

## IV. El derecho económico en los sistemas económicos del siglo xx

El sistema económico es el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas. Esto es el conocido *principio de escasez*.<sup>1</sup>

Por su parte, el sistema jurídico conforma aquel subsistema de control social que dimana del Estado en forma de normas jurídicas, disciplina al cuerpo social con base en una ideología de aceptación.

El principio de escasez, base del sistema económico, históricamente ha sido resuelto en función de tres grandes interrogantes: qué producir, cómo producir y para quién producir.

De acuerdo con la respuesta que se decida dar a cada una de las preguntas, la sociedad contemporánea identifica tres sistemas económicos, y por tanto, jurídicos:

1. Sistema capitalista liberal (o economía de mercado),
2. Sistema colectivista socialista (o economías centralmente planificadas), y
3. Sistemas mixtos duales (o economías formadas por sectores públicos y privados o descentralizados, estado social de derecho).

El *sistema capitalista o liberal* resuelve las tres interrogantes así: producir lo que el mercado demande por medio de empresas privadas destinadas a consumidores que tengan poder de compra. En este sistema el Estado y el derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de política (Estado gendarme), y subsistema jurídico individualista y privado.

<sup>1</sup> Joseph Laguerie, *Los sistemas económicos*, Universitaria, Buenos Aires, 1963.

En cambio, el *sistema colectivo* o *socialista* responde a dichas premisas así: producir para el consumo interno, normal; producir por medio de empresas estatales inscritas en planes económicos y destinados a toda la sociedad que supone y a quien garantiza consumos mínimos globales. El Estado suplanta totalmente al mercado, ocupando su lugar el plan imperativo. El derecho se expande en su vertiente orgánica, derecho público y se limita en su vertiente inorgánica, y de derecho privado.

El *sistema mixto* o *dual* responde las interrogantes en forma opuesta a los sistemas anteriores. Esto es, produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas, y sus destinatarios son tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder de compra. Aquí el derecho se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes del cuerpo social.

## 1. DE LA INTERVENCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La propiedad privada (ro. ánica-continental), la libertad de contratación y la libertad económica, fueron los pilares del modelo económico liberal que se consolidó en el siglo XIX y que se expandió universalmente con base en una economía autorregulada por las fuerzas del mercado en competencia libre, y descansa precisamente en tales instituciones jurídicas. Es decir, economía privada y derecho individualizado son las dos caras de un mismo proceso, que opera en dicho lapso histórico y consolida la hegemonía de una clase social (burguesía), que nace de la sociedad feudal emprendiendo el tránsito a un sistema social más avanzado y progresista: el capitalismo.<sup>2</sup>

Para ello, el Estado nacional se afianza jurídicamente y su función consiste en custodiar externamente a los individuos, base indivisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico.

Históricamente ese modelo económico-jurídico muestra problemas insuperables. El Estado como centro de poder depositario de intereses plurales, es obligado a intervenir y participar en los mecanismos de mercado a fin de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e invisibles.

Esta doble función estatal, intervención y participación, va a impactar los sistemas jurídicos, donde el derecho abarca nuevas funciones de organización

de unas relaciones sociales más equitativas, y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Este cambio de funciones del Estado, que abandona su papel anterior de "gendarme", provoca en los sistemas jurídicos cambios relevantes como:

- a) La ley pasa a ser el instrumento de programación económica,
- b) Se sustituyen principios y técnicas jurídicas, y
- c) El Poder Ejecutivo, en desmedro del Legislativo, pasa a formar un centro importante de la producción jurídica.

Dicho proceso intervencionista no se detiene, sino, por el contrario, avanza hacia su racionalidad y permanencia. A la economía política que estudia y sistematiza las decisiones microeconómicas (empresas), le sustituye la política económica que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las cuales los agentes económicos deben atenderse y ajustarse. El estado del bienestar (*welfare state*) se erige como el indicador del progreso social, y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta (social de mercado), conformada por medio de empresas privadas, públicas y transnacionales.

La política económica, en efecto, se convierte en ciencia y técnica, y avanza hacia la planificación regulando democráticamente las decisiones y ejecuciones económicas de los grupos o individuos y empresas. Concluimos estas reflexiones, con las siguientes premisas:

- a) A sistemas económicos liberales han correspondido sistemas jurídicos individualistas y privatistas;
- b) En cambio, a sistemas económicos socializados corresponden sistemas jurídicos administrativistas y públicos. Dichos cambios han tenido como centro nodal el derecho de propiedad y sus consecuentes efectos jurídicos y económicos, y
- c) Finalmente, a sistemas económicos mixtos corresponden sistemas jurídicos orgánicos e inorgánicos (coexistencia de derechos públicos y privados). El derecho económico nace en los sistemas socializados y mixtos, como instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo.

La década de los noventa, plantea de nueva cuenta cambios significativos en la relación economía-derecho. El estado del bienestar y la economía mixta son sometidos a una crítica estructural y todas las deficiencias de los sistemas productivos —centrales o periféricos— son atribuidas a la presencia interventora reguladora de los gobiernos.

<sup>2</sup> Joseph Laguerre, *op. cit.*



Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados, ahora, como paradigmas arrolladores indiscutibles, a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera "neoliberal", es decir, con apertura comercial, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito al primer mundo.

Con base en esa premisa de inserción neoliberal en la globalización contemporánea, los Estados nacionales han aplicado una disciplina —llamada *cambio o ajuste estructural* en América Latina— basada en los siguientes principios:

1. Liberalización de los precios,
2. Liberalización del comercio exterior,
3. Desincorporación y privatización de empresas paraestatales,
4. Liberalización y deregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño,
5. Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos),
6. Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales,
7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia,
8. Aumento de los ingresos públicos mediante reformas fiscales y de la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado,
9. Liberalización de los mercados financieros, y
10. Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.

