la asamblea y la adición de un artículo cuadragésimo séptimo transitorio, 385 a favor, 2 en contra y 27 abstenciones; y todos los artículos reservados en su conjunto, 281 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones;</p> <p><b>Senado de la República:</b> 86 votos a favor [PRI, 42; PAN, 31; PRD, 10; PVEM, 2; y un voto de un senador sin grupo parlamentario] y 32 votos en contra [PRI, 8; PAN, 16; PRD, 5; PVEM, 1; y dos votos de senadores también sin partido]; Reservados, 14, 20, 25, 29, 36, 63, 105, 109, 110, 167, 170,</p>	
--	--	--	--	--

			171, 204, 210, 225, 226; y transitorios 2º, 5º, 6º, 7º, 10º, 26º, 27º Y 43º, los cuales se terminan validando con 74 sufragios a favor [PRI, 40; PAN, 26; PRD, 6; PVEM, 1; y un voto de un parlamentario sin fracción parlamentaria] y 28 en contra [PRI, 5; PAN, 16; PRD, 6; PVEM, 1; y también un voto de un senador sin grupo parlamentario].	
Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el	Poder Ejecutivo - Secretaría de Gobernación.	1. Senado de la República: Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; y de Estudios Legislativos, 2. Cámara de diputados: Comisiones Unidas de Economía y de la Función Pública con opinión de las Comisiones de	Senado de la República: 85 votos en pro [PRI, 41; PAN, 30; PRD, 10; y PVEM, 3], y 8 en contra [PRI, 2; PAN, 4; y PRD, 2] en lo general y en lo particular; Cámara de Diputados: 289 votos en pro [PRI, 163; PAN, 91; PRD, 10; PVEM, 19; PT, 1, PNA, 5], 54 en contra [PRI, 5; PAN, 1; PRD, 37; PT, 10; y un diputado sin partido]	16 de enero de 2012.

<p>Código Federal de Procedimientos Civiles (10 de noviembre del 2009).</p>		<p>Presupuesto y Cuenta Pública y de Justicia.</p>	<p>y 8 abstenciones [PAN, 2; PRD, 4; MC, 2], reservados; artículos 2, 4, 10, 24, 91 y 1430, en sus términos; y 43) 343 a favor [PRI, 156; PAN, 104; PRD, 47; PVEM, 17; PT, 10; PNA, 5; MC, 3 y un diputado sin partido], 2 en contra [PRI, 1; PT, 1] y 1 abstención [PRD]; Senado de la Republica, segunda vuelta; con 65 votos a favor [PRI, 32; PAN, 22; PRD, 6; PVEM, 2; y un senador sin grupo parlamentario], versus 13 votos en contra [PRI, 1; PAN, 7; PRD, 2; PVEM, 2; y otro senador sin grupo parlamentario].</p>	
<p>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (4 de septiembre del 2012).</p>	<p>Poder Ejecutivo - Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p>	<p>Cámara de Diputados: Comisión de Trabajo y Previsión Social Senado de la República: Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios</p>	<p>Cámara de Diputados: 351 votos a favor, 128 en contra y 10 abstenciones [Partido Revolucionario Institucional emitió 209 votos a favor; Partido Acción Nacional 114; y Partido Verde</p>	<p>30/11/2012.</p>

		Legislativos, Primera.	Ecologista de México 28. Los partidos que votaron en contra fueron Partido de la Revolución Democrática con 100 votos, Partido del Trabajo con 13; y Movimiento Ciudadano con 15], reservados; artículos 2 y 3 en sus términos; y los artículos 15 A, 15 B, 15 C y 15 D del título primero 343 votos a favor contra 78 en contra y 5 abstenciones; artículos reservados del Título Segundo 344 a favor, 73 en contra y dos abstenciones; artículos reservados del Título Tercero 411 a favor y 3 en contra; artículo 83, 346 en pro y 69 en contra; artículos reservados del Título Cuarto, 344 a favor y 71 en contra; artículo 132, 406 a favor, 1 en contra y 2 abstenciones; artículo 175 Bis, 244 en pro y 166 en	
--	--	---------------------------	---	--

			<p>contra; artículos reservados de los Títulos Quinto y Quinto Bis, 350 votos a favor, 70 en contra y 2 abstenciones; artículos del Título Sexto reservados, 399 votos en pro, 13 en contra y 3 abstenciones; artículos del Título Quinto reservados, 403 votos a favor, 11 en contra y 3 abstenciones; Título Sexto, los artículos 283, 311, 336, 337, 343 B y 353 S, 352 votos a favor, 71 en contra, 2 abstenciones; artículo 371, fracción IX, 248 votos a favor y 186 en contra; artículos reservados de los Títulos Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero, 345 votos a favor y 63 en contra; artículos reservados de los Títulos Catorce, Quince, Dieciséis, y Transitorios, 356 votos en pro, 60 en</p>	
--	--	--	---	--

			<p>contra y 1 abstención.</p> <p>Senado de la Republica: aprobado en lo general y en lo particular por 100 votos en pro, versus 28 en contra [El Partido Revolucionario Institucional emitió 54 votos a favor, Partido Acción Nacional voto en el mismo sentido con 38 sufragios, al igual que el Partido Verde Ecologista de México con 7 votos, y un voto extra de un parlamentario independiente. Los 21 senadores del Partido de la Revolución Democrática votaron en contra el dictamen, lo mismo que los seis senadores del Partido del Trabajo y un senador del Partido Revolucionario Institucional.</p> <p>Reservados: artículos 2, 3 BIS, 22</p>	
--	--	--	--	--

			BIS, 51, 56, 176, 282, 336, 337, 343 B, 343 D, 364, 606, 607, 615, 617, 620 Y 623, 99 en pro y 28 en contra; artículos 28, 28 A, 28 B, 39 F, 47, 48, 50, 56 BIS, 132, 133, 173, 174, 175, 175 BIS, 279, 279 BIS, 279 TER, 280, 283, 333, 343 A, 343 C, 343 E, 100 a favor y 28 en contra; adición al artículo 364 BIS, con 128 votos a favor; adición al artículo 365 BIS, también con 128 votos en pro; adición al artículo 371, 67 votos en pro y 61 en contra; adición al artículo 373; 66 votos a favor y 62 en contra; adición a los artículos 388 BIS Y 390, 66 votos a favor y 62 en contra; adición al artículo 391 BIS, 128 votos a favor; adición al artículo 424 BIS, 128 votos a favor; y artículos 429, 430, 773, 784, 945, y cuarto y quinto	
--	--	--	--	--

			<p>transitorios, 99 a favor versus 28 en contra.</p> <p>Cámara de Diputados, segunda vuelta: a con 361 votos en pro versus 128 en contra (Gaceta Parlamentaria: número 3641-IV). Al igual que en las votaciones pretéritas quienes votaron a favor fueron PRI con 211 votos, PAN con 114, PVEM con 27 y PNA con 9. Las fuerzas políticas opositoras fueron el PRD con 104 votos en contra, PT con 14 y MC con 10. Reservados: artículo 371, 356 votos a favor y 130 en contra; artículo 373, 360 a favor y 129 en contra; y artículos 388 Bis y 390, 237 a favor y 258 en contra.</p> <p>Senado de la República, segunda vuelta: 99 votos a favor y 28 en contra [PRI con 54 votos; por el PAN con 37;</p>
--	--	--	--

			<p>por el PVEM con 7; y por un senador sin grupo parlamentario. Mientras quienes votan en contra son el PRD con 21 votos, PT con 6 y PRI con 1]. Reservados; artículo 371, 96 votos a favor y 29 en contra; artículo 373, 96 votos en pro, 29 en contra y una abstención; y artículos 388 BIS Y 390 adicionados, con 65 votos a favor y 61 en contra.</p>	
--	--	--	---	--

Cuadro 7. Esquema del contubernio institucional 2006-2012 (Elaboración propia).

## **CAPÍTULO 9: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LXII-LXIII LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El sexenio encabezado por Enrique Peña Nieto como Presidente la Republica (2012-2018), ha sido por mucho la gestión más radical tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo en la implementación de políticas de corte neoliberal. En cuanto a la magnitud, se contabilizaron durante su administración 155 reformas constitucionales, - sin contar las modificaciones a las leyes secundarias y otros ordenamientos de menor jerarquía-, superando a los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) y Ernesto Zedillo (1994-2000), como gestiones altamente reformistas. Sobre sus especificidades, en necesario remarcar la profundidad y alcance de las políticas y cambios constitucionales efectuados durante su encargo.

El presidente electo heredó del sexenio anterior la mayoría de los acuerdos, vínculos, y alianzas políticas que le permitieron al entonces partido en el gobierno, promulgar las reformas neoliberales que desde inicios del nuevo milenio se buscaban positivizar. Más aun, aunque Enrique Peña Nieto llegó a la presidencia de la república con mayores niveles de aceptación y legitimidad en comparación a su antecesor, el bloque opositor continuaba en vía ascendente; por lo que el fortalecimiento de los acuerdos internos en el *bloque en el poder* era una necesidad.

Bajo este contexto, sumadas otras circunstancias políticas como la salida del principal dirigente de la oposición del Partido de la Revolución Democrática, se propició la consolidación de acuerdos oficialistas, mismos que tuvieron su epílogo en el llamado Pacto por México (PPM). Si el Partido Acción Nacional había fijado desde años atrás una alianza informal y disimulada con el Partido Revolucionario Institucional, ahora para finales del 2012 se sumaría el PRD a la ecuación.

Lo primero que se dio a conocer recién iniciado el gobierno de Enrique Peña Nieto, fue que la creación del PPM tenía como finalidad la aprobación de reformas que no han habrían sido transitadas por la falta de acuerdos, mediante un mecanismo que privilegie las coincidencias (El Economista, 04/12/2012). Con posterioridad, se sabría que efectivamente, el PPM sería un híbrido de *acuerdo político nacional/organismo político*

que funcionaría como móvil decisorio para consensar la ruta crítica de la agenda neoliberal para el periodo 2012-2018. Lo significativo de este acuerdo, tal y como se aprecia en el documento formativo (Pacto por México Acuerdos, 2012), se encontraba en el hecho que los partidos políticos firmantes (PRI, PAN, PRD), y el propio presidente de la Republica, se comprometían a impulsar la sanción de un conjunto de *reformas estructurales* estipuladas en los tres ejes rectores y cinco acuerdos del documento. Por consiguiente, y en arreglo a lo correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión -entre las tres fuerzas políticas se alcanzaba una mayoría absoluta-, el PPM anticipaba *Ab initio* la aprobación de las normas jurídicas contenidas en los acuerdos y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Aunque el PPM se puede apreciar como un ejemplo inédito de cooperación partidista, y también como una forma específica de contubernio institucional entre el poder ejecutivo y legislativo federal, Adrián Sotelo Valencia sostiene que este más bien representó *una especie de supra o extra parlamento sobrepuesto a los poderes legalmente constituidos del Estado mexicano, y en particular, al Poder Legislativo, el cual simplemente acata los mandatos y decisiones de los líderes de la partidocracia mexicana* (2016: 39)

Es decir, el acuerdo político nacional denominado Pacto por México anulaba *políticamente* al Poder Legislativo al convertirlo temporalmente en una oficina de trámite y legitimación de los proyectos de decreto previamente planteados, discutidos y consensados fuera del parlamento. Otra interpretación parecida es la hecha por Miguel Eraña Sánchez (2018), quien señala que el PPM fue un *paragobierno de coalición* formado para legitimar la agenda del presidente a cambio de un reparto político-administrativo de cargos públicos a los cuadros dirigentes de los partidos signatarios. Como sea, en ambos casos existe concordancia con que la relación entre ambos poderes formales del Estado se modificaba en favor del Ejecutivo.

El matiz gubernamental del sexenio, como en el caso de las gestiones presidenciales pretéritas, se puede apreciar en el PND 2013-2018, el cual hay que aclarar en principio, es un documento bastante sencillo y corto en relación a otros planes nacional de desarrollo pasados, lo cual se puede determinar en parte por la centralidad que se le brindó al PPM desde que comenzó su negociación. No obstante, existe concordancia

entre los ejes programáticos del PPM y el PND, donde incluso en este último se hace alusión al primero. Se vierten aquí algunos extractos importantes de la planeación en el sexenio 2012-2018, relacionados fundamentalmente con los tópicos de *educación, energía y competencia económica*:

“Nuestra transición hacia la democracia ha tomado tiempo y no ha sido fácil, sin embargo, presenta avances importantes. En México hoy se vive un clima político de acuerdos. La firma del Pacto por México por las principales fuerzas políticas es una muestra de ello. El país ha adquirido la madurez necesaria para generar, de manera plural y democrática, los acuerdos y las transformaciones que México demanda. La agenda de la presente Administración implica llevar a cabo diversas reformas estructurales. Si bien algunas de éstas ya muestran avances significativos, para su completa implementación se requiere contar con la cooperación de todos los mexicanos. Se requiere de pragmatismo para resolver los grandes retos a los que nos enfrentamos. [...]

Nuestra estabilidad macroeconómica tiene como fundamento una política fiscal prudente y responsable. [...] Lo anterior es el resultado de la fortaleza institucional que provee la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la decisión de la presente Administración de adoptar una política de balance fiscal cero, lo que se refleja en el paquete económico aprobado por el Honorable Congreso de la Unión para 2013. [...] La conducción macroeconómica del país también cuenta con una política monetaria autónoma y responsable.

### *Educación*

El Sistema Educativo Mexicano debe fortalecerse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. Los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico muestran avances que, sin embargo, no son suficientes. La falta de educación es una barrera para el desarrollo productivo del país ya que limita la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información para adoptar procesos y tecnologías superiores, así como para comprender el entorno en el que vivimos y poder innovar.

La falta de capital humano no es sólo un reflejo de un sistema de educación deficiente, también es el resultado de una vinculación inadecuada entre los sectores educativo, empresarial y social. Los trabajadores mexicanos en el extranjero pueden y alcanzan

niveles de productividad sobresalientes bajo cualquier medida. Por ello, en México se debe proveer a nuestra población con la más alta plataforma para el desarrollo de sus habilidades. [...] La nación en su conjunto debe invertir en actividades y servicios que generen valor agregado de una forma sostenible. En este sentido, se debe incrementar el nivel de inversión –pública y privada– en ciencia y tecnología, así como su efectividad. El reto es hacer de México una dinámica y fortalecida Sociedad del Conocimiento. [...]

[...] el Sistema Educativo debe perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Lo anterior es una preocupación latente de la población: el 29% de los participantes en la Consulta Ciudadana mencionó que una de las prioridades de la presente Administración debe ser mejorar el Sistema Educativo.

Pese a los avances que se registran en la expansión y diversidad del Sistema Educativo Nacional, persisten retos que requieren una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del Sistema. Para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización. Para lograr una educación de calidad, se requiere que los planes y programas de estudio sean apropiados, por lo que resulta prioritario conciliar la oferta educativa con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo. [...]

