



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

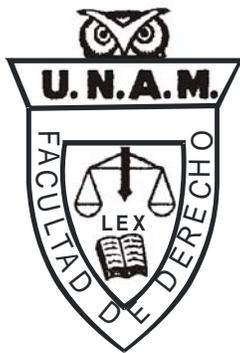
**“LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA
POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

ROCÍO HERNÁNDEZ VITE



ASESOR: DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos y dedicatorias:

Primeramente a Dios y muy en especial a todos los que han estado conmigo a lo largo de éste camino: familia y amigos.

A mi asesor, Miguel Covián, quien me orientó y animó a seguir adelante.

A mi maestro Adolfo Orive, de cuyas clases surgió éste proyecto de investigación.

A mis amigos investigadores del INACIPE, principalmente a Katherine Mendoza, Gabriel Cámpoli y Daniel Cunjama.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a quienes la forjaron y se esfuerzan por mantenerla en pie.

A los mexicanos que día con día realizamos un esfuerzo honesto y ético, desde nuestro propio ámbito y visión, para procurar un México mejor.

Muy en especial para: _____

ÍNDICE

Introducción	I
------------------------	---

Capítulo Uno

El liberalismo como antecedente del neoliberalismo

1.1 Aspectos generales del liberalismo	
1.1.1 Antecedentes históricos	1
1.1.2 Definición	3
1.1.3 Tesis fundamentales	4
1.2 El liberalismo político	
1.2.1 Antecedentes del Estado liberal de derecho	8
1.2.2 El Estado liberal de derecho	10
1.3 El liberalismo económico	
1.3.1 La escuela clásica	15
1.3.2 El sistema capitalista o de libre mercado	23
1.4. El liberalismo en México: el proyecto liberal de 1857 y la economía mexicana de finales del siglo XIX	
1.4.1 El liberalismo en México	25
1.4.1 El modelo económico de la Constitución Política de 1857	28
1.4.2 El proyecto liberal de 1857 y la economía mexicana de finales del siglo XIX	32

Capítulo Dos

El sistema de economía mixta

2.1 Estado social de derecho y Estado del bienestar	
2.1.1 Antecedentes y concepto de Estado social de derecho.	47

2.1.2 El Estado mexicano como Estado social de derecho	53
2.1.3 Aspecto económico del Estado social: El Estado del bienestar	55
2.2 El modelo de economía mixta	
2.2.1 Características generales	58
2.2.2 Principios del sistema de economía mixta	61
2.2.3 Concepto de economía mixta	63
2.3 El sistema económico establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
2.3.1 La configuración del proyecto económico nacional en la Constitución Política de 1917	68
2.3.2 El sistema de economía mixta en la Constitución Política mexicana. .	72
2.4 Desarrollo y efectos del modelo de economía mixta en México	88
2.4.1 Periodo revolucionario y el inmediato posterior	90
2.4.2 Periodo cardenista	93
2.4.3 Tendencias globales del periodo 1940-1982	95
2.4.4 Alcances y límites del desarrollo estabilizador	100
2.4.5 Periodo 1970-1982	102

Capítulo Tres

El modelo económico neoliberal

3.1 Crisis económica, globalización y proyecto neoliberal en México	
3.1.1 La crisis del Estado del bienestar	107
3.1.2 El modelo económico neoliberal	109
3.1.3 El Consenso de Washington	113
3.1.4 La globalización	118
3.2 Cambio estructural y política económica neoliberal	
3.2.1 La crisis de 1982 y el cambio estructural	121
3.2.2 Principales ejes del cambio estructural y la política económica neoliberal	124
3.3 Constitución y reforma neoliberal	
3.3.1 Impacto de la reforma estructural en la Constitución económica.	134
3.3.2 Impacto de la reforma estructural en el Derecho económico	139

3.4 Desarrollo y efectos de la política económica neoliberal en México	
3.4.1 Apertura comercial y sistema productivo	144
3.4.2 Nivel de empleo	148
3.4.3 Índice de crecimiento de la economía	149
3.4.4 La distribución del ingreso y los niveles de vida	150
3.4.5 Ausencia de cobertura de los costos del hombre	152

Capítulo Cuatro

La anticonstitucionalidad de la política económica neoliberal

4.1 Conceptos generales	
4.1.1 Constitución, constitucionalidad y anticonstitucionalidad	154
4.1.2 Política económica	164
4.2 Constitución y política económica	
4.2.1 La anticonstitucionalidad de la política económica neoliberal	166
4.2.2 Poder económico y política económica	177
4.3 Control del poder y control de la constitucionalidad	
4.3.1 El control del poder	181
4.3.2 El control de la constitucionalidad	185
4.3.3 Sistemas de control de la constitucionalidad	187
4.3.4 El sistema mexicano de control de la constitucionalidad	192
4.3.5 Propuesta de control de la constitucionalidad en materia económica. .	202
4.4 ¿Debe reformarse la Constitución para adaptarse al modelo neoliberal o la política económica debe sujetarse al sistema económico previsto por la Constitución Política?	
4.4.1 La reforma o revisión de la Constitución Política	209
4.4.2 El modelo de economía mixta como decisión política fundamental . . .	213
Conclusiones	217
Bibliografía	219

INTRODUCCIÓN

La crisis económica de 1982, en México, coincidió con una reestructuración de la economía a nivel mundial y el surgimiento del neoliberalismo como forma hegemónica de inserción en la aldea global. Coincidió también con el arribo de la llamada tecnocracia a las elites gubernamentales nacionales, mismas que, aprovechando la coyuntura, se abocaron a sentar las bases para la configuración de un modelo económico más *ad-hoc* con las nuevas exigencias de la economía internacional.

Esta transformación estructural de la economía se ha efectuado a partir de una política económica de corte neoliberal que en el plano jurídico ha operado a nivel de normas secundarias, reglamentos, decretos, acuerdos u otras disposiciones de rango inferior a la Constitución Política, y sin modificar los fundamentos del sistema económico previsto por esta última.

Luego entonces, la economía mexicana, que hasta entonces se había desarrollado bajo los parámetros del sistema de economía mixta establecido por la Constitución, también llamado modelo económico de la revolución, comenzó a experimentar cambios sustanciales efectuados al margen de la ley fundamental, manteniéndose la política económica del gobierno federal, desde aquél entonces, en un permanente estado de anticonstitucionalidad y fuera de los parámetros del Estado de derecho.

Todo lo anterior, en un contexto de globalización que ha favorecido la expansión del sistema de libre mercado y el surgimiento de nuevas expresiones del poder económico que buscan la manera de eludir las restricciones impuestas por el Estado social de Derecho o del bienestar, destruyendo los cimientos o estructuras jurídicas, institucionales, y socioeconómicas que daban eficacia a este tipo de Estado.

Ha surgido así, lo que algunos autores como Diego Valadés denominan Estado intangible (poderes económicos), y que actualmente dicta las pautas

que habrá de seguir el Estado-nación en la configuración del nuevo orden jurídico, económico y social, generalmente en beneficio de unos pocos individuos o compañías que tienen la capacidad de determinar el entorno económico, y en perjuicio de la mayor parte de los mexicanos y de la sociedad en general.

En México, el Estado intangible ha logrado acceder al poder político, fijando directamente las políticas y programas de gobierno en función de sus intereses privados. El gobierno federal, en especial, se ha dado a la tarea de promover y aplicar dichos programas, aprovechando la posición de privilegio que le corresponde en un régimen presidencialista como el mexicano.

Así pues, estas nuevas expresiones de poder han podido rebasar las limitaciones impuestas por el Estado Constitucional de Derecho, el cual se ha visto en diversas ocasiones violentado, ya sea de manera visible o casi imperceptible, por los titulares de los órganos del Estado, quienes aún dentro de los márgenes de su competencia legal, han actuado movidos por razones ideológicas o intereses de grupos económicos, contradiciendo o haciendo inaplicables las normas constitucionales.

Se ha denotado, incluso, que aún cuando se han respetado las normas de procedimiento previstas para la creación y modificación de leyes, la esencia de la Constitución, esto es, las decisiones políticas fundamentales en materia económica, han sido vulneradas por actos de poder anticonstitucionales, realizados bajo la apariencia de legalidad.

Ante estas manifestaciones de poder anticonstitucional y antidemocrático, el control de la constitucionalidad se ubica como el principal mecanismo, de carácter jurisdiccional, para la preservación o restauración del Estado Constitucional de Derecho y, en general, para la limitación del ejercicio del poder político.

No obstante, para que este mecanismo jurisdiccional pueda cumplir con tan relevante función, es indispensable contar con todo un sistema de control

de la constitucionalidad, de cuya adecuada estructuración depende la eficacia y efectividad de dicho sistema en su conjunto, así como la vigencia del principio de supremacía constitucional.

Así pues, se presenta el producto de una investigación realizada sobre la anticonstitucionalidad de la política o proyecto neoliberal en México, hipótesis que surgió de las excelentes clases de Problemas económicos de México impartidas por el Maestro Adolfo Orive en la Facultad de Derecho de la UNAM y con base en los fundamentos de la teoría constitucional desarrollada por el Dr. Miguel Covián.

El desarrollo de este trabajo implicó un verdadero reto personal, ya que se trata de un tema escasamente abordado o por lo menos, no desde la perspectiva adoptada. En el camino solo se encontró un par de tesis de posgrado que sirvieron de guía u orientación para alcanzar el objetivo final. Lo que si se encontró fue bastante material actualizado que desde una perspectiva estrictamente económica o jurídica respalda el contenido de la hipótesis. La labor complicada consistió en conjuntar ambas visiones en un solo fenómeno.

El objetivo general que guió la presente investigación fue demostrar, con base en el análisis de la política neoliberal y sus efectos, que ésta resulta contraria al modelo económico establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, es anticonstitucional. Para lograr este objetivo, se utilizó una metodología apoyada en el análisis histórico, comparativo y deductivo, buscando partir siempre desde un enfoque interdisciplinario, indispensable para la adecuada comprensión de todo fenómeno social.

Cada uno de los capítulos responde al tratamiento de los objetivos particulares, y cuyo contenido es el siguiente. El primero de ellos se dedica al estudio del liberalismo, en tanto antecedente de esta nueva visión de la economía identificada comúnmente como neoliberalismo. Aquí el análisis se centra en las características fundamentales del liberalismo, en sus aspectos

jurídico-político y económico, así como en las implicaciones que en estos ámbitos tuvo el proyecto liberal, a nivel global y en México.

El capítulo dos se dedica, en una primera parte, al Estado social de derecho o de bienestar y, en términos generales, al sistema de economía mixta; y en una segunda parte, al análisis de los fundamentos del sistema de economía mixta previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de sus principales efectos o resultados durante el periodo de su implementación, que va de 1917 a 1982.

En el capítulo tres, el análisis se centra en el modelo neoliberal, la crisis de 1982 en México, así como en la transformación estructural y desarrollo la política económica neoliberal. El aspecto medular lo constituye el estudio del impacto de la política económica neoliberal en la Constitución económica o capítulo económico de la Constitución Política mexicana y, en términos muy generales, en el derecho económico nacional.

Al igual que en los anteriores apartados, la parte final está reservada para el examen de los efectos que en estos mismos rubros ha traído consigo la implementación de política económica neoliberal, extendiéndose, dicho examen, tan sólo a los primeros años del presente siglo, época hasta la cual han abarcado los estudios más recientes (e importantes para efectos de la presente investigación) sobre el estado que guarda la economía nacional.

Finalmente, el último capítulo está dedicado, en un primero momento, a establecer los conceptos de Constitución, anticonstitucionalidad y política económica a partir de los cuales será planteada la anticonstitucionalidad de la política económica neoliberal en México, así como a la relación existente entre el poder económico y la política económica.

En un segundo momento se aborda el tema del control del poder, con un especial énfasis en el control jurisdiccional, para luego referirse, de manera precisa, al control y sistemas de control de la constitucionalidad. El análisis del sistema mexicano de control de la constitucionalidad es el aspecto medular de

este último capítulo, que se concluye con una propuesta de reestructuración de dicho sistema y de instauración de medios de control político complementarios al control jurisdiccional.

A manera de conclusión definitiva se incluyen, como parte final, los aspectos de la reforma o revisión constitucional y el sistema de economía mixta como decisión política fundamental, como preámbulo para responder a la interrogante ¿Debe reformarse la Constitución Política para adaptarse al modelo económico neoliberal o la política económica debe sujetarse al modelo económico previsto por la Constitución Política?