## 2. EL DERECHO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO LIBRE A LAS ECONOMÍAS MIXTAS

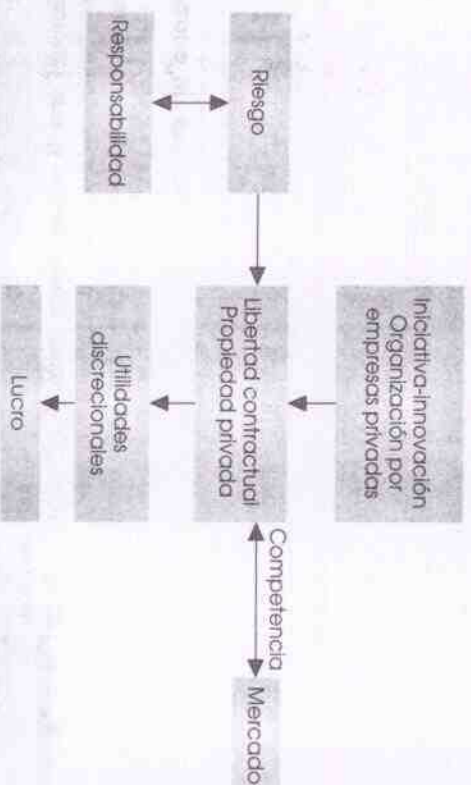
### A. Sistema de economía libre o de mercado

Este sistema, conocido también como economía de mercado capitalista, surgió en el siglo XVIII, consolidándose universalmente en el siglo XIX y principios del siglo XX al calor de la revolución industrial que tiene como centro geoeconómico a Inglaterra. Los diez factores que determinan su gestión son:

### 2. EL DERECHO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO LIBRE A LAS ECONOMÍAS MIXTAS

1. Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra),
2. Apertura de los mercados internacionales,
3. Invencciones tecnológicas productivas,
4. Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción,
5. División social del trabajo,
6. Desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad),
7. Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios y bancarios y de sociedades mercantiles,
8. Presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos),
9. La economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija mediante los precios, las retribuciones al capital y al trabajo, y
10. La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).

Este modelo económico tuvo su mayor esplendor en el siglo XIX, experimentando al comienzo del siglo XX diversos ajustes, crisis y desequilibrios que desembocaron en la Primera Guerra Mundial (1914) y en la gran crisis económica de 1929-1930, fenómenos que atacan en su esencia los principios y caracteres antes mencionados.



**FIGURA 4.1**  
Sistema de economía libre o de mercado capitalista liberal (liberalismo va subterráneo)



### B. Sistema de economía centralmente planificada

Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva.

Su crítica al capitalismo se orienta a que la tendencia privada en la producción condena a los trabajadores a la explotación en condiciones de vida de subsistencia, pues el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, existiendo una plusvalía o plusvalor en favor de los empresarios que los transforma en explotadores y clase dominante que controla el Estado e impone su derecho, un derecho burgués, al resto de la sociedad. Esto origina una lucha de clases permanente en el capitalismo que terminará con la revolución, en la que los trabajadores socializan la producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico: el derecho socialista.

El primer país que siguió esas directrices ideológico-políticas fue Rusia en 1917, posteriormente conforman un bloque de países socialistas, la Unión Soviética, Rumania, Hungría, etcétera, pero a fines de los ochenta se desintegran estrepitosamente. Actualmente sólo Cuba, Vietnam, Corea del Norte y la República Popular China, con sus particularidades, siguen las premisas del sistema socialista.

Las características de estos sistemas económicos son:

1. Propiedad social sobre los medios de producción,
2. Planificación autoritaria de toda la economía,
3. Monopolio estatal del comercio exterior,
4. Rígido control de cambios,
5. Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planificación y derecho económico),
6. Sistema político de partido único (no democrático), e
7. Inexistencia de libertad económica (o de empresas).

### C. Sistema de economía mixta

Este sistema recibe diversos nombres: *economía social de mercado*, *economía de mercado con planificación indicativa*, *economía socialista de mercado*, *economía de mercado administrativo* y, más jurídicamente, *Estado social de derecho*.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, Austral, Buenos Aires, 1977.

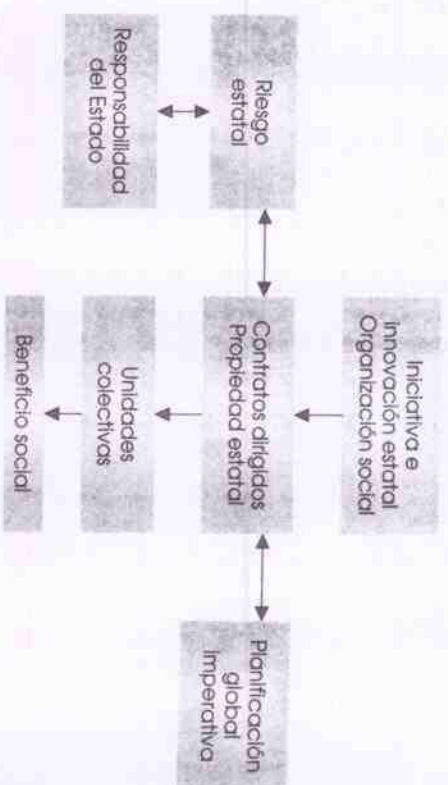


FIGURA 4.2

Sistema de economía centralmente planificada, sistema socialista o colectivo

Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, se sustenta en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del "Nuevo Trato", del presidente Roosevelt de Estados Unidos de Norteamérica (1934).

Sus principales características son:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico,
2. Creación de un sector público estratégico,
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras,
4. Áreas económicas planificadas o publicitarias,
5. Áreas económicas concurrentiales o privatizadas,
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado,
7. Liberación parcial del comercio exterior,
8. Protección estatal de sectores atrasados,
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera, y
10. Libertad individual empresarial.

### D. Liberalismo y neoliberalismo

Como se ha afirmado, el derecho responde a los cambios económicos, sociales, científico-técnicos, culturales y políticos, en espacios y tiempos históricos determinados.