La Reforma Educativa es un paso decidido para desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad a través de tres ejes de acción fundamentales. En primer lugar, se busca que los alumnos sean educados por los mejores maestros. Con el Nuevo Servicio Profesional Docente, ahora el mérito es la única forma de ingresar y ascender en el servicio educativo del país. En segundo lugar, se establece que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza. Para ello se otorgó plena autonomía al INEE y se creó un sistema de evaluación. Finalmente, fomenta que la educación se convierta en una responsabilidad compartida. Con la Reforma Educativa, directivos, maestros, alumnos y padres de familia podrán tomar decisiones conjuntas para

mejorar el proceso educativo en cada plantel. Esto se traduce en otorgar mayor autonomía de gestión a las escuelas. [...]

### *Energía*

[...] Tercero, aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que, aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas.

En materia de hidrocarburos, desde hace más de tres décadas la producción en México ha sido superior a la incorporación de reservas probadas más probables (que se denominan 2P). Aun cuando la actividad exploratoria fue el doble de lo observado en años recientes, los niveles de incorporación de reservas no se han reflejado en volúmenes que permitan tener una reposición de los barriles producidos. El nivel de producción (2.54 millones de barriles diarios) y el volumen de exportaciones de petróleo crudo observados al cierre de 2012 fueron los menores desde 1990.

La capacidad del Estado Mexicano para detonar nuevos proyectos de inversión en campos no convencionales, como los de aguas profundas y los de lutita (shale, por su nombre en inglés), ha sido limitada y por tanto se requiere un nuevo marco institucional que permita al Estado aumentar su capacidad para producir energía más barata y de manera más eficiente, a fin de asegurar el abasto para la economía.

Adicionalmente, la capacidad de producción y refinamiento de petrolíferos en el país ha disminuido en los últimos años. En contraste, la demanda nacional de gasolinas y diesel ha aumentado como resultado del incremento del parque vehicular, las necesidades de transporte y los menores precios de las gasolinas respecto de sus referencias internacionales. Lo anterior ha creado un déficit en el abasto de energéticos, que ha sido cubierto con crecientes importaciones. Asimismo, la segmentación de la cadena entre petroquímicos básicos y secundarios ha contribuido al deterioro de esta industria en el país. La mayor parte del mercado de insumos petroquímicos se abastece mediante importaciones.

### *Competencia y desregulación*

Elevar y democratizar la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz y bienes públicos de calidad que permitan a las empresas prosperar. Para ello, se debe promover una mayor competencia en los

mercados que genere más empleos, eleve los salarios reales y mejore la calidad de vida de los mexicanos.

En cuanto a la facilidad para hacer negocios, en el informe Doing Business 2013, elaborado por el Banco Mundial, México se ubica en la posición número 48 de 185 países. Se reportan resultados positivos para México en los rubros de facilidad para abrir un negocio (posición 36), resolución de la insolvencia (26) y manejo de permisos de construcción (36). Sin embargo, existen tres áreas clave donde se puede y se debe mejorar sustancialmente en coordinación entre los tres órdenes de gobierno. La primera es la dificultad para registrar una propiedad, rubro en el cual el país ocupa la posición 141. Mejorar en este rubro ayudaría a dar mayor certidumbre legal a los negocios, disminuyendo los costos por posibles conflictos y disputas. Un segundo obstáculo es la dificultad de las empresas para obtener electricidad, rubro en el que México ocupa la posición 130. Finalmente, se requiere simplificar el proceso de pago de impuestos (el país se ubica en la posición 107), para contribuir a abatir la informalidad y promover la incorporación de los negocios informales a la formalidad.

Por su parte, en el índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, se identifican diversos obstáculos que inhiben a la productividad, especialmente en materia de competencia. La baja efectividad de la política antimonopolios, rubro en el que México se ubica en la posición 115 de 144 países estudiados, deja a los ciudadanos desprotegidos frente a las grandes empresas. Esto se ve reflejado en el índice de intensidad de competencia local, donde México ocupa la posición 75. Es decir, la falta de competencia tiene consecuencias tangibles sobre el bienestar de las familias, pues se enfrentan a precios más altos por una amplia gama de bienes y servicios. En este sentido, como parte de la Reforma de Telecomunicaciones, se le otorgó una mayor autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica, para que pueda funcionar con una mayor eficacia.

Finalmente, la creación de una cultura de consumo responsable, la modernización de las instituciones encargadas de la protección del consumidor, la incorporación de nuevos métodos de atención y servicio a los ciudadanos, y el fortalecimiento de la presencia de las instituciones y la certidumbre en los procesos constituyen desafíos para un Estado que busca incentivar la competencia y a la vez fortalecer la equidad respecto a las relaciones entre los consumidores". (Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2018).

Lo primero que se puede apreciar en la cita es la mención que se hace del Pacto por México y de las reformas estructurales. La nueva administración es categórica al mencionar que para la implementación de las reformas estructurales (nueva ley de amparo, reforma en telecomunicaciones y radiodifusión, reforma en materia de transparencia, reforma educativa, reforma hacendaria, reforma financiera, código nacional de procedimientos penales, reforma energética, reforma político-electoral, reforma en materia de competencia económica, entre otras), se podrá llevar a cabo siempre y cuando se actúe con pragmatismo, y con base en acuerdos, es decir, utilizando el PPM como móvil operativo.

Después, se enuncian algunas proposiciones que dan cuenta del tipo política económica que pretende continuar la administración de Enrique Peña Nieto. No existe novedad en relación a los gobiernos anteriores; en materia fiscal se apuesta por la reducción de los tipos impositivos y la moderación en el uso del gasto público. En materia de política monetaria se defiende aún la autonomía de toma de decisiones del Banco de México frente al gobierno federal, para continuar con las recomendaciones de mantener una política más de corte restrictivo.

Los diagnósticos realizados en torno a la esfera educativa apuntan que el país se encuentra rezagado por diversos factores como la falta de capital humano, deficiencias administrativas que limitan al sistema nacional educativo, y en general, por la falta de modernización en dicho régimen particular. Por consiguiente, se propone mejorar la profesionalización de la carrera docente, vincular más los planes y materias de estudio a las necesidades del mercado nacional e internacional, y fomentar mayores niveles de inversión también nacional y extranjera, en la modernización de la infraestructura educativa, y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En torno al sector energético, el análisis oficial parte de la premisa tradicional que soslaya el proceso integro de fabricación de los hidrocarburos al tenor de la volatilidad de los precios del barril del petróleo en el mercado internacional. Se sostiene que la extracción, refinación y comercialización del petróleo es una actividad cada vez más insostenible y costosa para el Estado, por lo que la apertura de dicho sector a la iniciativa privada es un imperativo en pro de la modernización de la paraestatal mexicana.

El fenómeno de la competitividad y la desregulación, adquiere un carácter también prioritario en la administración 2012-2018. Siguiendo con la trayectoria mínimo interventora del Estado a partir de 1982, se propone actualizar el marco jurídico referente a la materia, para asegurar que las unidades de producción realicen sus transacciones económicas y financieras, bajo un marco institucional de mayor certeza. Para ello, es menester además de promover la reforma jurídica pertinente, simplificar los trámites administrativos que las empresas deberán de realizar, crear más incentivos para atraer mayores inversiones, combatir a los monopolios, y reducir los niveles de corrupción interinstitucional.

En síntesis, el PND se desglosa en un total de un total de 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción, que se atraviesan por tres estrategias transversales de carácter general; I) democratizar la productividad; II) gobierno cercano y moderno; y III) perspectiva de género. Así mismo, en cada objetivo se realiza un diagnóstico breve del estado de la cuestión, se citan recomendaciones en caso de existir y se enuncian las soluciones para mejorar la situación, o bien, reducir/mitigar el problema.

### **9.1 Educación y anti-sindicalismo magisterial**

Tal y como se puede constatar desde la década de los ochentas, la reestructuración de la educación en México, ha estado en la agenda pública de las distintas administraciones gubernamentales con independencia del partido en el poder. No está de más, tomando a consideración el rezago educativo que atiza al gran grueso de la población mexicana, y el raquítico presupuesto público anual que se destina a la esfera educativa, en comparación con el gasto destinado a otras áreas de mayor prioridad. El origen del problema, es como en toda la narrativa neoliberal, la falta de presupuesto disponible para ejercer en los sectores donde se requiere de mayor inversión.

No obstante, a raíz de la adopción de las recomendaciones formuladas por los organismos financieros que predominan en la escena internacional desde finales de los años setentas, -acompañadas comúnmente por préstamos de millones de dólares-, se han encontrado salidas a corto-mediano plazo para sortear las dificultades financieras y

sus consecuencias que surgen a raíz del ejercicio del gasto público destinado a la educación.

Haciendo énfasis en el aspecto financiero de la región latinoamericana Cesar Tello (2015) sostiene que la penetración de las políticas neoliberales en materia educativa -saberes por el enfoque de competencias, descentralización educativa, privatización de los servicios educativos públicos, exclusión a los sectores más desfavorecidos, entrada a la economía del conocimiento— es mayor donde se han establecido más convenios crediticios entre el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los Estados nacionales. Esta razón, explica por lo menos en un primer momento, el por qué el régimen político mexicano -con 64 convenios de 1990-1999 con el BM, y 104 por la misma fecha con el BID (*Ibíd.*)- ha sido de los países latinoamericanos más exhaustivos en la modernización de las relaciones educativas.

A ello se le podría agregar, sobre todo a partir del nuevo milenio, la participación de nuevos actores sociales, como la iglesia, las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada, en la realización de diversas funciones en el sistema educativo nacional. Estos actores no tradicionales tenían cada vez más injerencia en los procesos educativos, desde utilizando su voz para promover cambios en las currículas y los planes de estudio, hasta su papel activo y central como financiadores de estructura educativa y recursos humanos.

Es en este contexto, ya de plena efervescencia de los nuevos procesos educativos, que el gobierno federal por móvil del PPM, ve oportuna la promulgación de un conjunto de reformas en materia educativa -conocidas eufemísticamente como *la reforma laboral del 2013*-, con el objetivo de consolidar algunos cambios que habían quedado incompletos en el pasado, a falta de una serie de condiciones objetivas.

La reforma educativa consta concretamente de cuatro decretos, de los cuales uno entra en vigor el 26 de febrero del 2013 y los otros tres el 11 de septiembre del mismo año. El primero de ellos es el *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que es en términos llanos, una reforma constitucional.

A sabiendas de lo validado por el proceso legislativo correspondiente, se plasman algunos fragmentos de relevancia sobre el referido anteriormente:

“[...] III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo; [...]

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante [...]

Artículo 73. ...

XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; [...].”

De la información descrita sobre las modificaciones hechas al artículo tercero constitucional, se pueden extraer algunas conclusiones de carácter político, y presupuestario-administrativo. En primer lugar, en la elaboración de los contenidos de los planes y programas de estudio se involucran a más actores que antes no tenían injerencia, lo que fragmenta el poder decisorio de los propios docentes en la materia. En

lo particular, la decisión de involucrar a los padres de familia parecer ser algo políticamente fraguado, para fungir como contrapeso a las coordinadoras magisteriales, que desde tiempo atrás se han mediatizado como antagonistas al gobierno. El considerar la opinión de diversos sectores en la elaboración de los programas de estudio, también puede ser interpretado como una alianza entre el Clero y las sociedades de padres de familia, -como en el caso de la Unión Nacional de Padres de Familia- para adentrar contenido religioso y moral en los planes de estudio (Proceso: 29 abril, 2019).

Además, y en este aspecto recae la crítica central a la reforma educativa, el contenido actualizado del tercero constitucional vulnera la promoción y permanencia del personal docente, al buscar su evaluación por un instituto nacional creado específicamente para esos fines, que, bajo cierto margen de discrecionalidad, podría fungir como un órgano punitivo contra la disidencia magisterial.

La segunda problemática, más de carácter financiera, se refiere a la responsabilidad mayor que les otorga a las entidades federativas y a los municipios, para que establezcan sus propios mecanismos de aportaciones económicas para el desempeño ordinario de sus actividades educativas. Es decir, a pesar de que la federación otorga a través su presupuesto de egresos anual, fondos para que las instituciones educativas públicas federales y estatales funcionen, se advierte que, a raíz de las políticas de recorte al gasto público, cada institución tendrá que velar por obtener ingresos complementarios de manera independiente. Por consiguiente, la política de descentralización educativa tendría como consecuencia la obligación de los particulares para aportar mayores cuotas destinadas a sostener sus propias actividades formativas y todo aquel gasto secundario derivado de su adscripción a un centro educativo.

Meses después de haber entrado en vigor la reforma constitucional, y en conformidad con lo estipulado en los artículos transitorios, se expiden y validan las leyes reglamentarias sobre la materia, así como las modificaciones correspondientes a la Ley General de Educación. Los decretos referidos son los siguientes: I) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*; II) *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la*

*Evaluación de la Educación; y III) Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.*<sup>28</sup>

Por la amplitud de los marcos regulatorios, no se expondrán aquí textualmente fragmentos de cada uno de ellos, sino que se realizará un comentario general en torno a su significado en conjunto. En primera instancia, tanto la Ley General de Educación, como la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente se concatenan para inaugurar un modelo inédito de relaciones administrativas y laborales que antes no existía. Como en otras desconcentraciones jurídicas y políticas, antiguas facultades que antes ejercían las secretarías de Estado, ahora pasan a jurisdicción de los Órganos Constitucionales Autónomos, que para este caso, se fortalece el papel del Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE), con autonomía desde el 2002. El INEE, tal y como lo señala su propia ley -antes inexistente-, es el máximo órgano coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (artículo 25), por lo que las atribuciones más importantes en materia de evaluación de la educación (artículo 27), le corresponderían su aplicación por medio de lo acordado por su junta de gobierno (artículos 30-36).

En paralelo, la promulgada Ley General del Servicio Profesional Docente -también antes inexistente- sería el ordenamiento encargado de regular al Servicio Profesional Docente, establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio (artículo 1). La particularidad de esta ley, y donde recibe sus cuestionamientos más directos, es en lo relativo al título segundo donde se la creación un servicio profesional docente. Más allá de los propósitos generales del servicio profesional docente (artículo 13), se señala en el capítulo II “De la mejora de la práctica profesional” que existirán obligatoriamente evaluación internas, de carácter permanente y tendientes a mejorar la práctica profesional de los docentes (artículo 15), sin mencionar del tipo que serán, y más adelante se indican la clase de procedimientos y requerimientos de nuevo tipo que los docentes tendrían que cubrir para ingresar al

---

<sup>28</sup> Los tres decretos son publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11/09/2013.

servicio (artículos 21-25) , permanecer en él (artículos 52-54) y ascender (artículos 26-46).

Algo que resulta sugestivo de la reforma educativa en su conjunto, es que en ninguna parte se plantea la implementación de un modelo pedagógico distinto al existente, ni nuevas formas de entender al proceso de enseñanza-aprendizaje con base en los imperativos sociales del momento. La crítica hacia la reforma se vierte pues en su naturaleza más de tipo administrativo-laboral que la pedagógico-educativa propiamente. Por ello, diversos actores del escenario educativo, como la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), entre otras más, cuestionaron que la reforma educativa vulneraba derechos laborales al condicionar el *ejercicio pleno de la profesión* a los trabajadores educativos que no encuadrarán dentro de los criterios establecidos por la Ley General del Servicio Profesional Docente y su brazo ejecutor, el INEE.