Se estimó indispensable responder a esta pregunta, sugerida por el Maestro Orive, toda vez que en ella se centra uno de los más importantes debates que prevalecen en el actual contexto de globalización y expansión del derecho económico internacional, y que tiene que ver con la eterna pugna entre derecho y poder, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

CAPÍTULO 1

EL LIBERALISMO COMO ANTECEDENTE DEL NEOLIBERALISMO

1.1 ASPECTOS GENERALES DEL LIBERALISMO

1.1.1 Antecedentes históricos

Al hablar liberalismo podemos decir, primeramente, que se trata de un fenómeno moderno que surge en Europa occidental durante los siglos XV y XVI y sustituye al feudalismo o sociedad medieval, penetrando en toda la vida humana. Las últimas manifestaciones del liberalismo se extienden hasta el siglo XX, periodo en el que se renueva y da paso al neoliberalismo.

El fenómeno liberal ha presentado variaciones que responden a las condiciones históricas y nacionales de cada país, sin embargo, podemos extraer una serie de principios fundamentales que lo han caracterizado a través del tiempo y el espacio.

El término “liberalismo”, por su parte, es aún de mayor actualidad. Schapiro señala que su significado “es de origen español y proviene del nombre de un partido político, el de los liberales, que en los primeros años del

siglo XIX abogaban por un Gobierno Constitucional en España”¹. Asimismo, refiere que, “con el tiempo, el uso del término liberal se extendió a otros países y fue adoptado para designar a un Gobierno, partido, política u opinión que favoreciera la libertad en oposición al autoritarismo”.²

Indudablemente el término liberalismo nos remite por su etimología a la idea de libertad, sin embargo, ésta se ha concebido de manera distinta a lo largo de la historia, por lo que—para definirlo—no podemos sustraernos únicamente al significado o a la raíz etimológica de dicho término.

Encontramos los orígenes del liberalismo tras la crisis de la sociedad medieval y el nacimiento de la sociedad moderna. Los fenómenos que motivaron su surgimiento fueron los siguientes:

- La transformación de una economía destinada al autoconsumo a una economía de mercado, a raíz de la apertura de las vías de comunicación con el oriente, el descubrimiento del nuevo mundo y la importación de metales preciosos que, en conjunción, permitieron la creación de nuevos imperios económicos.
- El surgimiento de nuevos tipos sociales como el comerciante aventurero, el artesano y el habitante de la ciudad.
- La Revolución Científica que trajo consigo la modernización acelerada por el descubrimiento de técnicas que transformaron las condiciones de vida.
- La Ilustración, como movimiento en el que la burguesía encuentra su expresión teórica.
- Las consecuencias derivadas de la Reforma.

Todos estos fenómenos confluyeron de manera conjunta en el tránsito de la sociedad medieval a la sociedad moderna, sin embargo, es necesario hacer hincapié en la importancia del surgimiento de un nuevo sujeto social,

¹ Schapiro J. Salwyn, *Liberalismo: Su significado e historia*, trad. de Julio Ameller, Buenos Aires, Paidós, 1965, p.11.

² *Idem.*

llámese burguesía, toda vez que no se puede concebir la transición de una sociedad a otra sin la existencia previa de esta nueva clase que—apoderándose paulatinamente de los instrumentos de transformación y dominación social, esto es, la economía, la política, la religión, la ética—logró afirmarse en el nuevo contexto social.

Así pues, estos cambios sentaron las bases para que, durante el siglo XVIII, tuviera lugar un desplazamiento de la riqueza y de los centros de decisión y poder, de la iglesia y la nobleza, a la burguesía comerciante e industrial de las ciudades. Finalmente, con el desarrollo de la burguesía, la organización feudal empieza a decaer en beneficio de la ciudad o sociedad liberal, en algunos casos de manera gradual y pacífica como en Inglaterra, y en otros, mediante una ruptura revolucionaria, como es el caso de Francia.

1.1.2. Definición de liberalismo

Tal como se señaló en un principio, el liberalismo se hizo presente en todos los órdenes de la vida humana, es decir, en la política, la economía, la filosofía, etcétera, conformando un espacio cultural sustentado por un “conjunto de actitudes mentales referidas a los valores individuales típicos de la racionalidad occidental y a una serie de reglas prácticas para la orientación de las conductas políticas y económicas”.³

André Vachet engloba estas múltiples dimensiones o manifestaciones del liberalismo y puntualiza el carácter de las mismas, por lo que consideramos pertinente asumir --para efectos del presente trabajo-- la definición de liberalismo que proporciona dicho autor al señalar que:

Habrá que considerar como liberal toda manifestación racional o social que ponga como principio o fin la actividad humana o de la organización social, política y económica, así como toda manifestación basada sin reservas en

³ Vachet, André, *La ideología liberal*, trad. de Pablo Fernández Albaladejo, Madrid, Fundamentos, 1970, p.21.

la bondad natural del hombre y en la fuerza de la razón, que intente liberar al individuo de las autoridades religiosas, morales, racionales y políticas, con la intención de asegurar a todos los hombres la posibilidad de afirmar sus derechos y de trabajar por el incremento de sus bienes.⁴

1.1.3 Las tesis fundamentales del liberalismo

Antes de concretarse en la historia como sociedad, el liberalismo fue la ideología de una fuerza social o de una sociedad en transformación. Esta ideología se desarrolla con base en tres importantes corrientes de pensamiento: el naturalismo, el racionalismo y el individualismo. La primera, esto es, el naturalismo sitúa al interés como motor de la actividad humana, como justificación de los derechos y garantía de infalibilidad de las leyes naturales. La meta de todo individuo –en este orden natural--consiste en alcanzar la felicidad, misma que es identificada con el disfrute de los bienes materiales.

El racionalismo establece a la razón y a la ciencia como único medio para fijar las reglas de comportamiento, de eficacia y de utilitarismo en una sociedad dada. El individualismo, por su parte, afirma la primacía del individuo y, por consiguiente, la de la libertad individual sobre toda estructura social.

La ideología liberal se concreta en tres tesis esenciales: la libertad, la igualdad legal y la propiedad, tesis que, en conjunción, revelan el significado y las tendencias del liberalismo, especialmente en lo que al aspecto político y económico se refiere.

⁴ *Ibidem*, p.24.

1.1.3.1 La libertad

Para el liberalismo, según su misma denominación, el primero y más importante de los derechos naturales es el derecho a la libertad: expresión del instinto de conservación del individuo; consecuencia de su autonomía y suficiencia racional; condición de su felicidad.

La doctrina liberal parte de la noción de libertad natural o de libertad del hombre en estado de naturaleza y se aboca, más que a la libertad interna o libre arbitrio, a la libertad externa o de expansión. La libertad externa, considerada negativamente, conlleva la ausencia de violencia sobre la acción y positivamente la capacidad de actuar según la razón, en todos los campos de la vida humana. Al respecto Locke dice lo siguiente:

La libertad natural: derecho que la naturaleza otorga a todos los hombres para disponer de su persona y bienes de la forma que consideren más conveniente para su felicidad, con la condición de que lo hagan dentro de los límites de la ley natural y que no abusen en perjuicio de otros hombres. Las leyes naturales son, por tanto, la regla y la medida de esta libertad.⁵

La libertad, entendida de esta manera, conlleva una sumisión a un orden, a las leyes y a la razón. Montesquieu precisa esta concepción al afirmar que “la libertad es el derecho a hacer lo que las leyes permitan”.⁶

Para el liberalismo, en suma, la libertad consiste en un poder de afirmación de la autonomía y de la independencia del individuo, fundamentalmente, en relación a la autoridad política y social; y de la dependencia o subordinación de ésta autoridad a las libertades individuales, por lo que podemos concluir que el carácter de esta libertad es, esencialmente, político.

⁵ John, Locke. Citado por André Vachet, *op.cit.*, p. 162.

⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 13ª ed., México, Porrúa, 2000, p.103.

1.1.3.2 La igualdad legal

En la doctrina liberal, el concepto de igualdad se reduce a una identidad de derechos y obligaciones que pueden ejercerse dentro un marco general para todos los individuos. Se trata de una igualdad ante la ley, o de una igualdad de derechos frente al Estado –para Locke y Montesquieu--y dentro del Estado según Rousseau.

Del contenido de esta igualdad, se desprende que ésta no supone un igualitarismo social sino que tiende a afirmar las diferencias existentes entre los individuos, ya que los hombres deben ser iguales pero sólo ante la ley. Así, puede y hasta debe haber desigualdades en el trabajo, la producción, la propiedad, pero no puede haber desigualdad en el derecho. Locke escribe al respecto:

Aunque se haya dicho más arriba (cap. II) que todos los hombres son iguales por naturaleza, no se debe entender por eso que se refiera a todo tipo de igualdad... Todo esto no se opone a la igualdad de todos los hombres, referida al derecho de jurisdicción o de autoridad que puede ejercerse sobre otro; vamos a referirnos a esta igualdad según nuestra perspectiva: el derecho legal que tiene todo hombre a gozar de la libertad natural sin encontrarse sometido a la voluntad o a la autoridad de cualquier otro.⁷

Sólo algunos pensadores como Condorcet proponen una igualdad más amplia, pues asocian las desigualdades a la ignorancia y a la arbitrariedad de los poderes. Otros, como Rousseau y Montesquieu, van más allá y se oponen --en nombre de la democracia-- a un desarrollo demasiado grande de la pobreza o la riqueza.

En este punto encontramos una de las contradicciones fundamentales del liberalismo, toda vez que la igualdad jurídica propicia la desigualdad social y ésta, a su vez, impide la práctica real o eficaz de la garantía de igualdad.

⁷ John, Locke. Citado por André Vachet, *op. cit.*, p.182.

1.1.3.3 La propiedad

Por lo que respecta a la idea de propiedad, encontramos las aportaciones más relevantes en la obra de Locke, donde dicho autor sostiene que, original y naturalmente, el hombre es propietario de lo que hace.⁸ En este sentido escribe:

Cada vez que el hombre saca algo del estado de naturaleza en que lo había puesto y dejado la naturaleza... adquiere una propiedad... Todo aquello que el hombre podía lograr mediante sus actos y retirar del estado de naturaleza se convertía en propiedad y, por tanto, le añade un elemento personal; así se accede a la propiedad. Además, cuando de esta forma se retiran bienes del estado común en que los había puesto la naturaleza, el trabajo que se les incorpora suprime, desde ese momento, el derecho común que sobre dichos bienes tenían los otros hombres⁹

Como puede observarse, Locke pone énfasis en el carácter exclusivo de la propiedad hasta tal punto que pudiera hacernos creer que ésta sólo puede ser privada e individual y sin ninguna intervención externa, ya que cualquier tipo de control, según su punto de vista, es perjudicial e ilegítimo.

En general, los liberales sostienen la idea de la intangibilidad de la propiedad privada—en especial—la capitalista, idea que responde a los intereses, fundamentalmente, de la burguesía, dado el proceso de capitalización que habían inaugurado y del cual era justificación el liberalismo. Así pues, la propiedad privada adquiere un status de derecho natural, lo que implica también el reconocimiento del derecho a ciertos medios que permitan asegurarla.

Cabe añadir que, con el liberalismo, la propiedad se establece como condicionante de la productividad y la felicidad. Asimismo, se estimula el proceso de apropiación, acumulación, capitalización y de liberación de

⁸ Villegas, Abelardo, *Grandes tendencias políticas contemporáneas*, UNAM, México, 1986, p. 23.

⁹ John, Locke. Citado por André Vachet, *op.cit.*, p.186.

cualquier control ético o político sobre la misma. La apropiación y la acumulación desigual del capital se convierte—en este orden de ideas—en principio moral y en proceso necesario para el crecimiento económico.

Sin embargo, este optimismo —característico del pensamiento liberal— impide visualizar las consecuencias de la identificación entre la ética y la economía, ya que la propiedad, sobre todo, la propiedad capital, al adquirir una posición imperialista sobre otros derechos y valores, hace poco posible su limitación en nombre del ideal humano o social.¹⁰

1.2 EL LIBERALISMO POLÍTICO

1.2.1 Antecedentes del Estado liberal de Derecho

Encontramos los antecedentes del estado liberal en las revoluciones inglesas del siglo XVII que, en la búsqueda por limitar el poder del monarca, dieron origen a las instituciones que caracterizan a dicha forma de estado, éstas son la distribución de funciones y los derechos del hombre.

Históricamente, el estado liberal de derecho nace con la revolución norteamericana de 1776 y la revolución francesa de 1789, “cuando además de la distribución de funciones entre los órganos del estado y los derechos del hombre, se reconoció la supremacía de la ley que regula íntegramente la dinámica del poder”.¹¹

Así pues, el estado liberal de derecho es el resultado de una lucha por limitar el poder político, misma que se dio en forma gradual —conquistando progresivamente espacios de mayor libertad frente al Estado— o mediante la vía revolucionaria, como es el caso de Inglaterra y Francia, respectivamente.