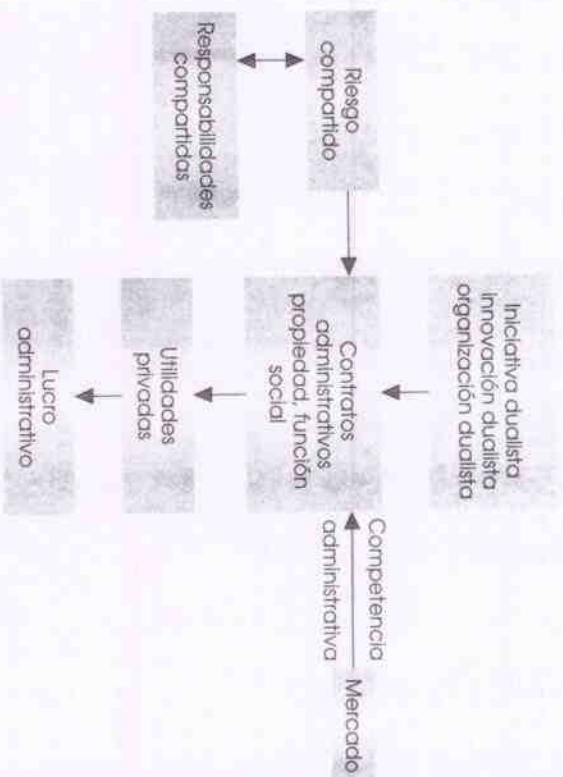


FIGURA 4.3 Sistema de economía mixta o dual (modelo aplicable a México)

El sistema de economía de mercado asigna al Estado y al derecho una función reguladora que posibilita el libre ejercicio de las libertades económico-mercantiles de los ciudadanos.

Al replegarse el Estado, sus instrumentos de dirección y regulación se simplifican y dejan el espacio a la autonomía de la voluntad y a la libre contratación de empresarios, trabajadores y consumidores.

El derecho deja en parte sus normas orgánicas y jerárquicas—el derecho público disminuye en sustancia y forma—y las normas se hacen inorgánicas y privadas. Incluso la elaboración de normas recibe el impacto participativo de la sociedad y los destinatarios de normas y reglamentos son "consultados" previamente sobre el futuro contenido de las normas (principio de transparencia que incorpora esta novedosa práctica).

El Estado se subordina al mercado, y la política económica se diluye en función de grupos de presión, articulándose alianzas que miran más al lucro privado que a los intereses generales de carácter público.

El proceso de reorganización capitalista encabezado por el Estado mexicano, cuyo aliado fundamental es el gran capital privado nacional como

se inició en la década de los ochenta, implementando el modelo neoliberal que experimentamos en los noventa.<sup>4</sup>

A ese fenómeno reivindicado por la globalización internacional de nuestros días, se suman los tratados de integración regional, que conforman los tres grandes centros de concentración transnacional mundial (Unión Europea, Cuenca del Pacífico y NAFTA) internacionalizando derechos y costumbres que superan los conceptos de Estado nacional y soberanía clásica.

En dicho encuadre sociopolítico, al cual México y América Latina no son extraños, el derecho doméstico o interno sufre cambios perceptibles evidentes. El derecho cambia paradigmas tales como:

- a) Privilegiar más las normas de los tratados internacionales que las vigentes en las propias constituciones políticas;
- b) El derecho nacional es relegado por un derecho zonal;
- c) El ciudadano adscrito a su país, debe asimilarse con ciudadanos extranjeros en igualdad de condiciones (trato nacional);
- d) Las mercancías y los servicios ceden lo nacional a lo zonal;
- e) Los mercados se regulan por leyes y reglamentaciones zonales o internacionales (competencia, prácticas desleales, propiedad intelectual, normas, ecología, tributos, moneda, *incoterms*, etcétera);
- f) Los litigios y controversias hasta ayer competencia casi exclusiva de los tribunales de jurisdicción internos, se resuelven vía soluciones de conflictos privados. El arbitraje, la conciliación y los sistemas de expertos (paneles) reemplazan a los sistemas judiciales clásicos. La tecnificación y complejidad de nuevas figuras jurídicas (contratos de patentes, marcas, *know-how*, *llave en mano*, de riesgo, concesiones, *joint venture*, *dumping* y subvenciones, origen y valoración de mercancías, servicios, contratos informáticos, normas bursátiles y financieras, traspaso informático de fondos, etcétera, exigen la resolución de conflictos en forma ágil y expedita, lejos de la ritualidad procesal tradicional, y
- g) La revolución de los servicios alcanza a las profesiones jurídicas y el trato nacional a abogados y despachos extranjeros, replantea toda la formación e información de los nuevos abogados que la nueva economía reclama tanto en los países centrales como periféricos.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y Derecho*, t. III, UNAM-Pemex, México, 1994.

<sup>5</sup> Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, "Libre comercio y globalización del derecho", *Otra Colectiva: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. I, UNAM, México, 1993, p. 23.



En síntesis, el derecho en la economía internacional de mercado libre sufre cambios conceptuales profundos que alteran las bases mismas de lo que se conoce como derecho nacional o interno. La revolución del conocimiento y los vertiginosos adelantos técnico-científicos (nuevos materiales, la biotecnología, la informatización de la vida diaria y las relaciones multilingüas, etcétera), preparan un nuevo derecho que recién esta generación comienza a vislumbrar.<sup>6</sup>

Las políticas económicas contemporáneas se afirma, han rescatado los postulados del viejo liberalismo del siglo XVIII y se aprestan a iniciar el nuevo siglo bajo la égida del mercado y el retiro estatal de la vida económica.

En efecto, para los liberales, los individuos existen por sí solos, configurando su cultura, su identidad en una convivencia social, difícil y compleja. La relación entre individuo y convivencia social, se realiza por medio de las normas jurídicas, del estado de derecho. Recordemos que el derecho es el fundamento del contrato social realizado entre los individuos para su convivencia armónica. Así se estructuró la filosofía política liberal de Hobbes, Hume, Montesquieu y Rousseau.

Para los liberales, la sociedad civil existe independientemente del mercado y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes. El mercado es un elemento más de lo social el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social que es el derecho. Con ello el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo en donde se presentan las pasiones humanas (amor, envidia, celo, honor, altruismo, etcétera) que en el liberalismo encuentran un espacio para su florecimiento.

Los neoliberales en cambio, hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado está sólo restringida a los mercados de los sectores financiero y bursátil, que son el eje de toda su concepción y de toda su orientación sociopolítica. En torno a ellos giran los otros mercados de bienes y servicios al que acuden los agentes económicos.

Así, para los neoliberales, lo social es una consecuencia del mercado y el mercado un resultado de los mercados de dinero y de capitales (financiero y bursátil). En los mercados los individuos forman lo social y es en esta relación donde lo social y lo cultural son un producto de lo mercantil y lo mercantil tiene como base, según los neoliberales, los mercados bursátiles y financieros.