Por más aspectos que faltan de señalar a profundidad, cabe recordar que ambas leyes se inscriben dentro de la Ley General de Educación y existe vinculación jurídica entre los tres ordenamientos bajo la directriz del artículo tercero constitucional.

#### Proceso legislativo

El *Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tiene su origen en la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal, aunque este se haya impulsado por el PPM.

La propuesta de reforma se turna por el Presidente de la República a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre del 2013, siendo un día después remitida a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género. El día siguiente, la propuesta a raíz de su aprobación se publica en la gaceta parlamentaria como parte de la orden del día de la sesión del 13 de diciembre, siendo finalmente conocida en su versión dictaminada. Seis días después, en la sesión del miércoles 19 de diciembre, el dictamen se somete a una única lectura, para después terminar siendo validado en lo general con

423 votos en pro [PRI, 205; PAN, 111; PRD, 58; PVEM, 26; PT, 11; PNA, 10; y MC, 2], 39 en contra [PRD, 23; PT, 3; MC, 13]; y 10 abstenciones [PRD, 9; y MC, 1]. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3666-VIII).

La votación en torno a los artículos reservados se dio de la siguiente manera: fracción III del artículo 3, 400 votos a favor, 57 en contra y 6 abstenciones; fracción IX del artículo 3, 425 a favor, 16 en contra y 15 abstenciones; artículos primero, tercero, cuarto y sexto transitorios, en sus términos; y 73, fracción XXV, y segundo transitorio, 387 a favor, 57 en contra y 10 abstenciones; y quinto transitorio, 315 en pro, 85 en contra y 11 abstenciones. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3666-VIII).

El dictamen aprobado pasa el mismo día al Senado de la Republica, fecha en que se da una primera lectura del oficio y se turna a las Comisiones Unidas de *Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda*. En el día posterior, el 20 de diciembre, después un debate mínimo sobre la propuesta de decreto, se vota en lo general y en lo particular, salvo los artículos reservados, como se describe: 113 votos en pro [PRI, 55; PAN, 36; PRD, 14; PVEM, 7; y PT, 1], y 11 en contra [PRD, 7; y PT, 4]. (Diario de los Debates: LXII, año I, Núm. 38).

Seguido de la votación de los artículos reservados como acontece: artículo 3 en los términos del dictamen, 96 en pro y 23 en contra; artículo 73 en los términos del dictamen, 104 a favor y 14 en contra; artículo segundo transitorio en los términos del dictamen, 103 en favor y 12 en contra; y artículo quinto transitorio, 89 en pro, 23 en contra. (Diario de los Debates: LXII, año I, Núm. 38). Como existieron modificaciones leves en el dictamen recién aprobado, este se turna de nueva cuenta a la cámara baja el 21 de diciembre, fecha en que la mesa directa dispensa todo tramite al considerarlo de urgente resolución y se somete a votación en lo general y en lo particular para quedar de la siguiente manera: 360 votos en pro [PRI, 191; PAN, 99; PRD, 40; PVEM, 21; PT, 8; y MC 51], en contra [PAN, 1; PRD, 30; PT, 3; y MC, 16], y 20 abstenciones [PRD, 8; PVEM, 1; PT, 2; y PNA, 9]. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3672-II). Aprobado por el Congreso de la Unión, el dictamen pasa a las legislaturas de las entidades federativas para su validación y posterior promulgación por el Presidente de la Republica.

En torno a las leyes secundarias, los tres proyectos de decreto mencionados en páginas anteriores; *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*; *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*; y *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente* se conocen públicamente al ser entregados por la presidencia de la república a la cámara de diputados el 13 de agosto del 2013, fecha en que la mesa directiva los remite a la *comisión de educación pública y servicios educativos* para su debido análisis y predictaminación. Cerca de una semana después, el 21 de agosto, la comisión permanente somete a discusión los respectivos dictámenes, sometiéndolos a votación en lo general y particular quedando validados así: *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, aprobado con 367 votos en pro [PRI, 208; PAN, 107; PRD, 17; PVEM, 28; y PNA, 8], 75 en contra [PRD, 47; PT, 12; MC, 15] y 1 abstención por un diputado del PRD. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3842-C). Existieron algunos artículos reservados sobre los que se emitió votación como se expresa: artículos 6; 12, fracción V; 12, fracción XII Bis, 24 Bis, 28 Bis, 33, fracción XVII; 67, fracción III, reservados, 335 a favor, 56 en contra y una abstención. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3842-C).

Sobre el *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* se emitieron en lo general los siguientes votos: 356 en pro [PRI, 195; PAN, 98; PRD, 34; PVEM, 22; y PNA, 7], 63 en contra [PRD, 38; PT, 11; y MC, 14] y 2 abstenciones [PRI, 1 y PRD, 1]. Siendo etiquetados un par de artículos como reservados, estos se votaron en lo particular de la siguiente forma: artículos 32 y 37, segundo párrafo, 360 a favor, 62 en contra y 2 abstenciones. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3842-B).

Tras ser aprobados los decretos en la cámara baja, estos se remiten al senado de la república en la misma fecha para ser analizados por las *Comisiones Unidas de Educación*; y *de Estudios Legislativos*, las cuales validan los dictámenes de inmediato y los remiten a la mesa directiva para su puesta en discusión y votación. Es en la sesión del jueves 22 de agosto que se emiten los sufragios en lo general y particular por los

dictámenes como se muestra: *Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley general de educación*, 91 votos a favor [PRI, 49; PAN, 35; PRD, 1; PVEM, 5; y un voto de un senador sin grupo parlamentario], 21 en contra [PRI, 1; y PRD, 20]. *Proyecto de Decreto por el que se expide la ley del instituto nacional para la evaluación de la educación*, 89 votos en pro [PRI, 48; PAN, 32; PRD, 2; PVEM, 6; y un voto de un senador sin bancada], 20 en contra [PRI, 1 y PRD, 19]. (Diario de los Debates: LXII, año I, Núm. 2).

La tercera iniciativa, -la Ley General del Servicio Profesional Docente- que por ciertas razones políticas no se había discutido ni aprobado junto con las otras dos, se somete a discusión y votación en el pleno de la cámara de diputados el 1 de septiembre del 2013 quedando aprobada en lo general con 390 votos en pro [PRI, 198; PAN, 104; PRD, 53; PVEM, 26; y PNA, 9], 69 en contra [PRD, 40; PT, 14; y MC, 15] y 4 abstenciones por parte del PRD. En lo particular se confirman los artículos 1o., 3o., 4o., 5o., 7o., 8o., 9o., 13, 22, 23, 53, 68, 76, 83, octavo transitorio, décimo octavo transitorio con 375 votos a favor, 73 en contra y una abstención. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3851-A).

Al pasar al senado de la republica el 2 septiembre, día en que la mesa directiva entrega el dictamen aprobado en la cámara baja a las Comisiones Unidas de Educación; y de Estudios Legislativos, se declara que por tratarse de un dictamen de urgente resolución, su trámite se desahogaría en la sesión del día 3 de septiembre. Fue así como en la sesión ordinaria de dicha fecha, se llevan a cabo las votaciones del dictamen en lo general y en lo particular quedando validado con 102 votos a favor [PRI, 51; PAN, 38; PRD, 5; PVEM, 7; y un voto de un senador sin grupo parlamentario] y 22 en contra [PRI, 1; PRD, 16; y PT, 5]. En lo particular, las diferencias se observaron cómo se plasma a continuación: artículos 1, 4, 6, 7, 8, 28, 30, 36, 38, 39, 53, 69, 74, 75, 76, 83, y 8°, 9°, 18°, 19°, y 22° transitorios, 94 votos a favor y 27 en contra; y artículos 22, 24, 79 y 21° transitorio, 63 en pro versus 57 en contra. (Diario de los Debates: LXII, año II, Núm. 2).

Las tres leyes secundarias en materia de educación, finalmente se promulgan conjuntamente por el presidente de la república, para entrar en vigor el 11 de septiembre del 2013.

## 9.2 La privatización energética

Si del cumulo de reformas estructurales promulgadas durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, fuera necesario catalogar a alguna de ellas como *la más importante*, tanto por su impacto en las relaciones sociales de producción dominantes, como en la modificación de un precepto constitucional hasta entonces inamovible, sería la reforma en materia de energía del 2013. En términos histórico-políticos, desde la política de expropiación petrolera de 1938 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Rio (1934-1940), no se habían dado expresiones políticas de envergadura, ni mucho menos adecuaciones a la Carta Magna, en un sentido contrario al *imaginario de la soberanía energética*. Es decir, alguna política o cambio constitucional contrario al precepto constitucional que otorga la propiedad y la administración de los procesos productivos de los hidrocarburos y la electricidad al Estado mexicano.

Pero tampoco fructificaron cambios importantes por razones estrictamente económico-financieras; el petróleo, siendo la segunda fuente de ingresos de las cuentas públicas nacionales, siempre ha estado asociado al desarrollo económico nacional y al mejoramiento del nivel de vida de la población (Puyana: 2009). Lo que sí ha sucedido, tal y como se constata en prácticamente todos los gobiernos a partir de 1982, es el “asalto” discreto y disimulado a la rectoría del Estado en la exploración, extracción, refinación y comercialización del petróleo y otros hidrocarburos, al flexibilizar reglamentos menores, y otorgar permisos para realizar tareas de diversa índole a empresas concesionarias.

En conformidad a este escenario político y económico de privatización gradual de Petróleos Mexicanos (PEMEX), es que se puede entender a ciencia cierta que la tentación de *modernizar* los artículos constitucionales 25, 27 y 28, ha prendido como la Espada de Damocles sobre los reductos del nacionalismo revolucionario desde la década de los ochentas. No obstante, la oposición ha sido grande y por dicha razón, no fue sino hasta la creación del PPM que se pudo contar con un móvil político para sancionar las modificaciones a la Constitución.

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, es la columna vertebral de la denominada “reforma energética”, puesto que al igual que en las demás modificaciones a la constitución, se acompañaban de leyes secundarias, generalmente promulgadas tiempo después. En las siguientes líneas se muestra el contenido *in extenso* de la reforma constitucional, sin incluir los artículos transitorios:

“Artículo 25. [...]

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. [...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 27. ...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Artículo 28. ...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema

eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. [...]

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos. [...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. [...]" (Diario Oficial de la Federación: 20/12/2013).

Sobre el primer artículo modificado se advierten dos cosas importantes. La primera de ellas es la creación de un nuevo tipo de empresa que antes no existía, la llamada "empresa productiva del Estado". El segundo aspecto, relacionado con el primero, es que las empresas productivas del Estado se regirán por un marco regulatorio particular, dependiente del artículo 27 constitucional. Jaime Cárdenas considera que en la redacción del nuevo artículo 25 hay trampa, ya que el concepto de "área estratégica" se deforma, pasando de significar *exclusividad del Estado*, a una especie de coparticipación entre el Estado y los particulares (2014: 53). Ahora, con independencia de estas

precisiones también se realiza énfasis en la promoción y fomento de las actividades de los particulares, mismos que tendrán el aval del Estado.

En cuanto al artículo 27, lo primero que se constata es que las empresas privadas que deseen coparticipar en el uso o aprovechamiento de los recursos naturales mexicanos, solo lo podrán hacer mediante la figura jurídica de la concesión, misma que será otorgada por el poder ejecutivo federal. Después se sostiene que ni en la industria de los minerales radioactivos, ni en la industria eléctrica existirán las concesiones, haciendo un matiz respecto a esta última. Se autoriza la celebración contratos con particulares para que estos puedan coparticipar en distintas actividades dentro de la industria eléctrica. Finalmente, ya en el último párrafo del artículo 27 se plasma lo más importante de la reforma en su conjunto. Se legaliza que en la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, el Estado pueda iniciar contratos con las empresas productivas del Estado y con los particulares, o bien que las empresas productivas del Estado puedan realizar asignaciones a empresas privadas en la ejecución de sus tareas.

En último término, en el artículo 28 se da pauta para el reconocimiento dos nuevos órganos reguladores coordinados en materia energética, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, los cuales a pesar de que ya existían son dotados de mayores facultades.

#### Proceso legislativo

El *Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía* tiene su origen en la Secretaría de Energía del Poder Ejecutivo Federal, aunque es fundamentalmente una síntesis de la propuesta gubernamental oficial, y la aportada por el Partido Acción Nacional. El documento tal y como se le conoció en su fecha de entrada en vigencia fue turnado en principio a la Cámara de Senadores, donde la mesa directiva del dicho cuerpo colegiado lo remitió a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía; y de Estudios Legislativos, Primera, el 09 de diciembre del 2013 después de haber quedado una primera lectura.

Tal y como se aprecia en prácticamente todos los dictámenes de urgente resolución la propuesta oficial de decreto no sufre alteraciones durante su estancia en las comisiones pre dictaminadoras, y los miembros de esta validan la documentación por unanimidad. Un día después, el 10 de diciembre, se somete el dictamen a una segunda lectura y después de presentarse un debate moderado donde los distintos grupos parlamentarios fijaron postura, se somete a votación para quedar aprobado en lo general con 95 votos a favor [PRI, 52; PAN, 36; y PVEM, 7] y 28 votos en contra [PRI, 1; PAN, 2; PRD, 19; y PT, 6]. No obstante, prácticamente todos los artículos reformados, más los transitorios, fueron impugnados, por lo que la votación se atomizó en lo particular de la siguiente forma: artículo 25, 93 votos a favor y 25 en contra; artículo 27, 96 en pro versus 25 en contra; artículo 28, 92 a favor y 24 en contra; primero transitorio, 88 a favor y 22 en contra; segundo transitorio, 83 en pro y 21 por la negativa; tercero transitorio, 86 a favor y 21 en contra; cuarto transitorio, 84 a favor y 20 en contra; quinto transitorio, 88 a favor y 19 en contra; sexto transitorio, 87 a favor y 20 en contra; séptimo transitorio, 88 a favor y 20 en contra; octavo transitorio, 86 en pro y 20 en contra; noveno transitorio, 86 en pro y 19 en contra; décimo transitorio, 87 a favor y 21 en contra; décimo primero transitorio, 86 a favor y 21 en contra; décimo segundo transitorio, 84 a favor y 18 en contra; décimo tercero transitorio, 86 a favor versus 21 en contra; décimo cuarto transitorio, 88 en pro y 21 en contra; décimo quinto transitorio, 88 en pro y 21 en contra; décimo sexto transitorio, 85 en pro y 20 en contra; décimo séptimo transitorio, 89 a favor y 21 en contra; décimo octavo transitorio, 88 a favor y 21 en contra; décimo noveno transitorio, 90 a favor y 20 en contra; vigésimo transitorio, 90 en pro y 21 en contra; y vigésimo primero transitorio, 90 a favor versus 21 en contra. (Diario de los Debates: LXII, año II, Núm. 38).