¹⁰ *Ibidem*, p. 191.

¹¹ Covián Andrade, Miguel, *El Sistema Político Mexicano: Democracia y Cambio Estructural*, 2ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 8.

El estado liberal tiene su sustento en la doctrina de los derechos del hombre, elaborada por la escuela de derecho natural o iusnaturalista que --partiendo de un supuesto estado originario o estado natural del hombre-- intenta justificar los límites al poder político bajo la premisa de que los individuos tienen por naturaleza ciertos derechos fundamentales que son anteriores a la autoridad política y ésta debe respetar y garantizar. Partiendo de lo anterior, el estado liberal es justificado, racionalmente, como producto de un convenio entre los hombres por medio del cual éstos ceden sus derechos en orden a la seguridad colectiva y la paz interior.

La teoría de los derechos naturales se encuentra estrechamente vinculada con la teoría del contrato social de Rousseau, según ésta última el gobierno debe basarse o derivar de un acuerdo contractual y, por ende, del consenso de los ciudadanos para tener un carácter legítimo.¹²

Con el propósito de limitar el poder político surgen, entonces, la teoría del control del poder y la teoría de la limitación de las funciones del estado. Entre estas teorías puede observarse una significativa dependencia, en el sentido de que es más viable el control del poder, en cuanto más restringido es su ámbito de intervención, es decir, el estado mínimo es más controlable que el estado máximo.¹³

La teoría de la limitación de las funciones del Estado afirma la primacía de la libertad del individuo frente al poder soberano, y la subordinación de los deberes del soberano a los derechos e intereses del individuo. Esta teoría es de gran relevancia en la conformación del estado liberal, sobre todo si tomamos en cuenta que --desde la óptica liberal-- el estado es considerado como un mal necesario y, por lo tanto, debe entrometerse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos. Con relación a lo anterior, Thomas Paine señala lo siguiente:

¹² Kuhl, Reinhard, *Liberalismo y Fascismo: 2 formas de dominio burgués*, Barcelona, Fontanella, 1978, p. 29.

¹³ Bobbio Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 22.

La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad positivamente uniendo al mismo tiempo nuestros afectos, el segundo negativamente teniendo a raya nuestros vicios. Una alienta las relaciones, el otro crea las distinciones. La primera protege, el segundo castiga. La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aun bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, en la peor es insoportable.¹⁴

El Estado liberal es, en síntesis, aquél que se encuentra limitado tanto en sus poderes como en sus funciones, limitaciones que se representan o engloban por las nociones de estado de derecho y estado mínimo, respectivamente. Así, en esta forma de estado, la libertad individual es garantizada a través de ciertos mecanismos --constitucionalmente establecidos-- que tienen como propósito salvaguardar al individuo de los abusos del poder, además del hecho de que al estado se le reconocen funciones limitadas al mantenimiento del orden público interno y externo.

1.2.2 El Estado liberal de Derecho

Para Bobbio, “el estado de derecho es un estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (leyes fundamentales o constitucionales) y, además, son ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan”.¹⁵ El estado de derecho conlleva, de acuerdo con este autor, una superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres.

El maestro Miguel Covián afirma, por su parte, que la noción de Estado de Derecho equivale a lo que los estudiosos de la ciencia jurídica denominan constitucionalismo moderno, y cuya esencia o propósito consiste en la limitación del ejercicio del poder político.¹⁶

¹⁴ Paine, Thomas, *Common Sense*, 1776. Citado por Norberto Bobbio, *op.cit.*, p. 22.

¹⁵ *Ibidem*, p. 18

¹⁶ *El Sistema Político Mexicano...*, *op.cit.*, p. 1.

Lo cierto es que, con el estado liberal de derecho o constitucionalismo se establecen dos límites fundamentales al ejercicio del poder político: los derechos fundamentales del hombre o del ciudadano y la distribución de funciones entre los órganos del estado.

Los derechos del hombre --ahora garantías individuales o derechos humanos-- conllevan lo que algunos autores denominan *status negativus*¹⁷, es decir, la obligación o deber del estado de no actuar o interferir dentro de los límites o marco de desarrollo de la libertad del individuo. Estos límites, establecidos por las leyes, son la libertad del otro y la conservación de las condiciones de orden mínimas en la sociedad. El respeto a los derechos del hombre consiste, en este orden de ideas, en permitir al individuo hacer (*laissez faire*) y moverse (*laissez passer*) dentro de su esfera privada, de la que también forma parte el ámbito político y económico de las sociedades.

Por su parte, la distribución de funciones entre los órganos del estado constituye, al igual que los derechos del hombre, un freno legalmente establecido a la tendencia natural del poder político de invadir la esfera del individuo.

Esta distribución de funciones se justifica con base en la idea de que la concentración excesiva de poder en una sola instancia representa una amenaza para la libertad. Es por esto que el poder político debe ser distribuido entre distintos órganos, de manera que estén en condiciones de limitarse y controlarse mutuamente.¹⁸

Luego entonces, dicha institución permite controlar el ejercicio del poder político en la medida que éste se encuentra fragmentado y la actuación de cada órgano esta limitada a su esfera competencial. Así pues, dada su función, la distribución de competencias entre los órganos del estado se constituye en presupuesto indispensable para el ejercicio de los derechos del hombre.

¹⁷ *Liberalismo y Fascismo...*, *op.cit.*, p.50.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 62-63.

En el modelo liberal de estado, el derecho y la democracia aparecen como medio y telos –respectivamente—para justificar el modelo de organización y de ejercicio del poder que se estableció con el constitucionalismo. Bajo este esquema, tal como señala el Doctor Miguel Covián, el derecho “constituye el marco referencial del ejercicio del poder político, mismo que no puede penetrar en el ámbito de los derechos del hombre (primer límite) ni puede ser utilizado por un órgano o autoridad para actuar fuera del ámbito competencial que le asigna la ley (segundo límite)”.¹⁹

Los principios del nuevo modelo de estado, es decir, los derechos del hombre y la división de poderes, son plasmados en normas jurídicas para adquirir observancia obligatoria. La norma jurídica superior que plasma tales principios, dando nacimiento al estado liberal de derecho, recibe el nombre de ley suprema o constitución. Al respecto, Michel Miaille escribe lo siguiente:

La existencia de una constitución como texto único que reúne las reglas concernientes a la atribución y al ejercicio del poder político en determinada sociedad, es un fenómeno relativamente reciente: en la forma que le conocemos actualmente, no es anterior al siglo XVIII... Esta técnica jurídica resultó necesaria en el momento en que la burguesía, políticamente minoritaria frente a la aristocracia, buscó un medio de limitar el poder real en el cual teóricamente no participaba...el texto de la constitución no es otra cosa que el resumen de las afirmaciones de los derechos de los ciudadanos y de las modalidades de ejercicio del poder por ellos mismos o por sus representantes. La constitución representa por lo tanto la ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites.²⁰

Además del ejercicio del poder, la constitución prevé la modificación de sus propias estructuras o auto reforma, a más de ser la que fundamenta la validez de todas las leyes o normas jurídicas, y la base de todo acto de autoridad. Así, mientras en el estado absolutista prevalecía la subjetividad y

¹⁹ *El Sistema Político Mexicano...*, *op.cit.*, p. 3.

²⁰ Miaille, Michel, *El Estado del Derecho*, U. A. de Puebla, México, 1985, pp. 17-18. Citado por Miguel Covián, *op.cit.*, p.2.

parcialidad del monarca, en el estado liberal de derecho todo acto del poder público es objetivo e impersonal, como lo es la norma jurídica.

De igual manera, los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a la constitución y todos los actos provenientes de dichos órganos deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).²¹

Este es, a grandes rasgos, el modelo de estado que fue concebido por el liberalismo, y en el no precisamente el derecho ha podido limitar el poder político, sino que, por el contrario, muchas veces éste se ha servido del derecho para afianzarse en el orden social.

1.2.2.1 El individualismo

En la historia del pensamiento político predominan dos concepciones de estado: organicismo (olismo) e individualismo (atomismo). El organicismo, formulado esencialmente por Aristóteles, “considera al estado como un organismo en grande compuesto por partes unidas mediante una relación de interdependencia, indispensable para la vida del todo”.²² El individualismo, por otro lado, concibe al estado como un conjunto de individuos; resultado de la actividad y las relaciones que establecen entre ellos.

Encontramos los orígenes filosóficos del individualismo en la escolástica no tomista, principalmente de San Buenaventura, Scoto y Ockham, cuyas aportaciones se complementan para destruir la relación ontológica entre el individuo y la sociedad; estableciendo los fundamentos de una concepción individualista, racionalista y utilitaria de la sociedad.

²¹ *Ibidem*, p. 6.

²² *Liberalismo y Democracia, op.cit.*, 49.

Con San Buenaventura, la sociedad y el Estado son considerados no como elementos previamente dados, sino como construcciones o productos artificiales del hombre. De esta manera, ambos elementos son desvalorizados y ligados a la teología del pecado, conformándose así uno de los principales gérmenes de la desconfianza frente a lo social y a lo político. Otro elemento relevante en la obra de este autor, es que el bien común deja de ser el resultado de una obra común, y se reduce a la suma de los méritos individuales sin constituir una totalidad.

Partiendo de lo anterior, es que Scoto afirma que toda organización (excepto la familia, única forma social inscrita en la naturaleza del hombre) depende del consentimiento de individuos autónomos que se asocian para fines particulares. Ockham completa esta visión haciendo la distinción entre ley natural y ley positiva: “las leyes sociales dependen de la voluntad humana y son en cuanto tales, convenciones artificiales y provisionales”.²³

La teoría individualista se configura, propiamente, con el pensamiento de Hobbes, quien “parte de la hipótesis de un estado de naturaleza en el que sólo hay individuos separados los unos de los otros por sus pasiones y por sus intereses contrapuestos, y obligados a unirse de común acuerdo en una sociedad política para huir de la destrucción recíproca.”²⁴ Esta visión influye de manera directa en el pensamiento liberal y democrático moderno, de manera que el estado y, en general, la sociedad liberal es construida con base en estos principios.

El individualismo penetra todo el pensamiento liberal del siglo XVIII, a consecuencia de la destrucción de la concepción orgánica de la sociedad, que tuviera lugar a fines de la edad media. Este fenómeno recibió una clara influencia del movimiento de Reforma, pues la exigencia de libertad desde el ámbito espiritual se hizo extensiva al dominio social. “El individualismo en el terreno religioso condujo por alteraciones sensibles, aunque no totalmente

²³ *La ideología liberal, op.cit.*, pp. 42-43.

²⁴ *Liberalismo y Democracia, op.cit.*, p.50.

lógicas, a la moral individual y la moral individual condujo al menosprecio de la estructura social frente al carácter individual.”²⁵

Con el Renacimiento y la Reforma, esta ruptura lleva a la afirmación de la autosuficiencia humana y a la limitación progresiva de la influencia o del poder de las instituciones. Así, la crítica al intervencionismo estatal se hizo con base en el criterio del utilitarismo individualista y de la prioridad de los intereses individuales.

El Individualismo encuentra su apogeo en las teorías del estado de naturaleza y del contrato social, que intentan aislar al individuo de toda consideración histórica y sociológica para recomenzar la historia y el fenómeno social a partir de la afirmación de los derechos individuales. Así pues, con el individualismo moderno se niegan las necesidades políticas y sociales, se determina una readaptación de las instituciones y finalidades colectivas en función de los individuos, tesis de la cual se apropia el liberalismo.

1.3 EL LIBERALISMO ECONÓMICO

1.3.1 La escuela clásica

En la economía, al igual que en la filosofía y la política del liberalismo, se observa una clara tendencia hacia el individualismo. Ya los fisiócratas habían concebido las ideas de orden natural y libertad económica que coincidieran con las posturas individualistas de Hume, Locke y Hobbes, para luego ser desarrolladas por la escuela clásica de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

La escuela clásica, fundada por Smith, David Ricardo y Malthus, se caracteriza en la historia del pensamiento económico por su ardua defensa de la libre competencia. Quizá es por esto que algunos autores contemporáneos

²⁵ R. H. Tawney, *La religion et l'essor du capitalisme*, p. 235. Citado por André Vachét, *op.cit.*, p. 126.

como Giovanni Sartori consideran que dicha corriente de pensamiento debiera llamarse librecambismo y no liberalismo ya que, desde su punto de vista, el liberalismo es sólo político y no económico.²⁶

Por cuanto hace al término liberalismo, en un sentido económico, éste es generalmente utilizado con dos diferentes significaciones. Por un lado, implica una política económica basada en la completa libertad de producción de mercancías y servicios. “Los capitales y mano de obra son libres de desplazarse hacia las actividades y empleos más rentables al margen de todo control y condicionamiento externo, en el marco de un mercado de competencia perfecta capaz de ofrecer a los operadores todas las informaciones a través del sistema de precios”²⁷. Aquí, se traduce en las expresiones *laissez faire*, *laissez passer* que se contraponen a estatismo, intervencionismo, colectivismo, dirigismo, etcétera.