Según lo anterior, tanto lo económico como lo social se forman independientemente de la acción del Estado por lo que éste debe ser un mero com-

plemento que se ajusta a los dictados de las normas mercantiles y financieras. Así entre menos Estado, mejor pueden actuar los mercados, para configurar lo social los que bajo su libre dominio llegan al *equilibrio general* en el cual tanto la generación de bienes y servicios, los precios y la distribución de este ingreso entre los agentes privados, se realiza en términos óptimos.

En mérito a lo anterior, el mercado es la fuente de todo lo social y por lo tanto es el derecho el que debe ajustarse a las leyes del mercado. Se trata entonces del estado de derecho regido por las leyes del mercado.

Simultáneamente, como se comentó, para los auténticos liberales el hombre es el reflejo de todas sus pasiones y virtudes, el punto de partida de todo lo social. En cambio, para los neoliberales la única pasión del hombre que cuenta es el egoísmo, fundamento de la máxima ganancia, y que resulta en una conducta determinada por ella la interacción entre el hombre y el mercado.

Ya que los neoliberales hacen del mercado el centro forjador de lo social y hacen de los mercados financiero y bursátil el eje organizador de todos los procesos inaseconómicos, no es de extrañar que toda su política y en especial la política económica y el derecho económico, están dirigidos hacia los mercados financiero y bursátil.<sup>7</sup>

### 3. FORMAS DE INTERVENCIÓN

Como vimos anteriormente, el proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo XX en las economías liberales; en forma coyuntural y esencialmente supletorio ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado.

En este contexto, intervenir supone un acto que interpone su conducta o acción con uno o más actores, o bien, en sus acciones o ámbitos. Se trata de una interposición connotada de excepcionalidad, por lo menos en el sentido de que se toma parte en algo que pertenece a otro actor.

Se trata, en consecuencia, del Estado que es centro de poder utilizado o utilizable en favor de quien lo controla o influye, el instrumento para intervenir en la economía para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes.

Esta concepción supone una separación entre "lo económico" (objeto de la intervención), y el Estado (objeto de la lucha política). Situación que

<sup>6</sup> Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 261.

<sup>7</sup> Juan Castañer Telleri, "Neoliberalismo, el sector financiero centro de lo socioeconómico", en *Expositor*, sec. Financiera, 20 de julio, 1996.



desaparece cuando el Estado es facultado para actuar (intervenir) en la economía.

Sustentándose sobre bases de grupos sociales o individuos que luchan para influir a fin de lograr su intervención, protegiendo y estimulando diversos intereses (pluralidad de grupos e intereses), el Estado penetra por sectores a la sociedad para que los agentes privados retomen sus funciones naturales en un mercado competitivo libre.

Estas intervenciones especiales y casuísticas parten del principio rector de toda comunidad, puesto que el bienestar económico de una sociedad no es la finalidad esencial del Estado, sino la libertad del individuo.

En resumen, la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.

La intervención, así definida, utiliza en su primera aparición histórica tres técnicas: *de policía, de fomento y servicios públicos*.

- La *técnica de policía* consiste en el resguardo externo que el Estado efectúa a los agentes privados de la actividad económica (protección y seguridades jurídicas a la actividad empresarial privada).
- La *técnica de fomento* consiste en el establecimiento de apoyos tributarios, financieros y crediticios, a las actividades económicas privadas.
- Y finalmente el *servicio público* consiste en la ejecución de actividades o prestación de servicios que por su naturaleza no interesan al sector privado, pues son consustanciales a las funciones del Estado (defensa, administración de justicia, salud y educación). Son las llamadas actividades prioritarias de participación conjunta o mixta del poder público (concesiones, asignaciones) y sector privado (por ejemplo, educación y salud en el derecho económico mexicano).

El Estado dirige la política económica mediante instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectas (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etcétera).

La *intervención directa* es la intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más, que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas por medio de empresas públicas. Esta intervención no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática participa (en competencia) o sustituye (en monopolio) a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes y servicios.

Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: centralizados (departamento administrativo o delegaciones de secretarías o ministerios) o descentralizados (organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales) que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la política económica del Estado.<sup>8</sup>

La orientación, concentración y planeación, son principios de las economías mixtas que transitoriamente han sido relegadas a cambios de las nuevas economías de mercado.

### A. Orientación

El Estado deja de intervenir para asumir un papel de promotor del crecimiento económico. Para esta tarea promotora el Estado crea las condiciones macroeconómicas indispensables para que los agentes privados ocupen un lugar activo y protagónico.

Su tarea orientadora se basa en equilibrar las finanzas públicas, propiciar tasas altas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar suficientes empleos. Los puntos relevantes al respecto, serían:

- a) Establecer el equilibrio entre crecimiento económico, mejora social y preservación del medio ambiente,
- b) Capitalizar las actividades industriales,
- c) Alcanzar un desarrollo regional equilibrado geoeconómicamente,
- d) Impulsar el aumento del ahorro interno, y
- e) Cerrar la brecha de la extrema pobreza y crear alternativas a la informalidad económica de los centros urbanos.<sup>9</sup>

### B. Concentración

En las economías de mercado, la libre concurrencia o competencia económica es un valor o interés protegido de alta significación. Se busca que los operadores y agentes económicos actúen y promuevan la eficiencia económica y respeten un auténtico proceso competitivo, esto es, un escenario en

<sup>8</sup> José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, Astrol, Buenos Aires, 1980.

<sup>9</sup> Véase *Política Industrial*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p. 24.



que los empresarios compitan entre sí, vía costos menores, innovaciones tecnológicas, mejores servicios y lógicamente menores precios para los consumidores.

El tema de la competencia debe abordarse desde una doble perspectiva: una económica que incide en la actividad económica de las empresas en el mercado, y otra jurídica cuyo contenido normativo proviene de la facultad, aceptada incluso en regímenes liberales, de que el poder público pueda limitar la libre competencia del sector privado, sobre la base de evitar monopolios y concentraciones productivas o de servicios que ataquen al sistema económico y erosionen una auténtica eficiencia empresarial y mercantil.

Bajo una empresa monopólica el precio pagado por los consumidores es mayor y la cantidad es menor que en una situación competitiva o el precio es igual y la calidad de los bienes es inferior.

En contraste, cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.