Validado el proyecto de decreto, la minuta de la cámara de senadores llega a la cámara baja el 11 de diciembre, fecha en que por su carácter de urgente resolución se dispensa de todos los trámites y se pone a discusión y a votación de inmediato. Los resultados arrojan que esta queda aprobada en lo general con 354 votos en pro [PRI, 209; PAN, 107; PVEM, 28; y PNA, 10] y 131 en contra [PRI, 1; PAN, 3; PRD, 95; PT, 13; y MC, 19]. Seguido de su votación en lo particular para los artículos reservados -no se indican cuales-, validada con 353 votos a favor y 132 en contra. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3925-VIII). Después de haber sido aprobado en lo general

y en lo particular por ambas cámaras del congreso de la unión el dictamen finalmente se promulga por el ejecutivo y este inicia su vigencia el 20 de septiembre del mismo año.

### **9.3 Más competencia económica y menos intervención del Estado**

Desde que la liberalización económica y comercial comenzó a dar pasos firmes a finales de los ochentas, el gobierno federal fortaleció la narrativa que otorga a la competencia económica una valoración cuasi escatológica. Siguiendo los planteamientos filosóficos y económicos de la tradición más ortodoxa en esta última disciplina, el personal político hizo suya la creencia que a mayor competitividad económica corresponden mayores tasas de crecimiento, mejores finanzas públicas, menor inflación, y como consecuencia, mayor prosperidad.

Pero en el fondo, más allá del predominio de este tipo de racionalidad económica entre ciertos agentes, se observaba un ataque frontal a la intervención del Estado en sus áreas prioritarias, estratégicas, y hasta en rubros donde nunca incursionó de manera relevante. Tal cual los actores políticos y económicos que enarbolaban la bandera de la libre competencia pronto tuvieron la capacidad de disuadir la participación y rectoría del Estado en un conglomerado de actividades que van desde la esfera mercantil de pequeña escala, a los grandes proyectos de exploración, extracción, refinación y comercialización del petróleo.

Uno de los móviles discursivos concretos a través del cuál se logró este reculamiento del Estado fue la consigna del “combate a los monopolios”, que aunque evidentemente un monopolio puede entenderse como privado o público, el ataque fue vituperado contra el monopolio público estatal. No existían para entonces monopolios privados, solo áreas donde el capital privado participaba minoritariamente.

El monopolio, junto con el duopolio y el oligopolio representan en la teoría económica estándar distorsiones en el sistema de libre mercado pues evitan la competencia efectiva entre posibles proveedores de bienes y servicios, fijan precios más o menos inamovibles a las mercancías y servicios que proveen, y en última instancia, socavan la libertad individual de los ciudadanos para elegir donde consumir (Parkin, 2018). ¿Pero por qué

los monopolios económicos públicos son indeseables mientras el monopolio político del uso de la fuerza estatal es legítimo?

Se trata ante todo de la reconfiguración de fuerzas en la que la llamada “elite política” se pone al servicio de las “elites económicas”, nacionales e internacionales, limitando su propia intervención en las transacciones del mercado, pero aumentando su papel de juez y policía en el marco del neoliberalismo. Por esta razón, y desde la promulgación de la primera Ley Federal de Competencia Económica (1992), los organismos nacionales empresariales más importantes – a través del Consejo Coordinador Empresarial- influyeron notablemente sobre la agenda pública al garantizar cada vez mayores concesiones a la empresa privada.

No obstante, para los medianos y grandes inversionistas de capital privado nunca es suficiente. Al igual que se observó con el Clero, si bien con el paso de los sexenios se promulgarían decretos que fortalecerían su posición frente al Estado, los avances aún no eran los idóneos. En el marco de la competencia económica la entrada en vigor de la primera ley exclusiva sobre la materia sí garantizó mayor seguridad jurídica entre las unidades productivas inmiscuidas en la oferta y demanda de bienes y servicios, pero se sostenía con acierto que el ejecutivo federal incursionaba directamente en la jurisdicción penal de la ley, fungiendo como un supra magistrado que decidiría en última instancia en la procedencia o no de cualquier solicitud de inconformidad, queja o acto violatorio del marco normativo.

Esta debilidad de la ley de 1992, más otros factores que no se discutirán en este espacio, fueron determinantes para que dos décadas después, se planteara la necesidad de actualizar el marco jurídico de la competencia económica, no con la modificación de algunos artículos de la ley vigente, sino con la creación de una nueva ley cualitativamente distinta. Es así como en el cénit del reformismo neoliberal auspiciado por el Pacto por México, se promulga el *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal*.<sup>29</sup> Se plasman a continuación algunos de los pasajes más importantes de la citada ley:

---

<sup>29</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 23/05/2014.

“Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. [...]

Título II, De la Comisión Federal de Competencia Económica, Capítulo I, De la Comisión, Sección I, De su Naturaleza, Objeto y Domicilio. Artículo 10. La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre competencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. [...]

Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones: I. Garantizar la libre competencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta Ley; II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre competencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; [...] V. Formular denuncias y querrelas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre competencia y competencia económica de que tengan conocimiento; [...] X. Resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta Ley; XI. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre competencia o competencia económica a que hacen referencia ésta u otras leyes y reglamentos; [...]

Capítulo II, De la Integración y Atribuciones del Pleno, Sección I, De la Integración a través del Comité de Evaluación. Artículo 13. El Comité de Evaluación de aspirantes a ser designados como Comisionados a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contará con estructura ni presupuesto propios, por lo que, para el ejercicio de sus atribuciones, se auxiliará del personal adscrito a las instituciones de las que son titulares sus integrantes y podrá emplear los recursos materiales y financieros de éstas en los términos que, al efecto, acuerden los integrantes del Comité de Evaluación. [...]

Sección II, De las Atribuciones del Pleno, Artículo 18. El Pleno deliberará de forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de esta Ley. Artículo 19. El Comisionado Presidente presidirá el Pleno y a la Comisión. [...]

TÍTULO III, DE LA AUTORIDAD INVESTIGADORA, Capítulo I, De su Integración y Funcionamiento, Artículo 26. La Autoridad Investigadora es el órgano de la Comisión encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el ejercicio de sus atribuciones, la Autoridad Investigadora estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Artículo 27. La Autoridad Investigadora tendrá un titular que la representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto, mismos que estarán sujetos a lo que se establezca en el estatuto orgánico de la Comisión. I. Recibir y, en su caso, dar trámite o desechar por notoriamente improcedentes las denuncias que se presenten ante la Comisión por probables violaciones a esta Ley; II. Conducir las investigaciones sobre probables violaciones a esta Ley, para lo cual podrá requerir informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación; [...] VII. Presentar denuncias y querellas ante la Procuraduría General de la República respecto de probables conductas delictivas en materia de libre competencia y competencia económica y, en su caso, ser coadyuvante en el curso de las investigaciones que deriven de las citadas denuncias o querellas; [...]

TÍTULO IV, DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, Capítulo I, De su Integración y Funcionamiento, Artículo 37. La Contraloría es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos

y egresos de la Comisión, así como del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. [...] LIBRO SEGUNDO, DE LAS CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS, TÍTULO ÚNICO, DE LAS CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS, Capítulo I, De la Prohibición de Conductas Anticompetitivas, Artículo 52. Están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras que, en términos de esta Ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios. Artículo 57. La Comisión proveerá lo conducente para prevenir y eliminar las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, a través de los procedimientos previstos en esta Ley. [...] Artículo 62. Se consideran ilícitas aquellas concentraciones que tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia o la competencia económica". (Diario Oficial de la Federación, 23/05/2014).

La Ley Federal de Competencia Económica es amplia y no se reduce a los artículos plasmados aquí. Pero es posible inferir a partir de ellos algunas tesis importantes que darían identidad a la normativa. El primero de ellos, y quizás el más importante de toda la ley reglamentaria es la significación que se le da al ahora organismo constitucional autónomo *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE). La comisión no es un organismo nuevo. Desde la entrada en vigencia de la ley federal de competencia económica de 1992 se dio paso a la creación del ente, sin embargo, este se encontraba adscrito a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (después Secretaría de Economía), por lo que como ya se mencionó, fungía como un órgano administrativo desconcentrado operado por el ejecutivo federal.

Es en el 2013 cuando se modifica su estatuto jurídico concediéndole la autonomía constitucional y su centralidad en la ley secundaria del artículo 28 constitucional. Tal y como se leyó en la cita anterior, la COFECE -presidida por un pleno que a su vez sería nombrado por un comité evaluador- sería de ahora en adelante el máximo encargado de velar por libre competencia y concurrencia de ofertantes de bienes y servicios. Pero eso no es todo. Derivado de lo anterior a la comisión se le reviste un papel para investigar posibles violaciones a la ley a través de la figura de la *autoridad investigadora* quien podrá fijar sanciones administrativas en caso de haber, y para las violaciones de mayor

grado, se han fijado canales comunicativos más eficientes entre el ente referido y la Fiscalía General de la República.

Es decir, se faculta a la COFECE para que inicie investigaciones cuando exista sospecha que actores económicos están incurriendo en posibles prácticas monopolísticas absolutas (art. 53), relativas (arts. 54-56), o por medio de concentraciones (arts. 62-64). Pero también se le da la competencia para que emita opinión sobre decisiones en materia económica que involucren directamente a los órganos de Estado, aunque estas opiniones no sean vinculantes.

Otro concepto novedoso de la ley es la incorporación a la legislación mexicana la figura jurídico-económica del *insumo esencial* (art.60), el cuál no se define de inicio, aunque se refiere implícitamente a un tipo de práctica anticompetitiva que se da cuando un agente económico se niega a vender o condiciona la venta o acceso a un insumo requerido para la producción de otro bien o servicio (Centro de Investigación en Política Pública, 23/04/2014). Es decir, se fijan determinaciones para identificar la existencia de esta práctica tildada de anticompetitiva y combatirla después, pero queda a la discrecionalidad de la autoridad investigadora el *procedimiento de investigación especial* a partir de las características o condiciones del mercado.

En fin, al tenor de todos los cambios estipulados la Ley Federal de Competencia Económica contó con el aval de las principales fuerzas políticas del país y de prácticamente todos los organismos de acción empresarial al considerarla un avance en el fortalecimiento de la certeza jurídica de la practicas económicas competitivas en México (Forbes, 05/07/2014). ¿Pero realmente más allá del fortalecimiento de la “cultura de la competencia económica” las prácticas monopolísticas han cesado? ¿o más bien tan sólo fue otro movimiento en el tablero para restar potestades con efectos económico-regulatorios al ejecutivo?

#### Proceso legislativo

El *Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal* se origina en la Presidencia de la República y se conoce públicamente el 20 de febrero del 2014, fecha

en que el ejecutivo federal a través de la secretaría de gobernación federal lo turna a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (Diario de los Debates, LXII, Año II, Núm. 9).

Según la comunicación oficial ese mismo día el proyecto de decreto se turnaría para su predictaminación a la Comisión de Economía, y a la Comisión de Competitividad, para opinión. Cerca de tres semanas después, se tiene constancia que el 11 de marzo la Comisión de Competitividad aprobó con 12 votos a favor y 1 en contra *la opinión* sobre la iniciativa, misma que fue enviada a la Comisión de Economía. Días después, el 20 de marzo, la comisión predictaminadora aprueba el dictamen que contiene la iniciativa del ejecutivo con 26 votos a favor y 2 en contra.

Finalmente, en sesión ordinaria del 25 de marzo el dictamen se somete a una primera discusión y votación, presentándose para comenzar 87 reservas al dictamen de las cuales sólo una se votó a favor. Al leerse el dictamen y darse un debate moderado entre parlamentarios a favor y en contra las fracciones partidistas acuerdan realizar algunas modificaciones menores a algunos artículos en lo particular, y después de haber discutido de nuevo el dictamen este se somete a votación para terminar siendo aprobado en lo general y en lo particular.

Sobre su contenido general este queda validado con 397 votos a favor [PRI, 198; PAN, 98; PRD, 69; PVEM, 24 y PNA, 8], versus 45 votos en contra [PRD; 17, PT; 12 y MC; 16] y 2 abstenciones del PRD. En lo particular por los artículos impugnados en los términos del dictamen modificado se emitieron 301 votos en pro [PRI, 179; PAN, 90; PRD, 3; PVEM, 22; y PNA, 7], 99 en contra [PRD, 73; PT, 11; y MC, 15] y las 2 mismas abstenciones del PRD (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3988-II).

Aprobado en la cámara baja se turna al Senado de la República el 26 de marzo, día en que la Mesa Directiva remite el dictamen a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su trámite correspondiente. Casi un mes después, las comisiones dictaminadoras comunican que el dictamen ha sido aprobado por unanimidad para que el 25 de abril este sea discutido y votado en el pleno de la cámara alta. Así sucede en la sesión pública correspondiente al 25 del cuarto mes del año, cuando después de haberse dado lectura

al dictamen, seguido de una discusión menos vigorosa que en la cámara de origen, el dictamen se reafirma en lo general y en lo particular, sin los artículos reservados, con 107 votos a favor [PRI, 51; PAN, 28; PRD, 20; PVEM, 7; y un voto de un senador sin fracción parlamentaria], 5 votos en contra del PT y una abstención también del PT. (Diario de los Debates, LXII, Año II, Núm. 31). En torno a los artículos 12, 30, 31, 32, 66, 75, 87, 94, 95, 104 y 131 de la ley federal de competencia económica; con las modificaciones aceptadas; 254 bis 1 del código penal federal; y artículo quinto transitorio, un nuevo tercero y un nuevo séptimo transitorio al proyecto de decreto, se sufragaron 91 votos en pro [PRI, 48; PAN, 23; PRD, 14; PVEM, 5 y un voto de un senador sin grupo], 4 en contra del PT y una abstención del mismo partido.

Y sobre los artículos 3, 5, 6, 9, 10, 23, 24, 52, 56, 57, 91, 97, 100, 127 y 135 de la ley federal de competencia económica; y 254 bis del código penal federal, en términos del dictamen, se manifestaron 79 votos en pro [PRI, 47; PAN, 26; PVEM, 5; y un voto del mismo senador sin fracción], 19 en contra [PRD, 15 y PT, 4] y una abstención del PT.

Como en el Senado existieron también ciertas modificaciones menores respecto al dictamen previamente aprobado por la Cámara de Diputados, este se devuelve a la cámara de origen para que sea validado en una última vuelta. El 29 de abril es la fecha en la que esto ocurre. Al someter el dictamen en su versión final a una última lectura y discusión se presentan algunas mociones de censura que son desechadas en el momento; el debate se limita y después de algunas intervenciones breves la iniciativa se vota con 408 sufragios en pro [PRI, 205; PAN, 103; PRD, 64; PVEM, 27 y PNA, 9], 56 en contra [PRD, 26; PT, 14 y MC, 16] y 7 abstenciones por parte del PRD. (Gaceta Parlamentaria, número 4011-II). Debido a que la iniciativa con proyecto de decreto ya había sido válida por ambas cámaras del congreso de la unión, esta es devuelta en último término al ejecutivo federal para su promulgación e iniciación de vigencia.