En su otra acepción, el término liberalismo hace referencia a una política económica basada en la libertad de cambio con el exterior; es equivalente a libre cambio (*free trade*) y se contrapone al proteccionismo. Aunque las expresiones *laissez faire* y *laissez passer* fueron acuñadas por el pensamiento económico francés, son los fisiócratas quienes utilizaron de forma más coherente estos conceptos, vinculándolos con el sistema del orden natural.

Como puede observarse el liberalismo económico tiene su antecedente en el pensamiento de los fisiócratas, quienes sostenían que la actividad económica estaba regida por leyes naturales y espontáneas, cuyo cumplimiento no debería ser obstaculizado por el hombre. Para ellos la libertad de producir y de comerciar constituyen presupuestos indispensables y suficientes para instaurar un orden natural en la sociedad, así, consideraban que para alcanzar el desarrollo de la economía ésta debía estar concordancia con las leyes de la naturaleza. La escuela liberal toma de la fisiocracia la idea del orden natural pero desecha la tesis de la preeminencia de la agricultura.

²⁶ Véase Blas, Gerardo, “En torno al viejo y al nuevo liberalismo” en Razón y palabra, N° 37, consultada en junio de 2006, www.cen.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/fcys/2004/marzo/html.

²⁷ Faucci, Ricardo, *Liberalismo y Proteccionismo*, Barcelona, Oikos Tau, 1989, p. 10.

Reinhard afirma que la fisiocracia ya había concebido la teoría de que el individuo, al luchar por sus propios intereses, contribuía al mismo tiempo al bienestar colectivo; y la función del estado consistía en eliminar los obstáculos que se oponen al orden natural.²⁸

En si, el liberalismo económico nace como una respuesta al excesivo intervencionismo estatal que recomendara el mercantilismo, por lo que, desde esa perspectiva, se estima indispensable la abstención del estado en la economía, excepción hecha de las actividades que no interesaban o escapaban a las posibilidades de los particulares.

Adam Smith viene a completar esta visión individualista de la economía, supliendo al enfoque estatista que había prevalecido durante siglos, y de manera especial con el mercantilismo. En su obra fundamental, “Estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”, puso las bases sobre las cuales habría de desarrollarse la escuela liberal.

Smith compartía con los fisiócratas la tesis de la ley natural pero minimizaba la tesis de la preeminencia de la agricultura. Creía que, así como existe un orden natural, existe también un orden y ciencia económica regidos por leyes parecidas a las físicas e infalibles que --ligadas con la naturaleza humana-- responden a su afán de satisfacer sus necesidades con el menor esfuerzo y máximo rendimiento.

Este autor se inclina por la libertad absoluta de comercio exterior, sin embargo, refiere que esta puede ser restringida cuando se trate de cuestiones de seguridad nacional o de derechos compensatorios que tengan como objetivo equilibrar el precio de las mercancías importadas con las producidas internamente a fin de evitar una competencia desleal.²⁹

²⁸ Véase *Liberalismo y Fascismo...*, *op.cit.*, p.40.

²⁹ Véase Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 4ª ed., México, Limusa/Noriega Editores, 1998, p. 118.

Asimismo, es el primer economista en preocuparse por la división del trabajo con un criterio moderno. Si bien sostiene que la producción aumenta al intervenir --cada trabajador-- en diferentes pasos de la misma, advierte también que esta labor podría hacerse monótona y peligrosa. Por esta razón afirma que la división del trabajo sólo es posible en una sociedad amplia o desarrollada que permita a los individuos dedicarse a diversas actividades complementarias.

Para Smith el progreso es la regla de las relaciones humanas, por lo que, en su opinión, bastaba el egoísmo innato del hombre y la armonía natural de todos los intereses humanos para alcanzar el progreso y el bienestar colectivo. Según este autor existe una “mano invisible” que coordina las relaciones interpersonales y funciona de manera especial en la esfera económica.

Quando prefiere sostener la actividad productiva de su país en lugar de la extranjera, (el comerciante) fija como objetivo sólo su propia seguridad, y cuando dirige esta actividad de tal modo que su producto sea el máximo posible, él está considerando sólo su propia ganancia, conducido por una “mano invisible” hacia la prosecución de un fin que no pertenece al ámbito de sus intenciones. Esto no representa un daño para la sociedad. Persiguiendo su propio interés, él persigue frecuentemente el interés de la sociedad de un modo mucho más eficaz que cuando pretende efectivamente perseguirlo.³⁰

Partiendo de esta idea, considera como perjudicial la intervención del estado en la economía pues, desde su punto de vista, grupos de poder dentro del estado pueden desvirtuar el sistema de la libertad natural a su exclusivo beneficio, además de que los monopolios florecen a la sombra del estado.

Desde esta perspectiva, el gobierno no es más que un instrumento de opresión de clase que se establece para defender la propiedad de los ricos de las amenazas de los pobres, de lo que se deduce que la intervención del estado sólo es admitida cuando esta encaminada a finalidades

³⁰ Smith, 1776. Citado por Ricardo Faucci ,*op.cit.*, p. 16.

extraeconómicas. Con base en este argumento la no intervención del estado en la economía viene a constituirse en complemento indispensable de la doctrina del *laissez faire*, de la cual fuera precursor.

Así pues, Smith atribuía todos los males sociales a los errores del gobierno. Creía que éste era necesario sólo para proteger la propiedad, velar por la libertad, realizar obras públicas que no fueran costeables desde el punto de vista de provecho económico para los particulares y proteger al país de agresiones exteriores.³¹

En cuanto al comercio internacional, Smith refiere que el tráfico debe ser espontáneo, movido solamente por instancia de las leyes naturales, de manera que se opone a las medidas proteccionistas. Señala que la libertad de comercio se traduce en dos grandes beneficios. Por un lado, conlleva la ampliación del mercado, cuya estrechez es el principal obstáculo para la división del trabajo y la productividad; por el otro, el libre comercio implica abrir el mercado a los productos que exceden el consumo interno, en otras palabras, permite la exportación del producto excedente.

Estos beneficios, a su vez, sirven de estímulo a los países para mejorar sus capacidades de producción, con lo que se incrementa la renta y la riqueza efectiva de la sociedad. Agrega que las restricciones a la libertad de importación y de exportación sólo representan un coste para los consumidores y para la colectividad, así como una ventaja para un reducido grupo de productores.

No obstante haber sostenido lo anterior, este pensador llegó a afirmar que el mercado tampoco asegura la igualdad económica entre los participantes, sino acentúa la desigualdad entre ellos, ya que el mercado refleja también los contrastes de intereses entre propietarios de medios de producción y asalariados.

³¹ Véase *Fundamentos para la historia... op.cit.*, p. 120.

Con todo, Smith dice que si bien el mercado no es la panacea de todos los males sociales, el sistema de libertades económicas es preferible por la movilización de las fuerzas de producción que genera, en comparación con cualquier otro sistema económico experimentado hasta entonces. “A pesar de una desigualdad tan opresiva, el miembro más humilde y despreciado de una sociedad avanzada goza de una mejor riqueza y abundancia”³²

David Ricardo hace una interesante aportación al pensamiento liberal del siglo XIX, al señalar que el efecto del libre comercio exterior sería la reasignación de recursos en el interior de cada país, especializando a éstos en aquella rama de la producción cuyos costes --en relación a los de otras producciones nacionales-- son menores. Así, este autor preveía, desde aquél entonces, la tendencia histórica observable desde la primera mitad del siglo XIX, hacia la polarización de la economía mundial entre países primarios (en general subdesarrollados) y países industrializados.³³

Malthus, por su parte, se avoca a estudiar las causas que originan la pobreza de las naciones para concluir que aquélla es atribuible, más que nada, al principio de población, según el cual la humanidad crece a un ritmo mucho mayor que el de las subsistencias. Esto es, los hombres se reproducen de manera geométrica y los alimentos aritméticamente, por lo que la pobreza es causada por el desequilibrio entre población y productos de subsistencia.

Las ideas liberales fueron también desarrolladas por Jhon Stuart Mill, quien ya presentaba ciertos rasgos de transición hacia el socialismo. De entre sus obras merecen especial atención sus principios o leyes económicas y su programa socialista individualista.

Siguiendo a Mill, la postura liberal o de la escuela clásica se concretiza en ciertas leyes naturales, de carácter universal y permanente, que conforman la base de la ciencia económica. Estas leyes fundamentales son:

³² Smith, Adam. Citado por Ricardo Faucci, *op.cit.*, p.18.

³³ *Ibidem*, p.36.

1.- La ley del interés personal o principio hedonístico, según el cual todo movimiento económico esta motivado por el interés que tiene el individuo por un beneficio para sí.

2. La ley de la libre competencia, que parte de la idea de que cada individuo es el más indicado para procurar sus intereses. Desde la perspectiva liberal, la libre competencia es una ley que excluye toda intervención del estado, genera el abaratamiento de los productos y estimula el progreso. Luego entonces, en el mercado deben concurrir multitud de oferentes y demandantes que ocasionará que los precios sean fijados por la ley de la oferta y la demanda.

3. La ley de la oferta y la demanda. Según esta ley, el precio varía en razón directa de la demanda y en razón inversa de la oferta; el precio se fija a tal nivel que las cantidades ofrecidas y demandas llegan a ser iguales. De esta manera, se establece un equilibrio entre la oferta y la demanda que elimina el riesgo de crisis.

4.- La ley del salario, conforme a la cual el salario se rige por las mismas leyes del mercado.

5. La ley de la renta, que señala que la libre competencia lleva al precio de los productos al nivel de costo de producción.³⁴

6.- La ley del cambio internacional, que afirma que el cambio entre las naciones está regido por las mismas leyes que rigen el cambio entre los individuos. De acuerdo con esta ley, a nivel internacional también se establece un equilibrio por la armonía de intereses, una vez eliminados los obstáculos artificiales que se oponen a las leyes de la economía mediante la libertad aduanera y el libre cambio.³⁵

³⁴ Astudillo Ursúa, Pedro, *Lecciones de historia del pensamiento económico*, 10ª ed., México Porrúa, 1998, pp. 139-140.

³⁵ Véase *Liberalismo y Fascismo...op.cit.*, p.41.

Así pues, en la corriente liberal del libre juego de las fuerzas del mercado, el abstencionismo del estado y la actividad económica en manos del individuo, el estado interviene en la economía sólo de manera supletoria y subsidiaria a los particulares, en aquellas actividades que no interesan a la iniciativa privada o, cuando aún siendo rentables, esta no cuenta con los recursos suficientes.³⁶

Cabe añadir que, a pesar de haber desarrollado su obra con base en dichos principios o leyes económicas, Mill elaboró también un programa socialista individualista en el que expresó su pérdida de fe en las leyes naturales, pues afirmaba que al contrario de la producción, en el terreno de la distribución no hay leyes naturales, sino tan sólo leyes de hombres. A diferencia de otros liberales, no consideraba a la propiedad como derecho natural absoluto, imprescindible e inalienable, sino por el contrario, reconocía que la propiedad podía generar desigualdad en perjuicio del individuo.

Así pues, en su programa socialista Mill proponía “unir al máximo la libertad individual en la acción con la comunidad en la posesión de riquezas naturales y una participación igual de todos los individuos en los bienes producidos por el trabajo”.³⁷ Lo anterior pone de manifiesto la preocupación de este pensador por resolver los problemas que el sistema liberal o capitalista había traído consigo en el ámbito de la distribución de la riqueza.

Con base en todas estas posturas tuvo lugar --durante el siglo XVIII-- la conformación del llamado sistema de economía libre o mercado, que se consolidara a partir del siglo XIX como el orden económico predominante a nivel mundial.

³⁶ *Fundamentos para la historia...op.cit.*, p.150.

³⁷ *Ibidem*, p.141.

1.3.2 El sistema capitalista o de libre mercado

Entendemos como sistema económico a aquél “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 ilimitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas”.³⁸ Todo esto es lo que se conoce como el principio de escasez, y que constituye la base o fundamento del sistema económico.

A lo largo de la historia, el principio de escasez ha sido resuelto en razón de tres preguntas fundamentales: ¿qué producir?, ¿cómo producir?, y ¿para quién producir? La respuesta que se asigne a cada una de éstas define o identifica al sistema económico-jurídico prevaleciente en una sociedad determinada.