En un contexto competitivo, existe un gran número de empresas en la industria produciendo un bien más o menos homogéneo, ninguna de ellas puede elevar el precio porque los consumidores cambiarían de proveedor, tampoco pueden restringir su oferta porque sus ingresos disminuyen al mantenerse el precio fijo. De esta manera se alcanza la eficiencia distributiva porque tanto los productores como los consumidores maximizan su bienestar.

### C. Planeación

Toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país. Se presenta como una técnica sociopolítica que compagina medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, por los que los actores, estructuras y movimientos buscan alcanzar metas y objetivos, consentidos democráticamente por un cuerpo social o comunidad. Toda planeación presupone una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios o beneficiarios a determinados grupos o sectores sociales, sin omitir las necesidades generales de interés público.

En una economía de mercado, la planeación se visualiza como una técnica antitética, pues limita y amula la libre decisión de los agentes y sectores

privados. Sin embargo, sectorialmente se acepta su instrumentación en áreas conflictivas y críticas (suelo urbano, planeación agrícola, derecho ecológico e incluso en materia poblacional y familiar).

En México, la planeación democrática tiene una clara base constitucional (art. 26 de la Constitución), sin embargo, su aplicación es letra muerta frente a la economía de mercado que rige desde la década de los noventa.

## 4. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO CAMPO DE ANÁLISIS DEL DERECHO ECONÓMICO

La política económica es una rama de la ciencia económica que diseña la aplicación de determinados instrumentos por parte del Estado para conseguir metas o fines públicos o privados.<sup>10</sup>

Así el análisis de los problemas básicos que plantea la elaboración de las políticas económicas, objetivos, instrumentos, conflictos, opciones y resultados es lo que constituye el objeto de la política económica.

La política económica se interesa por problemas como el "poder real" de los distintos sujetos, grupos e instituciones que intervienen, o pueden intervenir en la elaboración de las políticas o en la toma de decisiones; las preferencias, reveladas o no, por unos fines y/o instrumentos por parte de los grupos y partidos políticos y, sin agotar la relación, las interrelaciones política-economía a mediano/largo plazo, aspecto que se ejemplifica empíricamente a continuación.

Hoy bajo la apertura económica total, más que apoyar al mercado interno (empleo y empresas nacionales) se fomenta la tarea exportadora y se apoya a las empresas extranjeras. Ha cambiado la política económica y otros intereses y grupos de presión, han influido en las autoridades públicas para optar por una opción más externa que interna.

En resumen, se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad pública; es siempre una acción deliberada de dicha autoridad —aunque se diga que es asignación del mercado— y asume como referencia unos fines y objetivos deseados y para lograrlo utiliza determinados medios o instrumentos constitucionales y legales plasmados en el

<sup>10</sup>Podemos definir la política económica como el proceso mediante el cual, el gobierno federal, a la luz de los fines políticos coyunturales, decide sobre la importancia relativa de metas macroeconómicas o cambios institucionales con la intención de alcanzar tales objetivos.



derecho económico interno o internacional (constitución, leyes secundarias o tratados internacionales).<sup>11</sup>

## 5. POLÍTICA CUANTITATIVA, POLÍTICA CUALITATIVA Y POLÍTICA DE REFORMA

### A. Política cuantitativa

Los instrumentos o mecanismos legales vigentes en un orden normativo pueden utilizarse modificando parámetros o niveles que no cambian o alteran el funcionamiento del sistema económico. Las políticas cuantitativas no aspiran a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía ya que se orientan a ajustar o tratar de adaptar la economía a los cambios que normalmente se producen en relación al desempleo, inflación, déficit en balanza de pago, aumento o disminución del producto interno, etcétera. Esta política actúa más sobre los instrumentos y medios que sobre los fines o metas de la política económica.<sup>12</sup>

### B. Política cualitativa

Se consideran como tales aquellas que se viertan hacia la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar a los paradigmas de base de un sistema económico-social determinado. Un ejemplo de ello sería la modificación que se ha hecho en México respecto al sistema de pensiones, ya que del carácter solidario de la Carta Magna se ha pasado a un carácter mercantil individualista descentralizando las responsabilidades a empresas privadas autorizadas, lejos de los sistemas tradicionales de pensiones estatales.

Esto es, las políticas cualitativas modifican sectores o segmentos de un sistema económico, pero no alteran las bases esenciales aunque los grupos y clases sociales coexisten en un país determinado. El cambio cualitativo es sectorial, nunca global o estructural.

La política cualitativa finalmente actúa sobre el número (aumentar o disminuir) de los instrumentos en relación con los objetivos, lo que determinará la mayor o menor eficiencia de la autoridad o poder público.

<sup>11</sup> Juan Cuadrado Roure, *op. cit.*, p. 23.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

### C. Política de reforma (cambio estructural)<sup>13</sup>

El fin último de este tipo de política es cambiar o modificar totalmente o en parte, los fundamentos mismos del sistema económico de un país. Por ejemplo, la centralización de las decisiones, vía planificación imperativa, el control o la anulación del derecho de propiedad, la nacionalización o privatización total de sectores productivos o de servicio. En realidad, estas actuaciones no pueden asimilarse a políticas económicas en sentido riguroso, puesto que todas ellas tienen fuertes implicaciones políticas derivadas de cambios revolucionarios pacíficos o violentos.

Sin embargo, hay situaciones en que la práctica de políticas públicas pueden provocar cambios sustanciales, reformas fundamentales del sistema, sin alteraciones políticas y sociales radicales. Un buen ejemplo de ello es la transformación que ha experimentado la economía mexicana, que desde 1982 ha pasado de ser una economía mixta protegida y casi autárquica a una economía de mercado articulada al comercio internacional, sin haber reformado los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 6. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU INTERVENCIÓN EN LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL

Los procesos de integración regionales, como consecuencia de la globalización de la economía en torno a los mercados, plantean la necesidad de que el Estado debe dejar de actuar en la economía como un sujeto más del proceso de producción. Su nueva dimensión consiste en ser eminentemente regulador, donde los individuos —sector privado— ejecutarán las actividades, no solamente las productivas, sino también las sociales, las culturales, y de desarrollo en general que permitirán enfrentar en forma diferente los problemas del desarrollo. Por ello el papel del Estado consiste en el uso de regulaciones como un instrumento al servicio de las diferentes actividades que se le encomendarán a la sociedad civil organizada a través de todas sus formas y sólo quedarán en manos del Estado aquellas actividades que por su natu-

<sup>13</sup> *Ibidem.*



rileza y, en forma excepcional, no puedan ser desarrolladas por el sector privado.<sup>14</sup>

Como derivado de esta transferencia se promocionan proyectos autogestionarios para resolver problemas de la ciudadanía mediante modalidades hasta entonces desconocidas. Hablamos de acciones de promoción de "pequeños proyectos" de desarrollo local y de movimientos sociales.