**Esquema del contubernio institucional 2012-2018.**

<u>Decreto/reforma y fecha de presentación</u>	<u>Promovente</u>	<u>Comisiones pre dictaminadoras</u>	<u>Votación</u>	<u>Publicación en el DOF</u>
Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (11 de diciembre del 2013).	Poder Ejecutivo - Secretaría de Educación Pública.	1. Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género (Cámara de Diputados); Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda (Senado).	<i>Cámara de Diputados:</i> 423 votos en pro [PRI, 205; PAN, 111; PRD, 58; PVEM, 26; PT, 11; PNA, 10; y MC, 2], 39 en contra [PRD, 23; PT, 3; MC, 13]; y 10 abstenciones [PRD, 9; y MC, 1], La votación en torno a los artículos reservados se dio de la siguiente manera: fracción III del artículo 3, 400 votos a favor, 57 en contra y 6 abstenciones; fracción IX del artículo 3, 425 a favor, 16 en contra y 15 abstenciones; artículos primero, tercero, cuarto y sexto transitorios, en sus términos; y 73, fracción XXV, y segundo transitorio, 387 a favor, 57 en contra y 10 abstenciones; y quinto transitorio, 315 en pro, 85 en contra y 11 abstenciones.  Reservados: artículo 3 en los términos del dictamen, 96 en pro y	26 de febrero del 2013.

			<p>23 en contra; artículo 73 en los términos del dictamen, 104 a favor y 14 en contra; artículo segundo transitorio en los términos del dictamen, 103 en favor y 12 en contra; y artículo quinto transitorio, 89 en pro, 23 en contra.</p> <p><i>Senado de la Republica:</i> en lo general y en lo particular, salvo los artículos reservados, como se describe: 113 votos en pro [PRI, 55; PAN, 36; PRD, 14; PVEM, 7; y PT, 1], y 11 en contra [PRD, 7; y PT, 4].</p> <p>Cámara de diputados segunda vuelta en lo general y lo particular: 360 votos en pro [PRI, 191; PAN, 99; PRD, 40; PVEM, 21; PT, 8; y MC 51], en contra [PAN, 1; PRD, 30; PT, 3; y MC, 16], y 20 abstenciones [PRD, 8; PVEM, 1; PT, 2; y PNA, 9].</p>	
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas	Poder Ejecutivo - Secretaría de	Cámara de Diputados: comisión de educación pública	Cámara de Diputados: aprobado con 367 votos en pro [PRI, 208;	11 septiembre, 2013.

<p>disposiciones de la Ley General de Educación, Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; y Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (13 agosto, 2013).</p>	<p>Educación Pública.</p>	<p>y servicios educativos; Senado de la Republica: Comisiones Unidas de Educación; y de Estudios Legislativos.</p>	<p>PAN, 107; PRD, 17; PVEM, 28; y PNA, 8], 75 en contra [PRD, 47; PT, 12; MC, 15] y 1 abstención por un diputado del PRD. (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: número 3842-C). Existieron algunos artículos reservados sobre los que se emitió votación como se expresa: artículos 6; 12, fracción V; 12, fracción XII Bis, 24 Bis, 28 Bis, 33, fracción XVII; 67, fracción III, reservados, 335 a favor, 56 en contra y una abstención.* 356 en pro [PRI, 195; PAN, 98; PRD, 34; PVEM, 22; y PNA, 7], 63 en contra [PRD, 38; PT, 11; y MC, 14] y 2 abstenciones [PRI, 1 y PRD, 1]. Siendo etiquetados un par de artículos como reservados, estos se votaron en lo particular de la siguiente forma: artículos 32 y 37, segundo párrafo, 360 a favor, 62 en contra y 2</p>
---	---------------------------	--	--

			<p>abstenciones.**,  aprobada en lo general  con 390 votos en pro  [PRI, 198; PAN,104;  PRD, 53; PVEM, 26; y  PNA, 9], 69 en contra  [PRD, 40; PT, 14; y  MC, 15] y 4  abstenciones por parte  del PRD. En lo  particular se confirman  los artículos 1o., 3o.,  4o., 5o., 7o., 8o., 9o.,  13, 22, 23, 53, 68, 76,  83, octavo transitorio,  décimo octavo  transitorio con 375  votos a favor, 73 en  contra y una  abstención.***</p> <p>Senado de la  República: 91 votos a  favor [PRI, 49; PAN,  35; PRD, 1; PVEM, 5;  y un voto de un  senador sin grupo  parlamentario], 21 en  contra [PRI, 1; y PRD,  20]*, 89 votos en pro  [PRI, 48; PAN, 32;  PRD, 2; PVEM, 6; y un  voto de un senador sin  bancada], 20 en contra  [PRI, 1y PRD, 19].**,  en lo general y en lo  particular quedando  validado con 102 votos</p>	
--	--	--	--	--

			<p>a favor [PRI, 51; PAN, 38; PRD, 5; PVEM, 7; y un voto de un senador sin grupo parlamentario] y 22 en contra [PRI, 1; PRD, 16; y PT, 5]. En lo particular, las diferencias se observaron cómo se plasma a continuación: artículos 1, 4, 6, 7, 8, 28, 30, 36, 38, 39, 53, 69, 74, 75, 76, 83, y 8°, 9°, 18°, 19°, y 22° transitorios, 94 votos a favor y 27 en contra; y artículos 22, 24, 79 y 21° transitorio, 63 en pro versus 57 en contra.</p>	
<p>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía (09 de diciembre del 2013).</p>	<p>Poder Ejecutivo Federal – Secretaría de Energía</p>	<p>Senado de la República: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía; y de Estudios Legislativos. Cámara de Diputados: dispensada por carácter de urgente resolución.</p>	<p>Senado de la Republica: aprobado en lo general con 95 votos a favor [PRI, 52; PAN, 36; y PVEM, 7] y 28 votos en contra [PRI, 1; PAN, 2; PRD, 19; y PT, 6]. En lo particular: artículo 25, 93 votos a favor y 25 en contra; artículo 27, 96 en pro versus 25 en contra; artículo 28, 92 a favor y 24 en contra; primero transitorio, 88 a favor y 22 en contra;</p>	<p>20 de diciembre del 2013.</p>

			<p>segundo transitorio, 83 en pro y 21 por la negativa; tercero transitorio, 86 a favor y 21 en contra; cuarto transitorio, 84 a favor y 20 en contra; quinto transitorio, 88 a favor y 19 en contra; sexto transitorio, 87 a favor y 20 en contra; séptimo transitorio, 88 a favor y 20 en contra; octavo transitorio, 86 en pro y 20 en contra; noveno transitorio, 86 en pro y 19 en contra; decimo transitorio, 87 a favor y 21 en contra; décimo primero transitorio, 86 a favor y 21 en contra; décimo segundo transitorio, 84 a favor y 18 en contra; décimo tercero transitorio, 86 a favor versus 21 en contra; décimo cuarto transitorio, 88 en pro y 21 en contra; décimo quinto transitorio, 88 en pro y 21 en contra; décimo sexto transitorio, 85 en pro y 20 en contra; décimo séptimo transitorio, 89 a favor y 21 en contra; décimo octavo</p>	
--	--	--	---	--

			<p>transitorio, 88 a favor y 21 en contra; décimo noveno transitorio, 90 a favor y 20 en contra; vigésimo transitorio, 90 en pro y 21 en contra; y vigésimo primero transitorio, 90 a favor versus 21 en contra.</p> <p>Cámara de Diputados: aprobada en lo general con 354 votos en pro [PRI, 209; PAN, 107; PVEM, 28; y PNA, 10] y 131 en contra [PRI, 1; PAN, 3; PRD, 95; PT, 13; y MC, 19].</p> <p>Votación de artículos impugnados: 353 votos a favor y 132 en contra.</p>	
<p>Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal (20 de febrero del 2014).</p>	<p>Poder Ejecutivo – Secretaría de Gobernación.</p>	<p>Cámara de Diputados: Comisión de Economía, y a la Comisión de Competitividad, para opinión.</p> <p>Senado de la República: Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Fomento Económico; y de Estudios Legislativos, Segunda.</p>	<p>Cámara de Diputados: en lo general este queda validado con 397 votos a favor [PRI, 198; PAN, 98; PRD, 69; PVEM, 24 y PNA, 8], versus 45 votos en contra [PRD; 17, PT; 12 y MC; 16] y 2 abstenciones del PRD. En lo particular por los artículos impugnados en los términos del dictamen modificado se emitieron 301 votos</p>	<p>23 de mayo del 2014.</p>

			<p>en pro [PRI, 179; PAN, 90; PRD, 3; PVEM, 22; y PNA, 7], 99 en contra [PRD, 73; PT, 11; y MC, 15] y las 2 mismas abstenciones del PRD. Senado de la República: en lo general y en lo particular, sin los artículos reservados, 107 votos a favor [PRI, 51; PAN, 28; PRD, 20; PVEM, 7; y un voto de un senador sin fracción parlamentaria], 5 votos en contra del PT y una abstención también del PT. Artículos 12, 30, 31, 32, 66, 75, 87, 94, 95, 104 y 131 de la ley federal de competencia económica; con las modificaciones aceptadas; 254 bis 1 del código penal federal; y artículo quinto transitorio, un nuevo tercero y un nuevo séptimo transitorio al proyecto de decreto, se sufragaron 91 votos en pro [PRI, 48; PAN, 23; PRD, 14; PVEM, 5 y un voto de un senador sin</p>	
--	--	--	---	--

			<p>grupo], 4 en contra del PT y una abstención del mismo partido.</p> <p>Artículos 3, 5, 6, 9, 10, 23, 24, 52, 56, 57, 91, 97, 100, 127 y 135 de la ley federal de competencia económica; y 254 bis del código penal federal, en términos del dictamen, se manifestaron 79 votos en pro [PRI, 47; PAN, 26; PVEM, 5; y un voto del mismo senador sin fracción], 19 en contra [PRD, 15 y PT, 4] y una abstención del PT.</p> <p>Cámara de Diputados (segunda vuelta): 408 sufragios en pro [PRI, 205; PAN, 103; PRD, 64; PVEM, 27 y PNA, 9], 56 en contra [PRD, 26; PT, 14 y MC, 16] y 7 abstenciones por parte del PRD.</p>	
--	--	--	--	--

Cuadro 6. Esquema del contubernio institucional 2012-2018 (Elaboración propia).

## CONCLUSIONES

En el trascurso de la investigación se realizaron hallazgos importantes en cuanto al tipo de relación que se estableció entre los poderes ejecutivo y legislativo federal durante la hegemonía del modelo neoliberal en México. Si nos atenemos al material empírico base -planes nacionales de desarrollo, procesos legislativos y decretos- se habrá llegado a la conclusión que el contubernio institucional se presentó en todos los sexenios sin excepción alguna, aunque bajo tonalidades distintas. Es decir, sí existió una relación entre los decretos con características neoliberales y el contenido de los planes nacionales de desarrollo.

1. Durante las gestiones presidenciales *1982-1988*, *1988-1994*, y la primera mitad de la *1994-2000*, a las que correspondieron respectivamente las *LII*, *LIII*, *LIV*, *LV* y *LVI* Legislaturas del Congreso de la Unión, el contubernio fue unipartidista y más evidente que en años posteriores. A pesar de la promulgación de tres reformas político-electorales tendientes a fortalecer el sistema electoral y de partidos, de sustraer facultades al presidente de la república para transitar al legislativo y a otros entes de la administración pública descentralizada, y de contar con mayor pluralidad política en ambas cámaras, la correlación de fuerzas favoreció ampliamente al entonces partido dominante, por lo que la agenda neoliberal de dicho periodo se materializó vía disciplina partidaria. Salvo en algunos procesos legislativos minoritarios en que existieron posturas en contra, cabe señalar, estadísticamente no significativas, la mayoría de los proyectos de decreto iniciados por el legislativo o por el ejecutivo fueron validados por unanimidad y sin que se presentarán amenazas reales en contra sentido.

2. En la última parte del sexenio *1994-2000*, y los siguientes dos mandatos presidenciales, *2000-2006* y *2006-2012*, donde se gobernó con las *LVII*, *LVIII*, *LIX*, *LX* y *LXI* legislaturas bicamerales, se observaron más particularidades, pero en términos generales, el contubernio institucional fue más discreto y de subtipo bipartidista. La paulatina institucionalización del poder legislativo, derivada del arribo al espacio parlamentario de un creciente número de partidos políticos, impidió que las decisiones pudieran realizarse por un solo partido, como ocurría antes. No obstante, tal y como se aprecia en el número de los congresistas de cada bancada partidista, con la sumatoria

de los votos de los dos partidos con mayor número de diputados y senadores se sacarían adelante los ejes programáticos de la agenda neoliberal. Así fue desde 1997 al 2012, salvo en algunas coyunturas específicas donde ocurrieron fisuras o no hubo consensos.

3. Durante los últimos tres años de la administración de Enrique Zedillo (1994-2000), se observó que el poder ejecutivo y el poder legislativo se vieron ante la necesidad de pactar sobre ciertos puntos en pro de un consenso neoliberal. Como el Partido Revolucionario Institucional ya no contaba con la mayoría calificada necesaria para realizar modificaciones a la Constitución Política, al menos en ese tipo de reforma jurídica se requería del apoyo de un aliado que aportará los votos faltantes. Fue el Partido Acción Nacional (PAN) en mayor medida, la fuerza política que por su interés en el neoliberalismo estableció puntos de acuerdo para hacer avanzar la agenda.

4. El sexenio de Vicente Fox (2006-2012), y las LVIII y LIX legislaturas del Congreso de la Unión, establecieron un matrimonio mal avenido, pero a final de cuentas, funcional. En este periodo la *tasa de aprobación de iniciativas* decayó a 23.3% en 2000-2003, y a 17% en 2003-2006, pero eso no significó que la agenda neoliberal no continuará en marcha. Varios decretos, como los analizados en el capítulo siete, contaron con un amplio consenso entre el legislativo y el ejecutivo. Otros tantos, por cuestiones políticas que habría que analizar en otro espacio, no pudieron materializarse durante el encargo del primer gobierno de oposición.

5. Ya al calor del segundo gobierno dividido (2006-2012) y las LX y LXI legislaturas federales, el contubernio institucional de subtipo bipartidista se consolida ante la avanzada de la oposición, atisbándose en la escena política dos grandes bloques políticos contrapuestos. Por un lado, el bloque neoliberal y progobiernista, conformado por PRI y PAN, más otros partidos bisagra; y del bando contrario, el bloque opositor encabezado por el PRD, en alianza a otros partidos minoritarios como Convergencia y el Partido del Trabajo.

6. La gestión presidencial de Felipe Calderón fue bastante eficaz en torno al reformismo neoliberal; basta con recordar que en su sexenio se hicieron efectivas 110 reformas a la Carta Magna -sin incluir modificaciones a ordenamientos menores-, de las cuales aquí solo analizamos una reforma constitucional y dos sanciones de leyes federales. Un

estudio más profundo podría determinar cuántas y cuáles de ese centenar de reformas a la constitución fueron de corte neoliberal.