En el caso específico que nos ocupa, esto es, el sistema capitalista, se produce lo que el mercado demande a través de empresas privadas que dirigen su actividad a consumidores con poder de compra. Aquí, el Estado y el Derecho tienen como única función la de proteger y garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico privado. Se trata de un Estado de tipo gendarme cuya actividad se encuentra subordinada al mercado, de manera que la política económica se desarrolla en función de grupos e intereses particulares. Por su parte, el subsistema jurídico se caracteriza por ser preponderantemente de corte individualista y privado.

Cabe señalar algunos factores que determinaron el surgimiento de dicho sistema económico, tales como:

1. Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra)
2. Apertura de los mercados internacionales
3. Invenciones o tecnologías aplicadas al ámbito de la producción

³⁸ Witker V., Jorge, *Introducción al Derecho económico*, México, Mac Graw-Hill, 4ª ed., 1999, p.61.

4. Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción
5. División social e internacional del trabajo
6. Desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad)
7. Aparición de instrumentos financieros, monetarios, bancarios y mercantiles
8. Afirmación de un Estado abstencionista con funciones limitadas (seguridad externa e interna)
9. El pensamiento económico de la época que concibe a la economía como una actividad natural, autorregulada por el mercado, que mediante los precios determina las retribuciones al capital y al trabajo
10. La completa liberalización de la economía, a nivel interno y entre países.³⁹

Este modelo que alcanzara su máximo esplendor en el siglo XIX, experimentó --a principios del siglo XX-- diversas crisis y desajustes que desembocaron en la Primera Guerra Mundial y en la gran depresión de 1929-1930, desequilibrios que constituyeran derivaciones de su propia naturaleza o principios fundamentales. Arthur Lewis precisa los defectos del sistema de libre competencia y señala con tal carácter a los siguientes:

1. El mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios
2. La inestabilidad cíclica es imprevisible
3. Los cambios exteriores o comercio exterior no puede desarrollarse dentro de los márgenes de una libertad económica irrestricta
4. El desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial
5. Los precios no retribuyen equitativamente al capital y a los salarios.⁴⁰

Tal como se puede observar --y los propios exponentes del pensamiento económico liberal lo previeron en su momento-- el liberalismo, en general,

³⁹ *Ibidem*, pp. 62-63.

⁴⁰ Lewis, Arthur, "Las etapas del crecimiento económico", México, Fondo de Cultura Económica, 1973. Citado por Jorge Witker, *op.cit.*, p.67.

presentó grandes contradicciones entre la teoría y la práctica, contradicciones que se hicieron más evidentes en el ámbito socioeconómico. En éste terreno, la libertad del liberalismo no era más que la libertad de que los capitalistas o dueños de los medios de producción explotaran a los asalariados, apropiándose del trabajo de los mismos.

El libre juego de fuerzas económicas, y la consecuente producción capitalista, devengó en un proceso de proletarización y depauperación social de las grandes masas afectadas por este proceso. De *facto*, el liberalismo económico significó una competencia y una distribución de la riqueza desiguales entre los actores económicos, que se tradujo en el enriquecimiento de los pocos (dueños de los medios de producción) y la miseria de los muchos (proletariado). Tal como lo previó Smith, el orden liberal trajo como consecuencia el que los capitalistas entraran en conflicto con los otros órdenes de la sociedad.

En el plano global, el capitalismo representó el enriquecimiento de las naciones de occidente, primero, con base en la explotación de las clases más débiles de dichas naciones y, después, de los países subdesarrollados. Finalmente, el *laissez faire* terminó por perder su significado original de esquema de referencia para transformarse en dogma ético, esto es, en un conjunto de principios morales y leyes empíricas de economía que concibe al sistema económico liberal como el mejor o el único racionalmente posible.

1.4. EL LIBERALISMO EN MÉXICO: EL PROYECTO LIBERAL DE 1857 Y LA ECONOMÍA MEXICANA DE FINALES DEL SIGLO XIX

1.4.1 El liberalismo en México

El liberalismo es un largo periodo de nuestra historia que constituye el antecedente de nuestra actual estructura política o institucional, y que explica, en gran manera, la Revolución Mexicana y el Constitucionalismo social de 1917. El fenómeno liberal nace con el Estado nacional y éste surge con el, de

manera que el primero se conforma en el desarrollo mismo de México, nutriéndose de sus problemas y tomando especiales características en el proceso. De acuerdo con Hale, el liberalismo “fue un conjunto de ideas políticas que vieron su formulación clásica como ideología en los años 1820-1840 y su cumplimiento en la Constitución de 1857 y en las leyes de Reforma”.⁴¹

En el liberalismo Mexicano, al igual que en las naciones de occidente, predominaba la idea del individuo libre, no coartado por el poder político e igual a sus semejantes ante la ley. Así pues se consideraba indispensable la imposición de límites legales a la autoridad mediante una constitución escrita; la protección de las libertades individuales, la creación de instituciones representativas; la separación de poderes, el federalismo y la autonomía municipal. En suma, el constitucionalismo.

La historia del México liberal, puede dividirse en tres etapas. En la primera (1854-1867) triunfa la Revolución de Ayutla; se gana la guerra de los tres años contra la reacción de los conservadores; se derrota la intervención francesa y se restaura la República. La segunda etapa (que va de 1867 a 1877) corresponde a la República restaurada, gobiernos de Juárez y Lerdo, y a la conformación del sistema democrático parlamentario. El último periodo --de 1877 a 1900 y objeto de nuestro estudio-- se caracteriza por una crisis de la República Parlamentaria: resultado de la búsqueda de un estado fuerte, indispensable para la aplicación de la política económica de Díaz.⁴²

El liberalismo llega a nuestro país y, en general, a Hispanoamérica, como una ideología prácticamente ajena a nuestra realidad y forma de ver el mundo y, además, como la ideología que dio origen a lo que se conoce como naciones modernas o mundo occidental. Así, el ideal de los liberales mexicanos consistía en establecer las instituciones que habían hecho posible el desarrollo de tales naciones, en hacer de nuestro país una nación moderna, en incorporarnos en la ruta del progreso.

⁴¹ Hale, Charles H., *La transformación del liberalismo en México a finales del siglo XIX*, México, Vuelta, 1991, p. 15.

⁴² Véase González, María del Refugio (coord.), *La formación del estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 205-206.

Los pueblos hispanoamericanos, al alcanzar su independencia de la corona española, no pudieron permanecer ajenos a la tendencia liberal—que se había hecho presente en naciones como el Reino Unido—basada en la libre competencia entre agentes económicos aparentemente iguales pero desiguales en términos materiales, competencia en la que estos pueblos se vieron obligados a participar en condiciones de desventaja.

De este modo, el enriquecimiento que produjo el capitalismo moderno se dio, primero, sobre las espaldas de las clases más débiles de las propias naciones occidentales y, después, sobre las colonias o países en desarrollo. Este progreso se debió, en parte, a que se impidió el desarrollo industrial de los países coloniales o a que se hizo deliberadamente más lento cuando no pudo impedirse del todo.⁴³ Tal era el orden mundial en el que el México independiente trató de incorporarse.

El país, una vez independizado de España, se sumió en diversas pugnas para definir la forma de organización política que debía adoptar, se trataba de una guerra entre quienes se empeñaban en mantener el viejo orden y los que querían implantar una república liberal. No obstante, lo que en Inglaterra, Francia y Estados Unidos fue el resultado de una evolución natural, en nuestro país fue el resultado de una imposición.

Nuestros primeros liberales –idealistas- pensaron que bastaba una legislación democrática liberal para que, de facto, se transformase el país en una sociedad moderna. Así, adhiriéndonos a la tesis de Tocqueville de que era la Constitución la que había originado la expansión de Norteamérica, se parafaseó o siguieron sus líneas en la elaboración de la Constitución liberal de 1824. Sin embargo, ésta no generó el progreso deseado, sino que devengó en inestabilidad política. Así pues, “en la lucha por alcanzar la emancipación de México frente al orden heredado de España nuestros liberales tuvieron que

⁴³ Zea, Leopoldo, “La ideología liberal y liberalismo Mexicano”, *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, 1957, p.481.

luchar contra sí mismos, contra su pasado y contra el mundo occidental que les servía de modelo”.⁴⁴

1.4.2 El modelo económico de la Constitución Política de 1857

En la Constitución de 1857 se concretizaron las ideas que se habían estado debatiendo en México desde su independencia de la corona española. En la historia constitucional mexicana, esta Ley Fundamental se caracteriza por la estructuración definitiva del estado en las formas republicana, representativa, democrática y federal; y por la consagración decisiva de los derechos del hombre, integrándonos así en los principios del Estado Liberal de Derecho.⁴⁵

El modelo estructural de los poderes públicos y los derechos individuales han pasado a la norma suprema vigente, por lo cual, podemos decir que la Constitución de 1857 justifica histórica y políticamente a la de 1917.

En el aspecto económico --que es el que nos interesa— la Carta Magna del 57 estuvo orientada, esencialmente, por el tema de la propiedad. Lo anterior quizá se deba a que, para ese entonces, se veía a la concentración de la propiedad territorial en manos de la iglesia como una de las principales causas de los problemas económicos y sociales que aquejaban a la nación y, por ende, a la distribución de la tierra como la solución básica de dichos problemas.

Partiendo de esta idea, el gobierno de Ignacio Comonfort expidió en 1856 la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos que ordenó la adjudicación de todas las fincas rústicas y urbanas que poseían o administraban las corporaciones civiles o eclesiásticas en el país. Se prohibió a éstas adquirir en propiedad o en administración bienes raíces, con excepción de los edificios destinados directamente a la realización de sus fines. Del

⁴⁴ *Ibidem*, p. 507.

⁴⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, *El pensamiento económico en la constitución mexicana de 1857*, 3ª ed., México, Porrúa, 1986, p.101.

cumplimiento de esta disposición se excluyó expresamente a los bienes de los ayuntamientos y ejidos, sin embargo, no ocurrió lo mismo con los bienes poseídos en comunidad.

Después, en el Código Fundamental de 1857, aunque no se definió expresamente a la propiedad (individual) como derecho sagrado e inviolable, si se estableció a la misma como derecho natural humano y, por ende, se le concedió amplia tutela, incluyendo diversas garantías para su protección. Miguel de la Madrid afirma que este concepto de propiedad que adoptara nuestra constitución “influyó en los posteriores fenómenos económicos que se polarizaron en el capitalismo mexicano de finales del siglo XIX y principios del XX: la agudización del problema del latifundismo y la ola de inversiones extranjeras que sin una reglamentación adecuada se apoderaron de nuestra naciente riqueza industrial”.⁴⁶

Como expresión de esta amplia tutela, el artículo 27 del ordenamiento antes citado, expreso que “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse”. La segunda parte de este artículo consignó la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y administrar bienes raíces, con la misma excepción prevista en la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos.

A la cuestión de la propiedad, le siguió en importancia el tema referente a la libertad de industria y comercio. El artículo 28 de la Constitución Política del 57 estableció la libre concurrencia al señalar que “no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 132.

Con grandes dificultades para consignar constitucionalmente la abolición de las alcabalas, debido a la pobreza del erario público que ello representaba, el artículo 124 del mismo ordenamiento señaló que “Para el día primero de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República”.

La importancia de esta disposición se explica si partimos del hecho de que, para ese entonces, el proteccionismo interestatal era causa de frecuentes guerras de impuestos entre las entidades de la República, en perjuicio de la circulación de la riqueza y el comercio entre estados. Sin embargo, la anterior prohibición no pudo llevarse a la práctica con la rapidez deseada. Se llevaron a cabo tres reformas constitucionales, en 1861, 1882 y 1884, que difirieron la supresión de las alcabalas, primero hasta 1862, luego hasta 1884 y finalmente hasta 1886.⁴⁷

Como pudo observarse la Constitución de 1857 se limitó a establecer ciertas pautas o líneas de actuación del estado en la economía. Siguiendo el modelo de las constituciones europeas y norteamericana --correspondiente al estado liberal burgués de derecho-- estableció a las libertades económicas como derechos naturales del hombre y, por tanto, como límite a la actividad estatal.

No obstante, cabe señalar que en el Congreso Constituyente, el pensamiento avanzado --representado fundamentalmente por Arriaga, Castillo Velasco y Olvera-- manifestó la posibilidad de establecer un Constitucionalismo Social. Se pidió incorporar preceptos que respondieran a los problemas sociales y económicos de la nación, se expuso la necesidad de reglamentar y limitar el derecho de propiedad con un sentido social, y de crear leyes protectoras para los trabajadores.

Esta corriente—podríamos decir— realista hizo referencia a la situación de pobreza en la que se encontraba la mayor parte de la población y vislumbró

⁴⁷ *El pensamiento económico en... op.cit.*, p.143.

que de nada serviría una constitución técnicamente elaborada si no se resolvían los problemas sociales que aquejaban a la nación y se garantizaba un mínimo de libertades positivas o derechos sociales.