En esta coyuntura, se multiplican las experiencias organizativas no gubernamentales a nivel local. Posteriormente este tipo de organización sirve para desarrollar acciones de carácter más global en todos los sectores de la sociedad civil, esto es, las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGS).

Al igual que al Estado benefactor en los ochenta, en la década de los noventa, a las organizaciones sociales de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones campesinas, entre otras) se les cuestiona su modelo organizativo centrista, reivindicativo y en algunos casos dependiente del apoyo estatal o de los partidos políticos. Se abren así más espacios para nuevas formas de acción de las ONGS apoyadas por los siguientes elementos:

- a) Existencia de presiones desde abajo (activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales),
- b) Impulsos desde afuera (principalmente la Iglesia católica), las organizaciones voluntarias y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo), y
- c) Apoyo desde arriba (algunos gobiernos y líderes políticos, intelectuales y profesionales).

Estos elementos, causan una revolución asociativa global al requerir instancias organizativas que puedan responder a sus necesidades: se fortalecen las Organizaciones No Gubernamentales y surgen nuevas organizaciones de base social para satisfacerlas.<sup>15</sup>

Debido a que su accionar legitima su importancia, las ONGS son llamadas el tercer sector, ocupando un espacio cada vez más crítico entre el sector gubernamental y el del ciudadano común. Se les define como un ámbito de la sociedad civil, caracterizado por su diversidad política, social, financiera, así como de fines y principios. Existe por lo tanto un abanico de organizaciones

<sup>14</sup>A. Valverde Claves, "Las organizaciones no gubernamentales ante el nuevo rol del Estado", *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa de Costa Rica, vol. 4, núm. 2, agosto 1996, pp. 394 y 88.

<sup>15</sup>*Ibidem*.

que pueden incluirse en la definición de "no gubernamental", algunas de ellas agrupan a muchos miembros de una determinada comunidad o actividad, y otras sólo están conformadas por una selecta junta directiva, cuyo financiamiento está más relacionado con el de una firma consultora que con una organización sin fines de lucro.

Esta variedad de organizaciones también se pueden definir según:

- Su condición jurídica (asociación, fundación, instituto, centro de investigación, etcétera),
- Temas que le ocupan (cultura, religión, deporte, medio ambiente, combate a la pobreza, desarrollo institucional, promoción de la autogestión, denuncia, etcétera),
- Grupos sociales que las integran (profesionales, pobladores, campesinos, jóvenes, mujeres, ancianos y otros),
- Objetivos que persiguen (promoción social, asistencia a desastres, desarrollo cultural, protección y promoción de sectores sociales, protección al medio ambiente), y
- Actividad que realizan (investigación, capacitación, sensibilización, asistencia).

Sus características básicas son:

1. No son representativas de la sociedad, en el sentido estricto del concepto de representatividad democrática, puesto que muchas son sólo expresión de la voluntad de sus miembros y por lo general las decisiones son tomadas por una cúpula representada por la junta directiva.
2. Presentan objetivos puntuales, en la mayoría de los casos enmarcados en la ejecución de uno o varios proyectos.
3. Dependen de donaciones para lograr sus fines, existiendo compromisos estrictos con el o los donantes. Son muy pocas las organizaciones con proyectos de autogestión financiera que permitan en menor o mayor medida adquirir independencia económica de la cooperación, sobre todo internacional.
4. Son ejecutivas y relativamente económicas en la realización de proyectos, a pesar que existen opiniones encontradas al respecto.
5. Tienen disponibilidad de recursos financieros; aunque existe una situación de disminución de la cooperación internacional, estos recursos todavía totalizan montos importantes.
6. Están conformadas por profesionales de primera línea, en una amplia gama de especializaciones, por lo que satisfacen los diferentes tipos de demandas de actividad.



7. Sus formas de ejecución son eminentemente tácticas, a través de proyectos de corta duración.
8. Han logrado formar alianzas estratégicas con toda la sociedad, en especial con los sectores gubernamentales, de cooperación internacional y comunitarios.
9. Son reconocidas como actores de la sociedad civil en algunas instancias, en especial durante la preparación y celebración de cumbres mundiales. Su papel, a veces no oficial, resulta de gran trascendencia, disponiendo de espacios reconocidos por los gobiernos y las organizaciones internacionales de cooperación.

El beneficio más importante que obtiene un país al promover y fortalecer las ONGs para convertirlas en actores coadyuvantes del desarrollo en conjunto con otros grupos de la sociedad civil organizada, es el fortalecimiento de la democracia.

Es un hecho comprobado que los proyectos gubernamentales resultan más exitosos si nacen de una necesidad sentida de las comunidades y si éstas participan activamente en su concepción, planeación y ejecución. Las instituciones descentralizadas y las ONGs presentes en el nivel local están más cerca de las familias, conocen mejor su dinámica, sus intereses y por lo tanto, son más sensibles a sus necesidades. Así, logran motivar una mayor participación de los lugareños y una mayor identificación de éstos con las actividades que se llevan a cabo. Cuando los vecinos se integran en la toma de decisiones y participan en la ejecución de los proyectos desde su inicio, aportan insumos adicionales como son la mano de obra gratuita o barata, junto con los materiales disponibles en la zona, hacen un uso más eficiente de los recursos recibidos del gobierno y lo que es más importante, se comprometen con la continuidad y el mantenimiento del proyecto.

En México, al igual que en muchas otras naciones, las ONGs han probado ser especialmente exitosas como coadyuvantes del gobierno en los procesos de generación de empleo y fortalecimiento del sector informal. En esta área, promueven el desarrollo de empresas familiares, micro-empresas y empresas asociativas, mediante el otorgamiento de crédito oportuno a bajas tasas de interés y con condiciones muy favorables comparadas con las que ofrecen las entidades bancarias tradicionales. Trabajan tanto en área urbana como en la rural y, en la mayoría de los casos, ofrecen además otros servicios como asesoría técnica en la formulación e implementación de proyectos; capacitación en áreas como administración, contabilidad, organización y producción; seguimiento y asesoría permanentes al microempresario.