7. Finalmente, el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y las LXII y LXIII legislaturas del Congreso de la Unión, se caracterizaron por su ultra reformismo neoliberal, superando incluso al de los sexenios de Felipe Calderón y Ernesto Zedillo. Como en el 2012 la oposición estaba fortalecida y continuaba en ascenso, el gobierno electo optó por la creación del Pacto por México para aglutinar las fuerzas de los tres partidos políticos mayoritarios, y así, lograr la materialización de la agenda. De esta forma, el contubernio institucional durante este periodo fue de subtipo tripartidista. Con los votos de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD, en la cámara de diputados, y en el senado, se efectuaron las modificaciones normativas como las que describimos en el capítulo anterior.

Además de estas características que atienden al contubernio en lo general, se descubrió que en la mayoría de los episodios institucionales en los que hubo contubernio, los procesos legislativos se *sobre simplificaron*. Salvo en contadas ocasiones, en el proceso orgánico de iniciación, análisis, discusión, votación, promulgación y entrada en vigencia de las leyes se percibió un procedimentalismo contradictorio incluso consigo mismo. En torno a la presentación de las iniciativas que después se convertirían en ley no existieron mayores anomalías. Cabe resaltar sobre este asunto que conforme los sexenios avanzaban la *tasa de presentación y aprobación de iniciativas* por parte del ejecutivo disminuía gradualmente a la vez que la producción legislativa por parte de otros actores aumentaba [cámara de diputados, senado de la república, legislaturas locales] (Bonifaz, 2017), aunque esto no tradujera en un “balance” entre las instituciones formales estatales.

El principal problema se encuentra en realidad en la etapa del análisis y debate de los proyectos de decreto. A pesar que el poder legislativo se haya *profesionalizado e institucionalizado* en cierto grado desde el arribo al Congreso de una mayor pluralidad de fuerzas políticas (Puente, 2017) el análisis de las iniciativas no dejó de ser opaco y el debate parlamentario tenue.

El examen de las iniciativas, realizado esencialmente por las comisiones de trabajo ordinarias, especiales, bicamerales, y de investigación, fue poco transparente y casi siempre simulado. Las actas conocidas solo *a posteriori* del trabajo en las comisiones demuestran que en dichos órganos internos del legislativo la producción jurídica neoliberal lograba consensos por unanimidad. Ello se debe en parte a la propia conformación de las comisiones, donde siempre a la cabeza, *como presidente de la comisión*, se colocaba a operadores políticos del contubernio.

La fragilidad del debate parlamentario fue la otra constante que se apreció durante el periodo de estudio respecto a los procesos legislativos. Dado que gran parte de los proyectos de decreto después implementados como agenda neoliberal gozaban del consenso institucional necesario, el debate entre posturas a favor y en contra brilló por su prontitud. ¿Para qué debatir en torno a la futura, *casi inmediata* votación de un dictamen sobre el que ya se tiene una posición al respecto? Esteban David Rodríguez respondería que no existe la necesidad de desgastarse ante el imperativo de cumplir con una orden que de no seguirse pondría en riesgo la carrera política del legislador (Rodríguez, 2015).

Pero más allá de los posicionamientos de los grupos parlamentarios, el periodo acordado para la discusión de las leyes, en el que los congresistas también estarían facultados para intervenir en lo particular fue muy reducido y hasta insuficiente. ¿Cómo podría agotarse la discusión en torno alguna reforma constitucional en tan solo dos sesiones ordinarias donde además existen más puntos en el orden del día? Algunos congresistas de la oposición incluso acusaron en determinadas coyunturas la anulación de segundas y posteriores lecturas de los dictámenes, así como de rondas para discutirlos en lo particular y en lo general.

No obstante, como se indicó en el capítulo tres, no existe en sí nada de antijurídico en la simplificación de los procesos legislativos, pues los mismos reglamentos de la cámara de diputados y del senado de la república contemplan la posibilidad de dispensar algunas fases siempre y cuando por acuerdo de la mesa directiva y una mayoría de los congresistas presentes se acuerde hacerlo. Por esta razón, entre otras, es de crucial importancia la posición que ostentan los presidentes de las mesas directivas, los

integrantes de las juntas de coordinación política, y en general, todo espacio desde donde una decisión expresada a través del voto puede sobreponerse sobre otros procesos donde la regla de la mayoría es más difícil de evadir.

De cierre, las votaciones emitidas por los diputados y senadores han de ser entendidas como el reflejo de los acuerdos partidistas e interinstitucionales estipulados como parte del contubernio. Los datos derivados de las votaciones analizadas demuestran la uniformidad con la que los partidos sufragaron en bloque ya sea a favor o en contra de los dictámenes. De nuevo, salvo en escasas ocasiones, los representantes populares de cada partido siempre votaron de manera idéntica cuando se trataba de validar una iniciativa, o bien, de rechazarla. Por esta razón, y en acuerdo al tamaño del bloque político en pro del neoliberalismo, debe de entenderse que se contaba con el número efectivo de votos tanto para aprobar reformas a la constitución política, como la creación/modificación de leyes secundarias y ordenamientos menores. En la promulgación y entrada en vigencia de los decretos no se presentaron inconsistencias, ni anomalías que comentar.

La identificación del contubernio institucional durante la temporalidad analizada no presupone su imposibilidad futura; incluso aunque el neoliberalismo dejara de ser el paradigma de sociedad prototípico, un contubernio entre los poderes ejecutivo y legislativo tiene sentido como estrategia política para alcanzar los objetivos de política pública propuestos por alguna fuerza política. De hecho, la alternancia del 2018 podría significar un viraje en el tipo de agenda pública a la enarbolada por los gobiernos neoliberales, pero en el nivel institucional no existen indicios que la asociación interinstitucional por contubernio vaya a dejar de emplearse, sobre todo ante el imperativo de sancionar el amplio repertorio de normas jurídicas y ajustes presupuestarios que forman parte del discurso de la “cuarta transformación”. Es más, dada la coyuntura política actual, en la que el partido en el poder ostenta también con sus aliados partidistas la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, se vuelve un imperativo lograr el consenso político-institucional necesario para no estropear por un par de votos determinantes la materialización del programa de gobierno. Aún bajo un nuevo sexenio (2018-2024) que apunta hacia el fortalecimiento indirecto de la figura del

Presidente de la República, considero que es difícil regresar hacia un esquema de asociación por *colusión institucional* como el que predominó en México durante la mayor parte del siglo veinte hasta la llegada del neoliberalismo. Tanto el sistema de partidos y el régimen electoral han cambiado; nuevos órganos constitucionales autónomos obligan una cooperación cualitativamente distinta entre los poderes formales del Estado; los marcos jurídicos promulgados en los últimos cuarenta años modifican, prohíben o promueven acciones y procedimientos inéditos; y la propia comunidad internacional fiscaliza políticamente el actuar del gobierno.

## ANEXOS

### I. Relación Plan Nacional de Desarrollo – Decreto

<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.</i>                  (1) La política de gasto público, la política de empresa pública.                  (2) Vinculación con la economía mundial, desarrollo industrial y comercio exterior.</p>	<p>Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX: 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)                  Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior; Ley del Impuesto General de Importación; y Ley del Impuesto General de Exportación. (2)</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.</i>                  (1) Modernización del campo.                  (2) Sin referencias.                  (3) Modernización económica, Inversión extranjera directa, adecuación del marco regulador de la actividad económica.</p>	<p>Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)                  Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 5°, 24°, 27°, 130°, y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1) (2)                  Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. (2)                  Ley Federal de Competencia Económica. (3)                  Ley de Inversión Extranjera. (3)</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.</i>                  (1) Desregulación y fomento de competencia interna y externa, infraestructura e insumos básicos.                  (2) Desregulación y fomento de competencia interna y externa, infraestructura e insumos básicos.                  (3) Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva.</p>	<p>Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)                  Decreto por el que se reforma la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. (2)                  Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras. (3)</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.</i>                  (1) La transición económica, la política económica.</p>	<p>Decreto por el que se expide la Ley de Sociedades de Inversión. (1)                  Decreto por el que se expide la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. (2)</p>

<p>(2) El sistema nacional de planeación participativa, la transición social.</p> <p>(3) Área de desarrollo social y humano.</p>	<p>Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. (3)</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.</i></p> <p>(1) Sistema nacional de pensiones.</p> <p>(2) Participación ciudadana.</p> <p>(3) Promoción del empleo y de la paz laboral.</p>	<p>Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (1)</p> <p>Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas. (2)</p> <p>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. (3)</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</i></p> <p>(1) México con educación de calidad.</p> <p>(2) México prospero, abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.</p> <p>(3) México prospero, Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.</p> <p>*Pacto Por México</p> <p>(1) Educación de calidad con equidad.</p> <p>(2) Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo.</p> <p>(3) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.</p>	<p>Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)</p> <p>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; y Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. (1)</p> <p>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. (2)</p> <p>Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal. (3)</p>

**II. Presidencias de la Gran Comisión, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Mesa Directiva y de comisiones estratégicas por legislatura en la H. Cámara de Diputados (1982-2018).**

---

**LII Legislatura: 1-septiembre-1982 a 31-agosto-1985**

*Gran Comisión*

---

---

Humberto Lugo Gil (PRI). - 1982 a 1985.

*Comisiones Estratégicas*

Gobernación y puntos constitucionales. -Humberto Lugo Gil (PRI).

Programación, presupuesto y cuenta pública. - Manuel Cavazos Lerma (PRI).

Hacienda y Crédito Público. - Jorge Treviño Martínez (PRI).

Comercio. - Alejandro Posadas Espinoza (PRI).

Relaciones Exteriores. - Luis Dantón Rodríguez (PRI).

---

---

**LIII Legislatura: 1-septiembre-1985 a 31-agosto-1988**

*Gran Comisión*

Eliseo Francisco Mendoza Berrueto (PRI). – 1985 a 1987.

Nicolás Reynés Berezaluce (PRI). – 1987 a 1988.

*Comisiones Estratégicas*

Gobernación y puntos constitucionales. – Eliseo Mendoza Berrueto (PRI).

Programación, presupuesto y cuenta pública. – Sócrates Rizzo García (PRI).

Hacienda y Crédito Público. - Luis Manuel Orcí Gándara (PRI).

Comercio. – Javier Garduño Pérez (PRI).

Relaciones Exteriores. – Juan José Bremer Martino (PRI).

---

---

**LIV Legislatura: 1-septiembre-1988 a 31-octubre-1991**

*Gran Comisión*

Guillermo Jiménez Morales (PRI). – 1988 a 1991.

Socorro Díaz Palacios (PRI). – 1991.

*Comisiones Estratégicas*

Gobernación y puntos constitucionales. – Guillermo Jiménez Morales (PRI).

Programación, presupuesto y cuenta pública. – Humberto Roque Villanueva (PRI)

Hacienda y Crédito Público. – Cuauhtémoc Anda Gutiérrez (PRI).

Comercio. – Demetrio Sodi de la Tijera (PRI).

Relaciones Exteriores. – Guadalupe Gómez Maganda (PRI).

---

---

### **LV Legislatura: 1-noviembre-1991 a 31-octubre-1994**

#### *Gran Comisión*

Fernando Ortiz Arana (PRI). – 1991 a 1993.

María de los Ángeles Moreno Uriegas (PRI). – 1993 a 1994.

#### *Comisiones Estratégicas*

Gobernación y puntos constitucionales. – Gustavo Carvajal Moreno (PRI).

Hacienda y Crédito Público. – Ángel Aceves Saucedo (PRI).

Patrimonio y Fomento Industrial. - Fernando Gutiérrez Barrios (PRI)

Educación pública. - José de Jesús Martín del Campo (PRI).

Reforma Agraria. – Hugo Andrés Araujo de la Torre (PRI).

---

### **LVI Legislatura: 1-noviembre-1994 a 31-agosto-1997**

#### *Gran Comisión*

Humberto Roque Villanueva (PRI). – 1994 a 1996.

Juan José Osorio Palacios (PRI). – 1996 a 1997.

#### *Comisiones Estratégicas*

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. - Humberto Roque Villanueva (PRI), Fernando Lozano Gracia (PRI), Jesús Ortega Martínez (PRD), Fernando Lozano García (PAN), Joaquín Humberto Vela (PT).

Gobernación y puntos constitucionales. - Dionisio Pérez Jácome (PRI).

Hacienda y Crédito Público. - Jesús Siller Rojas (PRI).

Programación, presupuesto y cuenta pública. - Eduardo Arias Aparicio (PAN).

Energéticos. – Curi Pérez Fernández (PRI).

---

### **LVII Legislatura: 1-septiembre-1997 a 31-agosto-2000**

#### *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*

Carlos Medina Plascencia (PAN). – septiembre de 1997 a febrero de 1988.

Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega (PRD). – marzo de 1988 a agosto de 1988.

Arturo Núñez Jiménez (PRI). – septiembre de 1998 a febrero de 1999.

---

---

Jorge Emilio González Martínez (PVEM). – febrero a agosto de 1999.

*Mesas Directivas*

Francisco José Paoli Bolio (PAN). - 5-oct-1999 a 31-agosto-2000.

*Comisiones Estratégicas*

Gobernación y puntos constitucionales. – Santiago Creel Miranda (PAN).

Hacienda y Crédito Pública. - Ángel Aceves Saucedo (PRI).

Programación, presupuesto y cuenta pública. - Ricardo García Sainz Lavista (PRD).

Patrimonio y fomento industrial. - Juan Bueno Torio (PAN).

Comercio. - Juan José García de Alba Bustamante (PAN).

---

---

**LVIII Legislatura: 1-septiembre-2000 a 31-agosto-2003**

*Mesas Directivas*

Armando Salinas Torre (PAN). - 15-marzo-2003 a 31-agosto-2003.

Eric Eber Villanueva Mukul (PRD). - 16-dic-2002 a 14-marzo-2003.

Beatriz Paredes Rangel (PRI). - 1-sep-2001 a 15-dic-2002.

Ricardo García Cervantes (PAN). - 1-sep-2000 a 31-agosto-2000.

*Comisiones Estratégicas*

Participación ciudadana. - Miguel Gutiérrez Hernández (PAN).

Hacienda y crédito público. - Óscar Levín Coppel (PRI).

Desarrollo social. – Francisco Javier Cantú Torres (PAN).

Seguridad social. - Cuauhtémoc Rafael Montero Esquivel (PRD).

Trabajo y previsión social. - José Ramírez Gamero (PRI).

---

---

**LIX Legislatura: 1-septiembre-2003 a 31-agosto-2006**

*Mesas Directivas*

Álvaro Elías Loredó (PAN). - 16-mayo-2006 a 31-agosto-2006.

Marcela González Salas y Petricioli (PRI). - 1-feb-2006 a 15-mayo-2006.

Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (PRI). - 1-sep-2005 a 31-enero-2006.

Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI). - 1-sep-2004 a 31-agosto-2005.

Juan de Dios Castro Lozano (PAN). - 1-septiembre-2003 a 31-agosto-2004.