Los liberales realistas también habían advertido nuestra desigualdad en una competencia a la que llegamos tarde y nos faltaban medios. Consideraban que permitir la libertad económica era consentir el avallasamiento de México a fuerzas más poderosas que las nacionales: la libertad de comercio no puede ser sostenida ante la realidad mexicana.⁴⁸ Sin embargo, 35 años de inestabilidad política les hicieron creer que la solución de los problemas nacionales estaba en la estructuración y consolidación del Estado Mexicano dentro de los márgenes de un Estado Liberal de Derecho.

La Constitución de 1857, en suma, se ciñó a consagrar a la propiedad como derecho humano, incluyendo el principio de desamortización de los bienes eclesiásticos y de corporaciones en general; y a establecer la libertad de comercio interior o libre concurrencia, sin conceder facultades al estado para intervenir en estas materias. Asimismo, se limitó a proclamar la libertad de trabajo --aboliendo el régimen gremial-- con la negativa de protección a los trabajadores que esto implicaba, pues se creía que tal protección habría podido vulnerar la libertad de industria y el derecho a la propiedad.⁴⁹

El Constituyente del 57 siguió la doctrina constitucional tradicional, según la cual, la constitución sólo debía contener --además de las garantías o las libertades del individuo-- las decisiones políticas fundamentales relativas a la organización y delimitación del poder público. Se pensaba que este ordenamiento no debía prever la solución de otra clase de problemas que correspondían o eran materia de la legislación ordinaria.

⁴⁸ *El liberalismo y la reforma en México...op.cit.*, p.519.

⁴⁹ Sin embargo, Eduardo Bustamante señala que, en lo que se refiere a las finanzas públicas, el pensamiento del Constituyente del 56 se orientó hacia la promoción de la intervención del estado en la economía; y se facultó a éste para manejar su hacienda, reconociendo la importancia de la actividad del estado y de la organización y manejo de la hacienda pública en el desarrollo de la economía (Véase *El liberalismo y la reforma en México, op.cit.*, pp. 473-474).

Poco influyó el socialismo en el Constituyente de esa época, y si en cambio predominó la doctrina clásica liberal y la corriente idealista que pedía una legislación semejante a la de las naciones modernas como si México fuese ya una de estas, corriente que se opone a la intervención del estado en los campos que se consideran propios del individuo, como la economía.

1.4.3 El proyecto liberal de 1857 y la economía mexicana de finales del siglo XIX

La aportación más importante –en materia económica-- de la Constitución de 1857 consiste en haber estructurado por vez primera una política económica, que no existía en México antes que el gobierno liberal y la misma constitución la delinearan a mediados del siglo XIX. Antes sólo hubo intentos aislados, esfuerzos malogrados que poco influyeron en la economía nacional.⁵⁰

Se trataba de una política económica que, aunque inspirada en el liberalismo clásico, sufrió en la práctica una serie de adaptaciones, dando a la intervención del estado en la economía la importancia que requiere en cualquier país en vías de desarrollo. Los frutos de ésta política serían visibles hasta los últimos 35 años del siglo XIX, de 1875 a la Revolución de 1910, y que abarcan una etapa de lento pero sostenido crecimiento. Tres factores explican el crecimiento de la economía mexicana en dicho periodo:

1. La estabilidad política. Entre 1876 y 1911 sólo dos hombres ocuparon la presidencia: Manuel González durante un periodo presidencial (1880-1884) y Porfirio Díaz el resto (1876-1880; 1884-1911).
2. El país se vio inundado por la inversión extranjera, atraída por los recursos de México y la seguridad que prevaleció durante el gobierno de Díaz. La construcción de los ferrocarriles fue un elemento clave en la consecución de la paz durante el periodo, ya que este medio de

⁵⁰ Véase López Rosado, Diego G., “La agricultura, la industria, los transportes y el comercio en México durante el Siglo XIX”, *Liberalismo y la reforma en México, op.cit.*, pp. 763 y 765.

transporte unió al país ampliando la capacidad del poder federal, localizado en la ciudad de México.

3. La afluencia de inversión extranjera hacia los sistemas de transporte que integró a la economía mexicana tanto a nivel interno como externo.

A continuación haremos referencia a los principales rubros en donde se registró este crecimiento, así como a las características y particularidades del mismo.

1.4.2.1 Inversión extranjera

La estrategia para el desarrollo del gobierno de Díaz, consistió en adoptar todas las medidas necesarias para atraer a México la Inversión extranjera, así, se abolieron las antiguas restricciones sobre la misma y se emprendió un conjunto de incentivos. Durante este periodo el capital extranjero fluyó hacia el país en grandes proporciones, concentrándose en las industrias extractivas, principalmente en la minería y la metalurgia, la industria petrolera (sector exportador) y los transportes. El monto de la inversión norteamericana en México reflejaba –desde aquél entonces y hasta la fecha-- la estrecha dependencia que observa el país respecto del capital y, en general, de la economía norteamericana.

1.4.2.2 Ferrocarriles

Dada la escasez del capital nacional la iniciativa de las líneas férreas --durante el periodo que nos ocupa-- quedó en manos de capital extranjero, que destinó grandes recursos hacia este sector. Así, se observó una notable extensión de las vías férreas que va de 1100 kilómetros, en 1880, a 19 280 kilómetros en 1910, cantidad que representa el 77.5% de la red ferroviaria actual.⁵¹

⁵¹ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana*, 20ª ed., México, Siglo XXI, 1993, p.50.

Diversos autores como Roger D. Hansen sostienen que la mayor parte de los ferrocarriles fueron construidos por inversionistas norteamericanos con el claro propósito de unir ciertos sectores de la economía mexicana con la norteamericana. Sin embargo, Leopoldo Solís afirma que el Estado mantuvo el control de los ferrocarriles más importantes del país, “lo cual permitió crear una política efectiva de construcción y operación de líneas de acuerdo a los intereses nacionales”.⁵²

Los ferrocarriles reportaron grandes beneficios a la economía mexicana en general, constituyeron un fuerte impulso al sector exportador y un estímulo a la migración interna --incidiendo en la localización de la actividad económica y la redistribución de la población— además, crearon las condiciones necesarias para penetrar el mercado nacional. La expansión de la red ferroviaria tuvo también gran influencia en el acondicionamiento de los puertos marítimos y el desarrollo de la telegrafía y teléfonos.

1.4.2.3 Industria

Durante el régimen de Díaz, la inversión extranjera, el desarrollo de una política proteccionista y la construcción de líneas férreas, permitieron el crecimiento de numerosas industrias. De entre las industrias fabriles que alcanzaron cierto desenvolvimiento se encuentra la textil. A esta seguían otras que trataban de abrirse paso como la azucarera, vitivinícola, de oleaginosas, alfarera, ladrillera y la de papel.

Leopoldo Solís señala que, con el proteccionismo en este sector de la economía, el gobierno facilitó el progreso de algunas industrias --principalmente la textil-- pero también dio pauta al florecimiento de empresas ineficientes que no se habrían mantenido en el mercado sin protección arancelaria.⁵³

⁵² *Idem.*

⁵³ Véase *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p.59.

En el periodo que nos ocupa las industrias contaron con una oferta de mano de obra barata, compuesta por artesanos desplazados por las fábricas y campesinos emigrantes del campo a la ciudad. En la década de 1890 se observó un importante crecimiento industrial, que se reflejó en la obtención de grandes márgenes utilidad para las empresas y permitió a estas la asimilación del progreso tecnológico y la formación de capitales. Así, surgieron diversas empresas que se dedicaron a producir para el mercado interno, orientando el desarrollo industrial hacia este mercado.

1.4.2.4 Minería

La expedición del Código Minero de 1884 determinó la llegada del capital extranjero y, con este, la introducción de nuevos métodos y procedimientos que permitieron a la minería generar excedentes, progresar de su anterior estado de estancamiento e influir en el desarrollo de la economía. Sin embargo, dicha evolución no derivó de una política económica dirigida hacia ese fin; la minería mexicana se desarrolla “asombrosa e inesperadamente por descubrimientos científicos (y otras condiciones) que indicaron al capital extranjero la oportunidad de operar en México”.⁵⁴

En la industria minera la demanda externa fue el factor determinante para su desenvolvimiento. La industria minera y la construcción de ferrocarriles propiciaron el establecimiento de industrias alternas como la Fundidora de fierro y acero de Monterrey, establecidas también a proposición e instancia de capitalistas mineros norteamericanos.

1.4.2.5 Agricultura

En estos años la agricultura mexicana se desarrolla dentro de sistemas de producción y tenencia de la tierra muy variados. Aunque se registraron avances

⁵⁴ Bulnes, Francisco. Citado por Hernández, A. Octavio, *Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1981, p. 167.

en la agricultura de tipo comercial, destinada fundamentalmente a la exportación, la actividad respondía más al autoconsumo y a la satisfacción de los mercados locales que a la exportación. Este sector, en su conjunto, se mantuvo prácticamente estancado a lo largo del periodo que nos ocupa.

1.4.2.6 Mercado externo y nacional

El crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del mercado interno mexicano estuvieron íntimamente relacionados. Entre 1877 y 1911 la demanda de comestibles y materias primas mexicanas propició un aumento anual de 6.1 en las entradas derivadas de la exportación. A su vez, el incremento de las exportaciones generó la demanda de los inductos productivos por parte del sector exportador, de manera que en ambos sentidos se estimuló la ampliación de la producción interna.⁵⁵

A lo anterior se sumaron políticas gubernamentales que impulsaron el desarrollo de la producción para el mercado interno: los aranceles permanentemente altos que iban del 50 al 200% del valor de los productos importados; exención de impuestos en la importación de maquinaria, subsidios, bajos costos de transporte, etcétera. Incluso, en la industria textil, se llegó a prohibir la importación de algunos productos similares a los manufacturados en el interior del país. A esta protección externa correspondió una disminución de las obstrucciones internas, por lo que se logró un comercio interno libre de gravámenes.

Durante este periodo, se consolidó un sistema de exportaciones primarias (minera, agrícola) y un proceso de sustitución de importaciones, a medida que el país se integraba con el comercio mundial y se fortalecía el mercado interno.

⁵⁵ Véase Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, 21ª ed., México, Siglo XXI, 1993, p.28.

1.4.2.7 Comercio exterior

A finales del siglo XIX el comercio exterior de México registró un considerable aumento. Entre 1877 Y 1910 el valor de las exportaciones se elevó en más de 600% en términos reales, constituyendo, los metales preciosos, el mayor número de las mismas. Además se observó una creciente diversificación de las exportaciones y la importación de bienes de producción en proporciones cada vez mayores.⁵⁶

A partir de 1873 se observa un cambio de dirección en el comercio exterior. Los mercados europeos empiezan a ser desplazados por el norteamericano, de tal suerte que, en el periodo que nos ocupa, la mayor parte de las exportaciones fueron a Estados Unidos y el mayor porcentaje de las importaciones provino de éste. La causa más importante de este cambio se encuentra en las nuevas comunicaciones, que reorientaron el comercio exterior hacia a la frontera norte.

El auge del comercio exterior se prolongó hasta 1908, cuando se inicia una crisis mundial que repercute en México al desplomarse los precios internacionales, ya que la mayor parte de los ingresos fiscales prevenían de los gravámenes a esta actividad.

1.4.2.8 Finanzas públicas

La época de Díaz se puede dividir en dos periodos: el primero de saldos deficitarios en los ejercicios fiscales de 1876 a 1894; y el segundo caracterizado por ejercicios superavitarios de 1895 a 1910. El déficit de la primera etapa se explica por las numerosas subvenciones que el gobierno federal realizó para la construcción de vías férreas y otros. El superávit del segundo periodo, obedeció al desarrollo de los diferentes sectores de la economía --sobre todo el comercio exterior-- que trajo como consecuencia el

⁵⁶ *Ibidem*, p.22.

aumento de los ingresos y, por ende, de la capacidad de pago de la federación.⁵⁷

1. 4.2.9 Banca

Las casas de moneda funcionaron hasta la última década del siglo cuando fueron clausuradas todas, menos la de la ciudad de México, y el sistema de arrendamiento de casa de moneda quedó sustituido por una acuñación oficial exclusiva. Estas instituciones tienen su antecedente en el Nacional Monte de piedad (fundado en 1775), el Banco de Avío (1830) y en el Banco para la amortización de la moneda de cobre (1853). En 1864 se fundó el Banco de Londres, México y Sudamérica, institución que emitió los primeros billetes de banco que circularon en el país. Después, se fundaron otros como el Banco Mexicano de 1878, todos ellos con el derecho a emitir billetes.

