

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

Autor: Nolberto Tlacaelel Acosta Pérez

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Maestría en Investigación Jurídica

Introducción

En la presente investigación se busca evidenciar que durante los años de 1982 al 2018, se favoreció la hegemonía del modelo económico neoliberal en México por medio de un *contubernio institucional* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal. Para iniciar con la comprensión del fenómeno, se parte 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.

La categoría de “contubernio institucional” que aplicada como fenómeno socio-político denomino propiamente “contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo”, 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. El contubernio institucional lo verifiqué empíricamente a través de la relación triádica entre *Planes Nacionales de Desarrollo, Procesos Legislativos y Decretos* de 1982 al 2018, espacio-tiempo donde se analizan distintas reformas constitucionales, y su contexto político-jurídico, entre ellas, la energética.

Objetivos

- 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.

Preguntas

¿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?

Justificación

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.

Marco teórico-conceptual

Un contubernio [*contubernium*] en su uso común lingüístico, representa una cohabitación ilícita, o bien, una alianza o liga vituperable¹; 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

¹ Diccionario de la Real Academia Española, 2019.

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 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). 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.

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.*

Diseño metodológico

Para dar cuenta empíricamente de la existencia del contubernio institucional entre el poder legislativo y ejecutivo se analizó la relación entre los Planes Nacionales de Desarrollo y la producción jurídica de características neoliberales en el Congreso de la Unión durante los años 1982-2018. Para ello, en primer lugar se detectó en los planes nacionales de desarrollo aquellos imperativos que pudiéramos catalogar como de “neoliberales” de acuerdo a los *seis ejes de la reestructuración neoliberal* propuestos por Rhina Roux: 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).

Después de ello se rastreó la forma en la que dichos imperativos fueron introducidos a la agenda pública, y finalmente, el proceso legislativo al cual tuvieron que ser sometidos para su validación. En este sentido, cabe afirmar sin adelantarse a los resultados, que sí existió un nexo entre decretos y planes nacionales de desarrollo. Por cada sexenio

presidencial, que co-gobierna con tres legislaturas legislativas distintas (una en el Senado de la República y dos en la Cámara de Diputados) se eligieron tres decretos como se muestra a continuación:

| | |
|---|--|
| <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> |

Resultados y conclusiones

En la temporalidad estudiada se comprobó que existió un contubernio entre ambos poderes de la unión con el objetivo de materializar una agenda de corte neoliberal. El contubernio institucional no se observó de manera unilineal, ni tampoco en torno a toda la producción jurídica elaborada y sancionada en dicho periodo, más bien, esta relación (inter)institucional apareció en coyunturas clave donde se necesitará de consensos para avanzar en la materialización de la nueva agenda. El papel del Presidente de la

República y de algunos secretarios de Estado fue importante, pero también gozaron de centralidad operadores políticos en el congreso, sin los cuales el contubernio no hubiera operado con la misma eficacia. Estos fueron los presidentes de las comisiones de trabajo estratégicas, los presidentes de los órganos directivos de ambas cámaras, e incluso algunos líderes de bancada de los partidos políticos mayoritarios. Los móviles político-organizativos para llegar a los consensos requeridos para las votaciones fueron por supuesto los partidos políticos, específicamente el Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido Acción Nacional [PAN], y después del 2012 el Partido de la Revolución Democrática [PRD]. Por consiguiente, el contubernio institucional fue fundamentalmente de subtipo bipartidista hasta la creación del Pacto por México.

La identificación del contubernio institucional durante los años analizados 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”.

Referencias

Andres Roemer. Introducción al análisis económico del derecho. México: Fondo de Cultura Económica-ITAM, 2000.

Enrique Montalvo Ortega. Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta. México: Ariel, INAH, 2013.

John Kenneth Turner. México Bárbaro. México: Ediciones Quinto Sol, 1991.

Nolberto Tlacaehel Acosta Pérez. El contubernio institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México (1982-2018): adopción, rediseño e implementación de una agenda neoliberal. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2020. (Tesis de maestría).

Oswaldo Zavala. Los carteles no existen. Narcotráfico y cultura en México. Barcelona: Malpaso Ediciones, 2015).

Rene Villareal. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México: Océano, 1985.

Rina Roux. El príncipe mexicano (México: Ediciones Era, 2006), p. 227.