---

---

*Comisiones estratégicas*

Participación ciudadana. - Jaime Miguel Moreno Garavilla (Convergencia).

Hacienda y Crédito Público. – Gustavo Enrique Madero Muñoz (PAN).

Desarrollo social. - Beatriz Zavala Peniche (PAN).

Seguridad social. - Miguel Alonso Raya (PRD).

Trabajo y previsión social. - Enrique Burgos García (PRI).

---

---

**LX Legislatura: 1-septiembre-2006 a 31-agosto-2009**

*Mesas Directivas*

Jorge Zermeño Infante (PAN). - 1-septiembre-2006 a 25-junio-2007.

María Elena Álvarez Bernal (PAN). - 26-junio-2007 a 31-agosto-2007.

Ruth Zavaleta Salgado (PVEM). - 1-sep-2007 a 31-agosto-2008.

César Horacio Duarte Jáquez (PRI). - 1-sep-2008 a 31-agosto-2009.

*Comisiones estratégicas*

Economía. - Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez (PAN).

Seguridad social. - Miguel Ángel Navarro Quintero (PRD).

Gobernación. - Diódoro Humberto Carrasco Altamirano (PAN).

Hacienda y Crédito Público. - Charbel Jorge Estefan Chidiac (PRI).

Presupuesto y Cuenta Pública. - Raúl Alejandro Padilla Orozco (PAN).

---

---

**LXI Legislatura: 1-septiembre-2009 a 31-agosto-2012**

*Mesas Directivas*

Francisco Javier Ramírez Acuña (PAN). - 1-septiembre-2009 a 5-septiembre-2010.

Jorge Carlos Ramírez Marín (PRI). - 5-septiembre-2010 a 31-agosto-2011.

Emilio Chuayffet Chemor (PRI). - 1-septiembre-2011 a 15-diciembre-2011.

Guadalupe Acosta Naranjo (PRD). - 16-diciembre-2011 a 30 de abril de 2012.

Óscar Martín Arce Paniagua (PAN). - 1-mayo-2012 a 31-agosto-2012.

*Comisiones estratégicas*

Economía. - Ildelfonso Guajardo Villarreal (PRI).

Trabajo y previsión social. - Leobardo Soto Martínez (PRI).

---

---

Gobernación. - Agustín Carlos Castilla Marroquín (PAN).

Hacienda y Crédito Público. - Mario Alberto Becerra Pocoroba (PAN).

Presupuesto y Cuenta Pública. - Jesús Alfonso Navarrete Prida (PRI).

---

---

### **LXII Legislatura: 1-septiembre-2012 a 31-agosto-2015**

---

#### *Mesas directivas*

Jesús Murillo Karam (PRI). - 5-septiembre-2012 a 4-diciembre-2012.

Francisco Agustín Arroyo Vieyra (PRI). - 11-diciembre-2012 a 31- agosto-2013.

Ricardo Anaya Cortés (PAN). - 1-septiembre de 2013 a 6-marzo-2014.

José González Morfín (PAN). - 6-marzo-2014 a 28-agosto-2014.

Silvano Aureoles Conejo (PRD). - 28-agosto-2014 a 26-febrero-2015.

Julio César Moreno Rivera (PRD). - 18-marzo -2015 a 31- agosto-2015.

#### *Comisiones estratégicas*

Puntos constitucionales. – Alejandro Sánchez Camacho (PRD).

Energía. - Marco Antonio Bernal Gutiérrez (PRI).

Economía. - Mario Sánchez Ruiz (PAN).

Hacienda y Crédito Público. - Aurora de la Luz Aguilar Rodríguez (PAN).

Educación pública y servicios educativos. - Jorge Federico de la Vega Membrillo (PRD).

---

---

### **LXIII Legislatura: 1-septiembre-2015 a 31-agosto de 2018**

---

#### *Mesas Directivas*

José de Jesús Zambrano Grijalva (PRD). - 29-agosto-2015 a 31-agosto-2016.

Edmundo Javier Bolaños Aguilar (PAN). - 01-septiembre-2016 a 01-marzo-2017.

María Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN). – 01-marzo-2017 a 07-septiembre-2017.

Jorge Carlos Ramírez Marín (PRI). – 07-septiembre-2017 a 01-febrero-2018.

Edgar Romo García (PRI). – 01-febrero-2018 a 31-agosto-2018.

#### *Comisiones estratégicas*

Economía. - Jorge Dávila Flores (PRI).

Puntos constitucionales. - Daniel Ordóñez Hernández (PRD).

---

---

Gobernación. - Mercedes del Carmen Guillén Vicente (PRI).

Hacienda y Crédito Público. - José Teodoro Barraza López (PAN).

Presupuesto y Cuenta Pública. - Charbel Jorge Estefan Chidiac (PRI).

---

**III. Presidencias de las mesas directivas y de comisiones estratégicas por legislatura en el Senado de la República (1982-2018).**

---

**LII - LIII Legislaturas: 1 de septiembre de 1982 a 31 agosto 1988.**

*Mesas Directivas*

Miguel González Avelar (PRI). – 1982 – 1985.

Gonzalo Martínez Corbalá (PRI). – 1985 -1986.

Myrna Esther Hoyos Schlamme (PRI). – 1986 -1987.

Armando Trasviña Taylor (PRI). – 1987 – 1988.

*Comisiones estratégicas*

Segunda de puntos constitucionales. – Antonio Martínez Báez (PRI).

Segunda de planeación y desarrollo económico y social. – Ernesto Millán Escalante (PRI).

Hacienda. - Hugo Borman Margáin Gleason (PRI).

Segunda sección de estudios legislativos. - Agustín Téllez Cruces (PRI).

Comercio y fomento industrial. - Raúl Salinas Lozano (PRI).

---

---

**LIV - LV Legislaturas: 1 de septiembre de 1988 a 31 octubre 1994.**

*Mesas Directivas*

Humberto Lugo Gil (PRI). – 1988-1991

Emilio Manuel González Parra (PRI). – 1991 - 1992.

Carlos Sales Gutiérrez (PRI). – 1992 – 1993.

María Elena Chapa Hernández (PRI). – 1993.

Ricardo Monreal Ávila (PRI). – 1994.

*Comisiones estratégicas*

---

---

Puntos constitucionales. – Julio Patiño Rodríguez (PRI).

Primera de gobernación. – Emilio M. González (PRI).

Primera sección de estudios legislativos. – Jesús Murillo Karam (PRI).

Comisión de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales. - Maximiliano Silerio Esparza (PRI).

Sector social agrario. – Oscar Ramírez Mijares (PRI).

---

---

**LVI - LVII Legislaturas: 1 de noviembre de 1994 a 31 agosto 2000.**

*Mesas Directivas*

Silvia Hernández Enríquez (PRI). – 1994 – 1995.

Gustavo Carvajal Moreno (PRI). – 1995 – 1996.

Álvaro Vallarta Ceceña (PRI). – 1996.

María de los Ángeles Moreno Uriegas (PRI). – 1997.

Dionisio Pérez-Jácome Friscione (PRI). – 2000.

*Comisiones estratégicas*

Puntos constitucionales. – José Luis Lamadrid Sauza (PRI).

Energéticos. - Carlos Antonio Romero Deschamps (PRI).

Gobernación. – José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI).

Hacienda y Crédito Público. – Carlos Sales Gutiérrez (PRI).

Minas e Industria Paraestatal. – Manuel Cadena Morales (PRI).

---

---

**LVIII - LIX Legislaturas: 01 de septiembre de 2000 a 31 agosto 2006.**

*Mesas Directivas*

Jesús Enrique Jackson Ramírez (PRI). – 2000 - 2001.

Diego Fernández de Cevallos Ramos (PAN). – 2001 – 2002.

Jesús Enrique Jackson Ramírez (PRI). – 2002 - 2003.

Jesús Enrique Jackson Ramírez (PRI). – 2003- 2004.

Diego Fernández de Cevallos Ramos (PAN). – 2004 – 2005.

Jesús Enrique Jackson Ramírez (PAN). – 2005 -2006.

---

---

*Comisiones estratégicas*

Jubilados y pensionados. - Serafín Ríos Álvarez (PRD).

Desarrollo social. – Leticia Burgos Ochoa (PRD).

Gobernación. – Raúl Aarón Pozos Lanz (PRI).

Hacienda y Crédito Público. – Fauzi Hamdán Amad (PAN).

Estudios legislativos. – Fidel Herrera Beltrán (PRI).

---

**LX - LXI Legislaturas: 31 de agosto de 2006 a 31 agosto 2012.**

*Mesas Directivas*

Manlio Fabio Beltrones (PRI). – 2006 - 2007.

Santiago Creel Miranda (PAN). – 2007 – 2008.

Gustavo Madero Muñoz (PAN. – 2008 - 2009.

Carlos Navarrete Ruiz (PRD). – 2009- 2010.

Manlio Fabio Beltrones (PRI). – 2010 – 2011.

José González Morín (PAN). – 2011 -2012.

*Comisiones estratégicas*

Comercio y Fomento Industrial. – Eloy Cantú Segovia (PRI).

Seguridad social. – José Guillermo Anaya Llamas (PAN).

Gobernación. – Raúl Aarón Pozos Lanz (PRI).

Hacienda y Crédito Público. – José Isabel Trejo Reyes (PAN).

Estudios legislativos. – Ricardo García Cervantes (PAN).

---

**LXII - LXIII Legislaturas: 1 de septiembre de 2012 a 31 agosto 2018.**

*Mesas Directivas*

Ernesto Javier Cordero Arroyo (PAN). – 2012 – 2013.

Raúl Cervantes Andrade (PRI). – 2013 – 2014.

Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD). – 2014 – 2015.

Roberto Gil Zuarth (PAN). – 2015 – 2016.

Pablo Escudero Morales (PVEM). – 2016 – 2017.

---

---

Ernesto Javier Cordero Arroyo (PAN). – 2017 – 2018.

*Comisiones estratégicas*

Puntos constitucionales. – Enrique Burgos García (PRI).

Educación. – Juan Carlos Romero Hicks (PAN).

Energía. – David Penchyna Grub (PRI).

Hacienda y Crédito Público. – Manuel Cavazos Lerma (PRI).

Estudios legislativos. – Graciela Ortiz González (PRI).

---

**IV. Correlación de fuerzas al interior del Congreso de la Unión por sexenios presidenciales (1982-2018).**

**Miguel de la Madrid Hurtado (PRI): 1982 – 1988.**

LII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 1982 a 31 agosto 1985.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 299.

Partido Acción Nacional (PAN). – 51.

Partido Socialista Unificado de México (PSUM). – 17.

Partido Demócrata Mexicano (PDM). – 12.

Partido Socialista de los Trabajadores (PST). – 11.

Partido Popular Socialista (PPS). – 10.

Total de diputados: 400.

LIII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 1985 a 31 agosto 1988.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 289.

Partido Acción Nacional (PAN). – 41.

Partido Socialista de los Trabajadores (PST). – 12.

Partido Demócrata Mexicano (PDT). – 12.

Partido Popular Socialista (PPS). – 11.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). – 11.

Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). – 6.

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). – 6.
Partido Socialista Unificado de México (PSUM). - 6.
Total de diputados: 400.

LII Legislatura (Senado): 1 de septiembre 1982 a 31 de agosto de 1985 y LIII Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 1985 a 31 de agosto de 1988.
Partido Revolucionario Institucional (PRI): 64.
Total de senadores: 64.

### **Carlos Salinas de Gortari (PRI): 1988 – 1994.**

LIV Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 1988 a 31 octubre 1991.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 262.
Partido Acción Nacional (PAN). – 101.
Partido Popular Socialista (PPS). – 49.
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). – 36.
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). – 30.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 22.
Total de diputados: 500.

LV Legislatura (Cámara de Diputados): 1 noviembre 1991 a 31 octubre 1994.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 320.
Partido Acción Nacional. (PAN). – 89.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 41.
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). – 23.
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). – 15.
Partido Popular Socialista (PPS). – 12.
Total de diputados: 500.

LIV Legislatura (Senado): 1 de septiembre 1988 a 31 de octubre de 1991.	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 60.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 4.
Total de senadores: 64.	

LV Legislatura (Senado): 1 de noviembre de 1991 a 31 de octubre de 1994.	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 61.
Partido Acción Nacional (PAN).	– 1.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 2.
Total de senadores: 64.	

**Enrique Zedillo Ponce de León (PRI): 1994-2000.**

LVI Legislatura (Cámara de Diputados): 1 noviembre 1994 a 31 agosto 1997.	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 300.
Partido Acción Nacional (PAN).	– 119.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 71.
Partido del Trabajo (PT).	– 10.
Total de diputados: 500.	

LVII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 1997 a 31 agosto 2000.	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 239.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	- 125
Partido Acción Nacional (PAN).	– 121.
Partido del Trabajo (PT).	– 7.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM).	– 6.
Diputados sin partido.	- 2
Total de diputados: 500.	

LVI Legislatura (Senado): 1 de noviembre de 1994 a 31 de agosto de 1997.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 95.
Partido Acción Nacional (PAN). – 25.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 8.
Total de senadores: 128.

LVII Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 1997 a 31 de agosto de 2000.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). - 77
Partido Acción Nacional (PAN). – 33.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 16.
Partido del Trabajo (PT). – 1.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 1.
Total de senadores: 128.

### **Vicente Fox Quesada (PAN): 2000-2006.**

LVIII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2000 a 31 agosto 2003.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 209.
Partido Acción Nacional (PAN). – 206.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 53.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 18.
Partido del Trabajo (PT). – 8.
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). – 3.
Partido Alianza Social (PAS). – 2.
Convergencia. – 1.
Total de diputados: 500.

LIX Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2003 a 31 agosto 2006.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 223.
Partido Acción Nacional (PAN). – 147.

Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 95.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 17.
Diputados sin partido. – 7.
Partido del Trabajo (PT). – 6.
Convergencia. – 5.
Total de diputados: 500.

LVIII Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 2000 a 31 de agosto de 2003.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 59.
Partido Acción Nacional (PAN). – 47.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 16.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 5.
Senadores sin partido – 1.
Total de senadores: 128.

LIX Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 2003 a 31 de agosto de 2006.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 57.
Partido Acción Nacional (PAN). – 47.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 15.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 5.
Senadores sin partido. – 4.
Total de senadores: 128.

### **Felipe Calderón Hinojosa (PAN): 2006-2012.**

LX Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2006 a 31 agosto 2009.
Partido Acción Nacional (PAN). – 206.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 127.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 106.
Convergencia. – 18.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 17.
Partido del Trabajo (PT). – 11.
Nueva Alianza (PANAL). – 9.
Partido Socialdemócrata (PSD). – 5.
Diputados sin partido. – 1.
Total de diputados: 500.

LXI Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2009 a 31 agosto 2012.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 242.
Partido Acción Nacional (PAN). – 142.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 63.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 22.
Partido del Trabajo (PT). – 14.
Nueva Alianza (PANAL). – 8.
Movimiento Ciudadano (MC). – 6.
Diputados sin partido. – 3.
Total de diputados: 500.