En virtud de que la experiencia ha demostrado que la micro y pequeña empresa tienen su mayor debilidad en el mercado y venta de sus productos,

en los últimos años, muchas ONGs que trabaján en programas de generación de empleo, han decidido brindarles apoyo también en esta área, sirviendo como canalizadores y facilitadores de los bienes y servicios producidos por sus clientes. De esta forma, algunas de estas organizaciones han logrado que ciertos artesanos y pequeños industriales encuentren nichos incluso en el mercado internacional, más allá de las fronteras de sus propios países. En México, tenemos ya algunos casos como éste, especialmente en la rama de artesanías finas, productos de cuero, así como cierto tipo de plantas ornamentales y otros.



# V. Organización económica del Estado mexicano

## INTRODUCCIÓN

Las constituciones políticas son paradigmas sociopolíticos que establecen las bases de organización del poder en donde se plasman proyectos nacionales que sintetizan la historia de los pueblos. En ese sentido, la Constitución de 1917 es el marco referencial de los comportamientos de gobernantes y gobernados en pos del progreso, desarrollo y bienestar de las mayorías producto de un momento histórico determinado, la Revolución Mexicana.

La organización económica actual del Estado mexicano es resultado de la evolución histórica que culmina en la década de los ochenta, específicamente en 1983, año en el que se reforma la Carta Magna introduciendo un marco regulatorio económico expreso basado en tres paradigmas esenciales.

En efecto, en el artículo 25 se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo la rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno y formal para participar en las tareas del desarrollo económico y social que había sido omitido desde su promulgación.

Por otra parte en el artículo 26 se establece que la rectoría estatal debe ejercerse a través de la técnica de planeación que es concebida como un ejercicio democrático y participativo que contempla: las vertientes obligatorias para la administración pública federal, un esquema de coordinación para armonizar soberanías estatales con los objetivos federales y, finalmente, lineamientos de concertación para inducir a los sectores social y privado hacia metas de desarrollo nacional integradas.

En resumen los pilares en torno a los cuales se desarrolla una amplia proliferación de legislación económica que da sustancia al derecho económico mexicano son: una economía mixta donde se ejerza la rectoría estatal y la planeación económica.



## 1. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO

El derecho económico concebido como un derecho de síntesis y con carácter instrumental encuentra su matriz conceptual en la carta fundamental.

En el orden interno nacional tres principios inspiran la normativa económica: la rectoría económica del Estado (artículos 25-27), la economía mixta (artículos 50, 11, 16, 25 y 28) y la planeación democrática (artículo 26).<sup>1</sup>

La rectoría estatal que se actualiza en los artículos 25 y 26, señala que el Estado tiene a su cargo la dirección y orientación del desarrollo económico y social del país. En algunos rubros son responsabilidad exclusiva del Estado, la titularidad pública de recursos naturales no renovables y las funciones estratégicas no compartidas, otras, las comparte con los sectores social y privado.

La economía mixta es concebida como un sistema en que la libertad de empresa, contemplada en los artículos 50, 11, 16, 25 y 28, se articula con las áreas estratégicas estatales reconocidas a su vez en los artículos 25, 26, 27 y 28 en su párrafo cuarto, conformando una economía de mercado interviniendo de amplia gestión pública, privada y social.

La planeación democrática es entendida como una técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal que coordina los esfuerzos con las entidades federativas y concierta con los particulares y sectores sociales acciones y tareas de desarrollo económico y social en diálogo participativo.<sup>2</sup>

Estos principios de materia económica fueron formalizados en las reformas constitucionales de 1983 pese a que implícitamente estaban en la carta original de 1917.<sup>3</sup>

En síntesis, el marco constitucional del derecho económico:

- a) Establece normas constitucionales sobre el derecho de propiedad,
- b) Ratifica la rectoría económica del Estado,

<sup>1</sup> Jorge Wilker, *Derecho económico*, UNAM, México, 1989, p. 46.

<sup>2</sup> Antonio Carrillo Flores, "El concepto de economía mixta", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p. 83.

<sup>3</sup> Alfonso Noriega Cantú, "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el estado social de derecho", en varios autores, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p. 95.

- c) Establece una economía mixta, y
- d) Diseña un sistema de planeación democrática.

Estos fundamentos rigen el funcionamiento formal de la economía mixta que se materializa en los siguientes principios:

1. Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (art. 27).
2. Instaura un control directo —y hasta exclusivo y no concesionable— del poder público sobre ciertas actividades o cometidos (áreas estratégicas, arts. 27-28).
3. Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (arts. 50, al 11). Se reconoce así la existencia de un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, al mismo tiempo que se condiciona y limita la propiedad privada frente al interés público.
4. Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (art. 25).
5. Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (art. 25, párrafo tercero).
6. Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (art. 26).
7. Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopolísticas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (art. 28).
8. Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas, y
9. Atribuye al poder público, por medio de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: "el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación" (art. 27, párrafo tercero).

Para la instrumentación del modelo económico descrito, la Constitución distribuye las competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y es titular del Ejecutivo el que tiene la mayor presencia en la orientación y ejecución de las normas de derecho económico.



Sin embargo, el Poder Legislativo juega un papel básico en la aprobación de los cuerpos normativos que dan contenido a los preceptos constitucionales comentados.

## 2. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

El artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión entre las cuales nos interesan las de carácter económico. De acuerdo con Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero éstas se pueden clasificar en tres grupos:<sup>4</sup>

- a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva;
- b) Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados (art. 74) o de la de Senadores (art. 76). En este caso las funciones las ejercen en forma totalmente independiente, una de la otra, y
- c) Las que siendo iguales para ambas cámaras ejercen cada una por separado sin intervención de la otra (art. 77).

Las 30 fracciones del artículo 73 otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la Revolución Mexicana.