En sus orígenes, las instituciones bancarias se regían a si mismas como cualquier establecimiento comercial, sin embargo, con los Códigos de Comercio de 1884, de 1889, y con la Ley Federal de Instituciones de Crédito de 1897, la actividad de los bancos quedó sujeta a la reglamentación y vigilancia por parte del estado. De esta manera, se pudo mantener una la política monetaria a fin al criterio proteccionista del desarrollo interno.⁵⁸

La ley de instituciones de crédito de 1897, aunque se ocupó de tres clases de bancos: de emisión, hipotecarios y refaccionarios, configuró a dichas instituciones bajo un patrón de banca preferentemente comercial.

1.4.3 Los límites del crecimiento porfirista

El modelo económico que había originado un crecimiento vía exportaciones y sustitución de importaciones, llegó a su límite durante la primera década del

⁵⁷ *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p.69.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 71.

siglo XX, debido a grandes crisis del comercio mundial que provocaron un abatimiento de la demanda y disminución de las exportaciones mexicanas a menos del 75% para 1910, la consecuente caída de la producción y el debilitamiento del mercado interno. Lo anterior, como claro reflejo de la dependencia de la economía mexicana respecto del sector exportador de materias primas. Aunado a esto, la tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso impedía que el mercado interno respondiera ante la pérdida de la dinámica del comercio exterior.

Si bien el régimen de Díaz permitió la reconsideración de la deuda externa y el aumento los ingresos gubernamentales, durante la etapa final de dicha gestión la economía mexicana observó diversas dificultades. Enormes alzas de precios, disminución de la productividad en la mayoría de los sectores y la reducción de los ingresos estatales, provocaron una crisis financiera que se vio aún más agravada por el estancamiento de la producción de alimentos. Para estabilizar la moneda el gobierno de Díaz solicitó nuevos e importantes préstamos a bancos del extranjero, de manera que la deuda nacional se cuadruplicó a 823 millones de pesos de oro.⁵⁹

Así pues, si antes de esta crisis y observándola superficialmente, parecía que la política económica del Porfiriato remitió un cierto balance de éxito, al analizar sus resultados y la forma en que se implementó, veremos que este éxito es sólo aparente.

El desarrollo industrial que tuvo lugar durante este periodo fue acelerado pero desequilibrado. Las ramas industriales que se orientaban a la exportación de materias primas --como la minera, la metalúrgica-- registraron un crecimiento considerable, mientras que las que no se conducían en este sentido quedaron rezagadas del desarrollo, a pesar de algunos incrementos en ciertas áreas.

⁵⁹ Jürgen Harrer, Hans, *1910-1917: Raíces económicas de la Revolución Mexicana*, 2ª ed., México, Ediciones Taller abierto, 1983, p.56.

Aunque el desarrollo económico de finales del siglo XIX permitió la expansión del proletariado industrial, este se concentró en las pocas regiones económicamente avanzadas como son los centros mineros en el norte, los centros de la industria metalúrgica del noreste y los centros textiles en Puebla, la ciudad de México y Veracruz.

La expansión desproporcionada de la economía mexicana constituye un reflejo de la estructura de la inversión del capital extranjero, el cual, se concentró en la industria extractiva (minería y petróleo) y en transportes (ferrocarriles). Esto significó la monopolización fáctica por capital extranjero en las ramas de mayor rentabilidad y expansión. La red del ferrocarril tuvo mucho que ver en este crecimiento desequilibrado, pues el gobierno dejó su orientación y construcción en manos de los inversionistas extranjeros y sus particulares intereses.⁶⁰

En cuanto hace a la inversión extranjera, la política del Porfiriato fue de franquicia y privilegio, en perjuicio de los nacionales, ya que se daban concesiones tan privilegiadas que hacían imposible la competencia de nuevas empresas. Así, por ejemplo, las concesiones petroleras autorizaban a los concesionarios para producir y exportar petróleo en la más completa libertad de impuestos y derechos de aduana, con excepción de un impuesto de sello insignificante, siendo que para 1910 México se encontraba en el quinto lugar de los países productores de petróleo.

Hans Jürger dice que si bien "la política económica de Díaz no era un mero *laissez faire*, con diversas medidas como subvenciones, facilidades fiscales, reducciones de los derechos de exportación e importación y concesiones especiales para empresas nuevas, favorecía el capital extranjero. Diversos productos de consumo servían, más bien a finalidades fiscales que proteccionistas".⁶¹

⁶⁰ *Ibidem*, p.61.

⁶¹ 1910-1917: *Raíces económicas de la revolución mexicana*, *op.cit.*, p.52.

Por lo que hace a la banca mexicana de fines del siglo XIX, podemos resumir su situación de la siguiente manera: “la banca porfiriana estuvo sustancialmente afectada y pecó por la predominancia que en ella tuvieron los capitales extranjeros, por su excesiva e indebida comercialidad; por su espíritu especulativo; por su aplicación empírica y desviada, por el régimen de privilegio a que estuvo sujeta; por su actitud deshumanizada, por su estructura monopolística, por su ideología clasista, por su antifuncionalismo social, por el proteccionismo oficial desequilibrado y por su irregularidad contable”.⁶²

En la época que nos ocupa, la banca se caracteriza por un ferviente ánimo especulativo, debido a las mayores facilidades que representaba el obtener utilidades invirtiendo capitales disponibles en especulaciones comerciales que en hipotecas. La búsqueda del provecho individual inmediato y el desvío de recursos, orientaba la actuación de los miembros de los consejos de administración, reflejando --todo lo anterior-- el desentendimiento de la función social que la actividad bancaria supone en la economía nacional.

La ley de instituciones de crédito de 1897 --aunque se ocupó de tres clases de bancos: de emisión, hipotecarios y refaccionarios-- configuró a dichas instituciones bajo un patrón de banca preferentemente comercial, ignorando la necesidad de créditos hipotecarios y refaccionarios para la agricultura y la industria del país.

A más de esto, el crédito bancario rara vez era brindado a los pequeños comerciantes o agricultores, sino otorgado --generalmente-- a la clientela económicamente privilegiada. Así pues, una estructura legal bancaria deficiente y un gobierno complaciente crearon un sistema bancario incapaz de satisfacer las necesidades de crédito de nuestra naciente economía.

En el centro de este panorama económico no muy positivo, se encontraba el ámbito rural, que había estado experimentando una creciente

⁶² *Esquema de la economía mexicana...*, *op.cit.*, p. 238.

concentración de la propiedad de la tierra. El régimen de tenencia de la tierra de finales del siglo XIX, se caracteriza por lo siguiente:

1. Grandes extensiones de tierra bajo la propiedad de un solo dueño, dentro de la sujeción social y dominio político por un individuo o empresa.
2. Una relativa autosuficiencia alimentaria.
3. Una fuerza de trabajo permanente a través de la figura del peonaje y de la servidumbre por deudas contraídas por el modo de operación de las tiendas de raya.
4. Ausentismo de los propietarios
5. Administración cautelosa, y cuya primera preocupación era la seguridad.
6. Métodos de producción atrasados, carencia de técnica agrícola⁶³

Tal como se mencionó al abordar el proyecto Constitucional de 1857, merced a las leyes de Reforma de 1856 y la posterior legislación porfirista, la iglesia –y después las comunidades indígenas-- fueron despojadas de sus propiedades. La ley Lerdo de 1856 que impedía adquirir bienes raíces a las corporaciones civiles y eclesiásticas, se interpretó en el sentido de que dicha disposición incluía a las propiedades comunales indígenas, de tal suerte que estas pasaron a ser entregadas en forma privada a cada uno de sus miembros.

La política agrícola siguió con el deslinde y fomento a la colonización de terrenos baldíos que permitiera a las compañías deslindadoras la consumación de múltiples despojos, en el entendido de que se consideraba como baldía toda tierra carente de título de propiedad. Las comunidades indígenas --que habían adquirido sus propiedades durante la colonia-- carecían de dichos títulos por obvias razones, de manera que las haciendas aprovecharon el desmembramiento de sus tierras para incrementar sus tenencias.

⁶³ *La política del desarrollo mexicano, op.cit.*, p.35.

Así, durante el periodo que nos ocupa, tuvo lugar una concentración de la propiedad territorial agrícola, es decir, una disminución del número de propietarios concomitante al aumento de las extensiones de tierra poseída por cada uno. “El 97% de la superficie de la tierra pertenecía a los hacendados y rancheros; los pequeños propietarios poseían únicamente el 2% de esa superficie y el 1% restante se repartía entre los pueblos y comunidades. El 98% de la población rural estaba integrado por peones.”⁶⁴

Dadas las características de la agricultura latifundista fue imposible la introducción de mejoras en el sistema productivo, de tal suerte que sobrevino un estancamiento y, en algunos casos, un descenso de la producción agrícola para consumo interno. Lo anterior significó el que la producción de alimentos creciera a una tasa menor que la población,⁶⁵ y que fuera necesaria la importación de grandes cantidades de maíz y trigo, base de la dieta mexicana.

Lo mismo se observó respecto de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, que disminuyó visiblemente a una tasa inferior a la de la población. Mientras en el sector agrícola aumentó la fuerza de trabajo, el sector industrial observó un grado considerable de desocupación y subocupación.

Por si esto fuera poco, los salarios no registraron un aumento equivalente a la elevación de los precios. Sólo los trabajadores de la industria minera parecen haber evitado esa disminución del ingreso que fue particularmente severa en la agricultura, y donde la estructura latifundista había provocado una profundada desigualdad en la distribución del ingreso.

En si, la estructura económica del Porfiriato mostró una característica que permanece hasta nuestros días, consistente en la incapacidad de la economía para absorber mano de obra en proporciones iguales o superiores al crecimiento de la población, con la respectiva tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso que esto implica.

⁶⁴ *Esquema de la economía mexicana...op.cit.*, p.153.

⁶⁵ Véase *La realidad económica Mexicana, op.cit.*, p.75.

Así pues, el deterioro de la fuerza de trabajo llevó a las masas rurales y trabajadoras a condiciones de pobreza extrema y, por ende, al descontento de dichas mayorías, estimulando su actuación política. Surgieron movimientos de defensa del pueblo que convergieron en huelgas como la de Cananea y Río Blanco, y que fueron reprimidas brutalmente.

Francisco Bulnes dice que las huelgas entre 1900 y 1909 era el “resultado de un estado de hambre entre nuestras clases bajas”.⁶⁶ La ascendente tasa de mortalidad y urbanización, así como los deficientes servicios salud e higiene dan una explicación parcial a lo anterior, sin embargo, como se señaló previamente, el factor substancial lo constituía el medio rural.

En resumen, la política económica de Díaz se caracterizó por la desinhibición del estado para intervenir en la economía del país; y la interdependencia de éste en la expansión del capitalismo global, que incluye la imposición de la división internacional del trabajo y la rapiña de los recursos naturales.

Asimismo, se distinguió por la monopolización de las funciones más importantes del estado –por parte de un grupo de enlace entre los intereses imperialistas y la economía nacional dependiente de aquéllos, llamados a sí mismos “científicos”-- que determinaron la política económica del régimen.⁶⁷ Cabe recordar que no fue el tránsito espontáneo y autónomo el que llevó a México hacia el capitalismo, sino las relaciones del ámbito interno con las estructuras del mundo exterior.

Desigualdad y heterogeneidad entre las actividades y regiones económicas fue lo que, en el ámbito económico, generó la instrumentación del proyecto o modelo liberal. En lo social, significó la reestructuración de las clases dominantes --al fusionarse la aristocracia criolla, con la nueva burguesía mercantil y los inversionistas extranjeros--; la disminución de las

⁶⁶ Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Editora Nacional, 1952, p. 398. Citado por Roger D. Hansen, *op.cit.*, p.31.

⁶⁷ Véase *1910-1917: Raíces económicas de...op.cit.*, p.52.

comunidades agrícolas en virtud del peonaje y el ascenso del proletariado industrial.

En lo político el liberalismo llevó a la transformación del sistema democrático parlamentario y a una mayor concentración del poder —a pesar de la proclamación del federalismo— en forma de dictadura personal, a medida que la riqueza se concentraba en manos de las clases dominantes y los demás grupos de la sociedad eran excluidos del progreso.

Lo anterior implicaba utilizar la fuerza del estado para conservar la estructura social. Se requería de un Estado fuerte que garantizara la recepción y colocación de capital extranjero.⁶⁸ Sobre la base de este supuesto estado fuerte el régimen porfirista desempeñó un papel de intermediario entre el capital extranjero y los intereses de la élite mexicana, como clara expresión del imperialismo moderno.