LX Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 2006 a 31 de agosto de 2009 y LXI Legislatura: 1 de septiembre 2009 a 31 agosto 2012.
Partido Acción Nacional (PAN). – 52.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 33.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 26.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 6.
Partido del Trabajo (PT). – 5.
Convergencia [después Movimiento Ciudadano]. - 5
Nueva Alianza (PANAL). - 1
Total de senadores: 128.

### **Enrique Peña Nieto (PRI): 2012-2018.**

<b>LXII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2012 a 31 agosto 2015.</b>	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 212.
Partido Acción Nacional (PAN).	– 114.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 104.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM).	– 29.
Movimiento Ciudadano (MC).	– 16.
Partido del Trabajo (PT).	– 15.
Nueva Alianza (PANAL).	– 10.
	<b>Total de diputados: 500.</b>

<b>LXIII Legislatura (Cámara de Diputados): 1 septiembre 2015 a 31 agosto 2018.</b>	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 205.
Partido Acción Nacional (PAN).	– 109.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 54.
Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).	– 47.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM).	– 39.
Movimiento Ciudadano (MC).	– 20.
Nueva Alianza (PANAL).	– 12.
Partido Encuentro Social (PES).	– 10.
Diputados sin partido.	– 3.
Diputados independientes.	– 1.
	<b>Total de diputados: 500.</b>

<b>LXII Legislatura (Senado): 1 de septiembre de 2012 a 31 de agosto de 2015.</b>	
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	– 52.
Partido Acción Nacional (PAN).	– 38.
Partido de la Revolución Democrática (PRD).	– 22.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM).	– 9.

Partido del Trabajo (PT). – 6.
Nueva Alianza (PANAL). - 1
Total de senadores: 128.

LXIII (Senado) Legislatura: 1 de septiembre 2015 a 31 agosto 2018.
Partido Revolucionario Institucional (PRI). – 55.
Partido Acción Nacional (PAN). – 34.
Partido del Trabajo (PT). – 19.
Partido de la Revolución Democrática (PRD). – 7.
Senadores sin partido. – 7.
Partido Verde Ecologista de México (PVEM). – 6.
Total de senadores: 128.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman Mill, John. (2015). *El mito de la transición democrática: nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. México: Ediciones Temas de Hoy.

Ai Camp, Roderic. (1990). *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.

(2006). *Las elites del poder en México*. México: Siglo XXI editores.

Amparo Casar, María y Marván, Ignacio. (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Taurus.

Atienza, Manuel. (2018). *Filosofía del derecho y transformación social*. Madrid: Editorial Trotta.

Becerra Chávez, Pablo Xavier. (2014). *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*. México: Instituto Electoral del Estado de México.

Bensusan, Graciela y Middlebrook, Kevin. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades Y contradicciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco; FLACSO.

Berlín Valenzuela, Francisco. (1994). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bidart Campos, German, J. (1987). *Constitución y clase dominante*. En Rodríguez García, Fausto E. (Coordinador), *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, t.II, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

Bonifaz Alfonso, Leticia. (2017). *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brown, Wendy. (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso Ediciones.

Bosch García, Pedro. (1947). *Antecedentes para el control de las empresas del Estado en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Burgoa, Ignacio. (1983). *Derecho constitucional mexicano*. México: Editorial Porrúa.

Calderón, José María. (1972). *Génesis del presidencialismo en México*. México: Ediciones El Caballito.

Camp Ai, Roderic. (1990). *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cansino, Cesar. (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

(1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Miguel Ángel Porrúa.

(2009). *El evangelio de la transición*. México: Debate.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cárcova, Carlos María. (1998). *La opacidad del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta.

Carpizo, Jorge. (1978). *El Presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Chomsky, Noam. (2007). *El nuevo orden mundial (y el viejo)*. España: Crítica.

Córdova, Arnaldo. (1981). *La formación del poder político en México*. México: Ediciones Era.

Correas, Oscar. (2009). *Sociología del Derecho y crítica jurídica*. México: Fontamara.

Cossío, José Ramón. (2016). *Dogmática constitucional y régimen autoritario*. México: Editorial Fontamara.

Cotterrell, Roger. (1991). *Introducción a la sociología del derecho*. Barcelona: Ariel.

De la Madrid, Miguel., Salinas de Gortari, Carlos., Feldstein, Martin (1987). *Cambio estructural en México y en el mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Denhart, Robert B. (2007). *Theories of public organization*. USA: Arizona State University.

De Souza Santos, Boaventura. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Barcelona: Trotta.

- Díaz, Elías. (1998). *Curso de Filosofía del Derecho*. Barcelona: Marcial Pons.
- Díez de Velasco, Manuel. (2012). *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid, España: Tecnos.
- Duverger, Maurice. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- (1983). *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel.
- Eliassen, Kjell A. y Sitter, Nick. (2008). *Understanding public management*. London: SAGE.
- Eraña Sánchez, Miguel. (2018). *Desenmascarando al gobierno de coalición. ¿Cambio de régimen o golpe partidocrático al presidente de la república?* México: Editorial Porrúa.
- Escamilla Cadena, Alberto y Becerra Chávez, Pablo Javier [coords.] (2013). *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa; Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Hernández, Raymundo. (2018). *Crítica marxista del Derecho. Materiales para una introducción*. México: Ítaca.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey [coords.] (2007). *Para qué sirve el poder legislativo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa; Universidad de Colima; Miguel Ángel Porrúa; H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Ferrajoli, Luigi., Igualdad, desarrollo económico y democracia en Orozco Torres, Luis Ernesto., Gutiérrez Casas, Carlos., López Ulloa, José Luis., (2019). *100 años de constitución. Estudios multidisciplinares*. México: Tirant lo Blanch, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Friedman, Milton. (1975). *A program for monetary stability*. USA: Fordham University Press.
- González Casanova, Pablo. [coord.] (1990). *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de 1988*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Siglo XXI.
- Harvey, David (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Heller, Hermann. (1983). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hernández de Gante, Alicia., Gimete-Welsh, Adrián y Morenos Sánchez, Carlos Antonio [coords.] (2015). *La revitalización del Poder Legislativo en el gobierno calderonista*. México: Ediciones Gernika.

Hernández Franco, Juan Abelardo y Lozano Díez, José Antonio. (2015). *Sociología general y jurídica*. México: Oxford University Press.

Hurtado Bañueños. (2015). Guadalupe Itzi-Guari, La crítica jurídica y el uso alternativo del derecho; la necesidad de una corriente regional.

Ianni, Octavio. (1977). *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*. México: Ediciones Era.

(1975). *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Ediciones Era.

Kelsen, Hans. (1965). *Principios de derecho internacional público*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.

Krugman, Paul. (2012). *¡Detengamos esta crisis ya! España: Crítica*.

Lasalle, Ferdinand. (2019). *¿Qué es una constitución?* México: Ediciones Coyoacán.

Leal, Juan Felipe. (1984). *México: estado, burocracia y sindicatos*. México: Ediciones El Caballito.

(1975). *La burguesía y el estado mexicano*. México: Ediciones El Caballito.

(1993). *Del Estado liberal al Estado interventor en México*. México: Ediciones El Caballito.

Malpica de Lamadrid, Luis. (2002). *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*. México: Noriega Editores.

Márquez Piñero, Rafael. (1998). *Sociología jurídica*. México: Editorial Trillas.

Marx, Karl. (2008). *Escritos de juventud sobre el Derecho*. Barcelona: Anthropos.

- (2014). *Introducción general a la crítica de la economía política 1857*. México: Siglo XXI.
- McCormick, Neil. (2007). *Institutions of law*. UK: Oxford.
- Merino, Mauricio. (2018). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo. (2007). *El espejismo democrático: de la euforia del cambio a la continuidad*. México: Océano.
- Molina Piñeiro, Luis J. (1996). *Temas de sociología jurídica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montalvo Ortega, Enrique. (2013). *Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta*. México: Ariel, INAH.
- Morton, Peter. (1998). *An institutional theory of law*. UK: Oxford.
- Novoa Monreal, Eduardo. (1975). *El derecho como obstáculo al cambio social*. México: Siglo XXI.
- Nuncio, Abraham. (1982). *El Grupo Monterrey*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Ocampo Alcantar, Rigoberto. (1992). *Teoría del corporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. México: Universidad de Guadalajara.
- Olvera García, Jorge. (2015). *Metodología de la investigación jurídica*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Orozco Torres, Luis Ernesto. (2015). *El derecho internacional y el sistema jurídico mexicano: problemas actuales*. Sevilla, España. Tesis de doctorado.
- Ortega, Max y Solís de Alba, Ana Alicia. (2015). *Neoliberalismo y contrarreforma de la legislación laboral 1982-2013*. México: Editorial Ítaca.
- (2013). *Privatización y despojo. Las pensiones del ISSSTE*. México: Editorial Ítaca.
- Ortiz Wadgymar, Arturo. (2001). *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*. México: Editorial Nuestro Tiempo.

- Parkin, Michael. (2018). *Economía*. México: Pearson Education.
- Petras, James. (1978). *Critical perspectives on imperialism and social class in the third world*. USA: Monthly Review Press.
- Plant, Raymond. (2010). *The Neo-liberal state*. United States: Oxford.
- Piketty, Thomas. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Popper, Karl. (1991). *Conjeturas y refutaciones*. Barcelona: Paidós.
- Poulantzas, Nicos. (1981). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- (1982). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México: Siglo XXI.
- Puente Martínez, Khemvirg. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización 1994-2016*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Ediciones La Biblioteca.
- Robinson, William I. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Colombia: Ediciones desde abajo.
- Rodríguez Araujo, Octavio. (1979). *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.
- (2015). *Las izquierdas en México*. México: Orfila.
- (2013). *Derechas y ultraderechas en México*: Orfila.
- Rodríguez, Esteban David. (2015). *Los dueños del congreso. Historias de dinastías, y tráfico de influencias en el poder legislativo mexicano*. México: Editorial Planeta Mexicana.
- Rodríguez Lapuente, Manuel. (1996). *Sociología del derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Rojas Soriano, Raúl. (1992). *El proceso de investigación científica*. México: Editorial Trillas.
- Roux, Roux. (2006). *El príncipe mexicano*. México: Ediciones Era.

Saavedra, Modesto. (2004). *Interpretación del derecho y crítica jurídica*. México: Ediciones Fontamara.

Salas-Porras, Alejandra. (2017). *La economía política neoliberal en México. ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo?* México: Editorial Foca.

Salazar Ugarte, Pedro. (2017). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.

(2017). El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías. México: Siglo XXI.

Sampay, Arturo Enrique. (2012). *Constitución y Pueblo*. Argentina: Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche,

Sampieri, H, R., Fernández, C, C., Baptistas, L, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Samuelson, Paul A. y Nordhaus, D. William. (2006). *Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill, 2006.

Sánchez Vázquez, Rafael. (2006). *Metodología de la ciencia del derecho*. México: Editorial Porrúa.

Sartori, Giovanni. (2012). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Madrid, España: Alianza editorial.

Semo, Enrique. (1985). *Historia mexicana. Economía y lucha de clases*. México: Ediciones Era.

Sotelo Valencia, Adrián. (2014). *México (re)cargado. Dependencia, neoliberalismo y crisis*. México: UNAM-FCPyS, Ítaca.

(2016). *México (des)cargado. Del mexico's moment al mexico's disaster*. México: UNAM-FCPyS, Ítaca.

Steger, Manfred B. y Roy, Ravi K. (2015). *Neoliberalismo. Una breve introducción*. España: Alianza Editorial.

Stiglitz, Joseph E. (2003). *Globalization and Its Discontents*. USA: W. W. Norton & Company.

Tena Ramírez, Felipe. (1983). *Derecho constitucional mexicano*. México: Editorial Porrúa.

Ugarte, Pedro Salazar. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Siglo XXI.

Valdés S., Clemente. (2014). *La simulación de la democracia*. México: Coyoacán.

Valenzuela Feijóo, José. (1990). *Crítica del modelo neoliberal. El FMI y el cambio estructural*. México: UNAM-FCPyS.

Villareal, Rene. (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México: Fondo de Cultura Económica, Nacional Financiera.

(1985). *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México: Océano.

Wadgyamar, Arturo Ortiz. (2001). *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*. México: Editorial Nuestro Tiempo.

Weber, Max. (1991). *El político y el científico*. México: Premia editora.

(1992). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza & Janés.

Wolkmer, Antonio Carlos. (2017). *Teoría crítica del derecho desde américa latina*. México: Akal.

### **Revistas científicas**

Ferrajoli, Luigi. (1998). *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global*. Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Núm. 9.

Galindo Rodríguez, José. (2012). *Las reformas en la relación iglesia-estado durante el periodo del presidente Salinas*. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Girardo, Cristina y Mochi, Prudencio. (2011). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xii, núm. 39, 2012, 333-357 xii, núm. 39, 2012.

Guillen Romo, Héctor. (2013). *México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*. Comercio Exterior, Vol. 63, Núm. 4.

Morales Oyarvide, Cesar. (2011). *El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos*. Nueva Sociedad No 231, enero-febrero de 2011.

Ovalle, Marroquin, Lilian Paola. (2010). *Narcotráfico y poder. Campo de lucha por la legitimidad*. Athenea Digital - núm. 17: 77-94, marzo 2010.

Puyana, Alicia. (2009). *El petróleo y el crecimiento económico. ¿Un recuento de oportunidades perdidas?* Economía informa, núm. 361, noviembre-diciembre.

Quiroz Cuenca, Sara. (2003). *Competitividad e inversión extranjera directa en México*. Análisis Económico, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre, 2003.

Sada Correa, Heidi Claudia; y Sada Correa, Ingrid Fabiola. (2014). *Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México*. Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. IX, núm. 17, enero-junio, 2014.

Tantaleán Odar, Mario Reynaldo. (2015). *El alcance de las investigaciones jurídicas*. Derecho y cambio social, Año 12, N°. 41

(2016). Tipologías de las investigaciones jurídicas. Derecho y cambio social, Año 13, N°. 43.

Tello, Cesar. (2015). *Globalización neoliberal y políticas educativas en Latinoamérica*. Journal of Supranational Policies of Education, nº 4.

Wilenmann von Bernath, Javier. (2014). *El camino de la teoría pura del derecho. La obra de Kelsen en el contexto de la filosofía del derecho del siglo XIX y del Neokantismo*. Revista de estudios de la justicia, N° 20, Año 2014.

Williamson, John. (2003). *No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar*. Finanzas y Desarrollo, revista trimestral del Fondo Monetario Internacional, Volumen 40, Numero 3.

## **Periódicos y revistas**

El Economista

El País

El Universal

Forbes

La Jornada

Proceso

### **Fuentes oficiales**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario de los Debates

Diario Oficial de la Federación

Gaceta Parlamentaria

### **Diccionarios**

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. (2007). *Diccionario de política*. 15 Ed., 2 Vols. México: Siglo XXI.

Diccionario de la lengua española

### **Sitios Web**

The Mont Pelerin Society: <https://www.montpelerin.org/>