Las facultades expresadas de que tratan las 29 primeras fracciones, más las consignadas en las XXIX-B, C, D, E, F, G y H se pueden clasificar en:

1. *Facultades en materia de división territorial.* Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V que comprenden: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la Federación.
2. *Facultades en relación con el Distrito Federal.* La fracción VI faculta al Congreso para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal

<sup>4</sup> Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1993, pp. 112 y ss.

y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera la reforma de octubre de 1993 ha cambiado sustancialmente el contenido de esa fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal (Congreso de la Unión) y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes).

3. *Facultades en materia hacendaria.* Es función legislativa la expedición de la ley de ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gastos) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos.

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda (fracción XVIII), por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

4. *Facultades respecto al comercio entre los estados.* La fracción IX del artículo 73 está íntimamente relacionada con los artículos 117 (fracciones IV, V, VI y VIII), y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación mexicana se establezcan restricciones al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías.

5. *Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.* La Constitución, en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV del artículo 73, precisa las materias federales que corresponde reglamentar al Congreso de la Unión. Por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería—recursos no renovables—, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, banco único de emisión—Banco de México—, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.

6. *Facultades en materia económica.* Con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 se creó una nueva base económica que tuvo su necesaria complementación legislativa al adicionar este precepto con las fracciones XXIX-D, E y F, según decretos publicados en el *DOF* del 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero 1983.



Así, el Congreso está facultado para:

- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (frac. VII).
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contratan durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 (frac. VIII).
- Impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (frac. IX).
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (frac. XVIII).
- Expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor (frac. XXIV).
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y contribuciones especiales (frac. XXIX).
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (frac. XXIX-D)
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto<sup>5</sup> y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (frac. XXIX-E).
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y

<sup>5</sup> "El abasto que menciona esta fracción tiene relevancia en el progreso económico de un Estado democrático, ya que constituye el suministro de alimentos a precios accesibles sobre todo a las clases populares". Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Porrúa, México, 1993, p. 237.

la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (frac. XXIX-F).

### 3. FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

En el actual escenario internacional la mayoría de los países han buscado redefinir el papel del Estado en la promoción y regulación de la actividad económica, orientados hacia una menor intervención estatal.

En este sentido las atribuciones o facultades del Ejecutivo federal deben ser acordes con las exigencias que impone la creciente integración mundial, y en el ámbito jurídico deben hallarse plasmados en la Constitución.

Desde el punto de vista legal, el presidente de la República tiene facultades acotadas por la Constitución y por las leyes. Está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes que de ella emanen...<sup>6</sup>

El artículo 89 constitucional señala de modo genérico las atribuciones del Ejecutivo federal, siendo de contenido económico las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (frac. I);
2. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (frac. X);
3. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación (frac. XIII);
4. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución (frac. XX).

<sup>6</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presupuestales*, Porrúa, México, 1998, p. 45.



Esta última disposición da la pauta para analizar toda la Constitución si se toma en cuenta que la mayoría de los preceptos constitucionales tienen consecuencias de tipo económico. Por eso analizaremos sólo aquellas que tanto por sus consecuencias como por su naturaleza misma sean estrictamente de tipo económico. Los principales artículos son:

**Artículo 25.** Establece la rectoría del Estado del desarrollo nacional, señalando la intervención del sector público, social y privado, correspondiendo de manera exclusiva al sector público el desarrollo en las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28. Esto es importante pues regula la intervención del Ejecutivo federal en los diversos sectores económicos, según la actividad de que se trate.

**Artículo 26.** Señala la obligación del Estado de organizar la planeación demográfica del desarrollo nacional a través de la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional (estos últimos deben apearse al contenido del primero). La relevancia de dichos planes es que definen la política a seguir durante el sexenio, y en consecuencia guían la actuación de la administración pública.

Al mencionar al Estado como ente global y abstracto, estos artículos señalan que el encargado de llevar a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones marcadas es el Ejecutivo federal.

**Artículo 27.** Este artículo señala las modalidades, características y restricciones del derecho de propiedad. La facultad del Ejecutivo federal en esta materia se observa fundamentalmente en la cuestión de "expropiación" y en la determinación de áreas estratégicas.

**Artículo 28.** Prohíbe los monopolios, prácticas monopolísticas, estancos y exenciones de impuestos (entre otros). Las atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal derivadas de este precepto hallan su fundamento en las diversas leyes complementarias a este artículo, entre las cuales destaca la Ley Federal de Competencia Económica.

**Artículo 31.** Señala la obligación que tienen los mexicanos de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa. Aquí la intervención del Ejecutivo está relacionada con el ejercicio del gasto público.

**Artículo 131.** Establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de los productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

De esta facultad es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de comercio exterior, con el propósito de regular la economía del país.



#### 4. FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *DOF* el 26 de julio de 1994,<sup>7</sup> es el cuerpo normativo que materializa la reforma constitucional de la nueva estructura del Distrito Federal, y a la que ya habíamos hecho referencia.

El capítulo I del título IV regula la estructura y atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es el órgano encargado de realizar la función legislativa (artículo 36).

Está conformada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los diputados a la Asamblea Legislativa son electos cada tres años (artículo 37 del Estatuto).

El artículo 42 establece las siguientes facultades en materia económica:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos (frac. III);
- Formular su proyecto de presupuesto que enviará, oportunamente al jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal (frac. III);
- Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea (frac. IV);
- Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión (frac. V);
- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal (frac. IX);

<sup>7</sup> Reformado mediante decretos publicados en el *DOF* los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 12 de enero de 1998, 11 de febrero de 1998, 14 de octubre de 1999 y 18 de noviembre de 1999.



- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal (frac. XIV):
- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicio de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios (frac. XV):
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (frac. XVII):
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el jefe de gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables (frac. XIX):
- Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea (frac. XX);

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (*DOF* 24 de mayo de 1999).<sup>8</sup>

Fue aprobada el 30 de abril de 1999 y sustituye a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sus atribuciones conforme al artículo 10 y sus fracciones son:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (frac. III);
- Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión (frac. IV):

- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (frac. V);
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el jefe de gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (frac. VI);
- Aprobar los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia (frac. VII);
- Recibir y analizar los informes trimestrales que le envíen el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados (frac. XIX);
- Acordar por las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación, en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como las leyes correspondientes (frac. XXVIII); y
- Las demás que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos aplicables (frac. XXIX).

<sup>8</sup> Reformas publicadas en el *DOF* de 9 de noviembre y el 19 de diciembre de 2000.