La desigualdad interna (explotación ilimitada de un pequeño grupo sobre la mayoría) y la externa condujo a la subordinación de nuestro país a la burguesía occidental. En México, al igual que en las naciones de occidente, el liberalismo dio origen a una desigualdad social entre poseedores de los medios de producción y trabajadores.

En este contexto, cabe resaltar el papel de la estructura latifundista que -además de representar la esclavitud y miseria de los campesinos, y el estancamiento de la agricultura-- sirvió para garantizar la contención de los conflictos rurales y dejar a la burguesía urbana y extranjera en libertad absoluta para emprender la transformación social a partir de la industria, lo cual, explica en parte la no inversión de capitales extranjeros en la agricultura.

En conclusión, la crisis de fines del periodo es el resultado de la confluencia de ciertos procesos de polarización: una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la concentración del poder político en la dictadura y

⁶⁸ *La formación del estado mexicano, op.cit.*, 204.

la exclusión de las nuevas generaciones en el acontecer político y social. Una polarización que, en el ámbito social, llevaría a las masas rurales y trabajadoras a tomar el control sobre su destino y a la consolidación de un nuevo régimen, dentro de los marcos del Constitucionalismo Social.

CAPÍTULO 2

EL MODELO DE ECONOMÍA MIXTA

2.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ESTADO DE BIENESTAR

2.1.1 Antecedentes y concepto de Estado social de Derecho

En el capítulo anterior hicimos referencia a los efectos negativos del Estado liberal y, en general, del sistema de economía libre que, al mismo tiempo que generara riquezas, provocara miseria e injusticia en las relaciones económicas y sociales. Dichos efectos, fueron expuestos de manera concisa por Carlos Marx y Federico Engels en el “Manifiesto del Partido Comunista” de 1848, en donde concluyen que el liberalismo sólo condujo a la explotación de una clase -el proletariado-- por los detentadores de los medios de producción y, en consecuencia, a la dominación económica y política por parte de éstos.

Además de haber sido cuestionado por el marxismo, el sistema capitalista o de mercado fue atacado desde principios del siglo XIX por los pensadores socialistas, de entre los que destacan Saint-Simon, Fourier, Sismondi y Owen. A esto siguieron movimientos revolucionarios en Francia y

Alemania, el Cartismo en Inglaterra, el Anarquismo en Europa (Proudhon y Bakunin); y la social-democracia de Lasalle en Alemania.¹

La Iglesia Católica, percibiendo también la magnitud de la problemática social y la incapacidad de los gobiernos para resolver dichos problemas en el esquema liberal de Estado, emitió diversas encíclicas papales –tales como *Rerum Novarum* del Papa León XIII, en 1891-- en las que puso de manifiesto la necesidad de procurar una mayor justicia social y equidad en la distribución de la riqueza.

El caso de Alemania cobra especial importancia debido a que es en esta experiencia donde encontramos los antecedentes del Estado social o del bienestar. A partir de los años ochenta del siglo XIX (Imperio de Guillermo I), con la consolidación de un importante movimiento obrero y la llamada política social de Bismark, es desarrollada en esta nación una importante legislación en materia de trabajo y seguridad social que llevaría a la utilización, por vez primera, del término “Estado de Bienestar”.²

Con el siglo XX vinieron otros acontecimientos que motivaron un cambio en el sentido jurídico moral de la época. Como ejemplo de esta evolución --- propiciada fundamentalmente por la actividad del movimiento obrero-- suele citarse la recepción de los derechos sociales y económicos o la inclusión de la constitución económica (Querétaro/Weimar), que significara la consagración, como derecho público, de lo que hasta entonces eran consideradas relaciones privadas, tales como los contratos de trabajo y otros aspectos de las relaciones de producción.

Los acontecimientos que determinaron dicha transformación son: la Revolución Mexicana (y la Constitución de 1917 como fruto de ésta) de naturaleza evidentemente social; la Revolución rusa y el establecimiento del régimen socialista; y el Tratado de Paz de Versalles (1919), cuya Parte XIII se

¹ De Buen Lozano, Néstor, *Razón de estado y justicia social*, México, Porrúa, 1991, p. 190

² Véase García Cotarelo, Ramón, “Crisis y reformulación del Estado del bienestar”, *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 19.

constituyera en punto de referencia de las legislaciones sociales. Finalmente podemos citar a la Constitución de Weimar de 1919, seguida de la correspondiente a la República española de 1931.³

Si bien poco tuvo que ver la Revolución mexicana y la Constitución Política de 1917 con los acontecimientos y ordenamientos antes señalados, lo cierto es que todos ellos responden a la necesidad de renovación de un sistema político socialmente injusto. Ante la quiebra definitiva del Estado liberal burgués de Derecho, sustentado únicamente en los principios de libertad individual y propiedad privada, se exigían nuevas formas de gobernar y administrar, que desembocaron en el Constitucionalismo social y en el Estado social de Derecho.

Así, después de la primera guerra mundial, es observable “la tendencia (inaugurada por la Constitución Política de Querétaro de 1917) a lo que Boris denomina como racionalización del poder, en el cual destaca la idea social del derecho que penetra a las normas constitucionales de la época.”⁴ No obstante, esta socialización del derecho constitucional y la aparición del régimen socialista, no significó la democratización de los regímenes políticos, como lo demostró el establecimiento de regímenes totalitarios en Italia y Europa Central que desembocaron en la segunda guerra mundial.

Es por lo anterior que autores como Néstor de Buen consideran que el Estado social de Derecho se configura, propiamente, con el fin de la segunda guerra mundial,⁵ cuando las condiciones propiciaron el que diversos países de occidente cambiaran sustancialmente sus instituciones públicas, la responsabilidad del estado y la visión del derecho frente a los grandes problemas sociales, consagrando dichos cambios o decisiones políticas a nivel de normas fundamentales.

³ *Ibidem*, p. 191.

⁴ Fix Zamudio, Héctor, “La constitución y el estado social de derecho”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: La constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, T. V, p. 73.

⁵ Véase *Razón de estado y justicia social, op.cit.*, p. 192.

Lo anterior permitió al constitucionalismo social europeo aportar un elemento más en la conformación del Estado social de Derecho: la regulación constitucional del proceso económico y la institucionalización del protagonismo estatal en la actividad económica.⁶ Este avance en el derecho constitucional se muestra en diversas Constituciones como la Francesa de 1946 y la Alemana de Bonn de 1948 que, a más de esto, incorporan de manera explícita el concepto de Estado social.

En el aspecto político, el Estado social se configura como un pacto o acuerdo de carácter social-liberal o consenso social demócrata⁷ que implicaba buscar una tercera vía entre el capitalismo liberal y el comunismo. Esta fórmula debía armonizar la existencia del mercado con su regulación, estableciendo las bases para la aplicación de políticas redistributivas en beneficio de los sectores menos favorecidos, a efecto de impedir nuevas crisis.

De esta forma, la teoría que fundamenta a este tipo de organización estatal puede ser vista como un intento por extender la democracia del aspecto político, a la democracia social y económica, lo que presupone la intervención del Estado en esos ámbitos. A causa de tal tarea se distinguen dos formas distintas de ser o campos en que se desarrolla este modelo de

Por un lado se encuentra la de carácter asistencialista --equiparable con la condición proletaria-- y cuya actividad se orienta, únicamente, a la consecución y ampliación de la seguridad social para los sectores menos desfavorecidos mediante la adjudicación del gasto social. Por el otro lado, esta el de tipo patrono que, además de encargarse del gasto público, se aboca a cuestiones relacionadas con los ingresos y la gestión económica. Esta última forma de Estado es la que se identifica con las economías mixtas o de gran expansión de los sectores públicos.⁸

⁶ Faya Viesca, Jacinto, *Rectoría del estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1987, p. 199.

⁷ Ralph Dahrendorf, *Oportunidades vitales*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 145 y ss. Citado por Ramón García Cotarelo, *op.cit.*, p.24.

⁸ *Ibidem*, p.24.

2.1.1.1 Concepto de Estado social de Derecho

El Estado social de Derecho debe concebirse –primeramente-- como formula que, mediante el reajuste del propio sistema, evite los defectos del Estado abstencionista liberal, y del individualismo que le servía de base; reivindicando aspiraciones de carácter social y constituyéndose dentro de los márgenes del Estado de Derecho,⁹ Su presencia se hace más evidente a partir de la firma del Tratado de Versalles (1919) y nadie duda que sea un mecanismo de defensa o concesión atrevida del capitalismo para evitar la implantación del socialismo.¹⁰

El Estado social de derecho, entendió el bienestar social como un conjunto de derechos sociales, esto es, como una serie de estándares mínimos de niveles de ingreso, salud, educación, entre otros, atribuidos a cada ciudadano no como gesto caritativo sino como derecho social. Mediante el ejercicio de tales prerrogativas se busca que el ente estatal provea de ciertas oportunidades mínimas, indispensables para el desarrollo de las capacidades individuales y el bienestar colectivo, y que con el liberalismo se suponían dadas.

Luego entonces, para conocer las implicaciones de este tipo de Estado valdría la pena hacer una breve referencia al Derecho social. Éste, o lo que es lo mismo, la socialización del derecho significó la reforma del derecho público y privado, con base en la noción de sociedad—conformada por individuos unidos entre sí mediante lazos de solidaridad social y humana—en contraposición a la noción de individuo aislado.¹¹

Se trata de una nueva concepción del derecho cuya idea o aspiración central consiste en la nivelación de las desigualdades sociales y económicas existentes entre las personas, visión en la que la igualdad deja de ser punto de partida del orden jurídico para transformarse en meta u objetivo del mismo. En

⁹ Díaz, Elías. Citado por Néstor De Buen, *op.cit.*, pp. 192-193.

¹⁰ *Ibidem*, p. 193.

¹¹ Véase Castán Tobeñas, José, La socialización del derecho y su actual panorámica, Madrid, 1965, pp.10-11. Citado por Néstor de Buen, *op.cit.*, pp. 193-194.

este contexto, la justicia social aparece como instrumento del derecho social, entendida aquélla como la moral colectivista o supraindividualista, fundada en el ideal de una democracia material.

El derecho social se concretiza en ciertas garantías de carácter prestacional, que protegen situaciones o condiciones del hombre contextualizado y tienden hacia una igualdad real o material. Estas garantías o derechos sociales requieren de una acción positiva por parte del Estado que se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio económicamente valuable, por lo que su satisfacción implica la asignación o erogación de recursos públicos y, en consecuencia, una redistribución de la riqueza.

Una vez referida la importancia de los derechos sociales en el marco del Estado social de Derecho cabe añadir que esta nueva organización estatal no se desvincula del sistema democrático, por el contrario, debe entenderse como una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de los diversos grupos, a través de la justicia social. Dicho modelo político corresponde al paradigma constitucional del Estado de derecho, que necesariamente debe considerarse como democrático y social.

El Estado social se caracteriza por su creciente intervención en las actividades económicas, con el objeto de coordinar los diversos intereses en una comunidad plural, redistribuir bienes y servicios, para alcanzar —en suma— la justicia social antes referida. Es por esto que se le ha calificado de distintas maneras: Estado benefactor, distribuidor, manager, etc.¹²

El intervencionismo estatal se observa, preponderantemente, en el ámbito de la administración debido a que ésta cuenta con los instrumentos necesarios para obtener los objetivos de la justicia social, de tal suerte que se ha ido transformando, irreversiblemente, en una organización cada vez más

¹² *El constitucionalismo en las postrimerías... op.cit.*, p.80.

extensa y compleja. En este sentido, Fix Zamudio señala que el Estado social realiza 5 funciones o roles diferentes: el de protector; dispensador de servicios sociales; administrador industrial; controlador económico; y arbitro, la mayor parte estas tareas siendo realizadas por la administración.¹³

El Estado social de derecho, en consecuencia, requiere de un ejecutivo fuerte, lo que a su vez, origina la primacía de esta función en los regímenes contemporáneos. No obstante lo anterior, la democracia social del Estado de derecho debe también ser realizada por los órganos legislativo y judicial, mismos que tienen el deber de establecer los principios de las funciones estatales de justicia social, y de ejercer un control de constitucionalidad en la materia, respectivamente.

2.1.2 El Estado Mexicano como Estado social de Derecho

Tal como se señaló en otro momento, es a partir de la Constitución Política de Querétaro de 1917 que, elevando a nivel de normas fundamentales los derechos de dos grupos sociales: campesinos y obreros, se ubica el nacimiento del Constitucionalismo social. Históricamente, el constitucionalismo social emerge en el momento en que el Estado Mexicano --a raíz del movimiento revolucionario-- abandona el esquema del constitucionalismo liberal burgués, para adoptar un Código Político que fuera más allá del simple imperio de la ley, incluyendo normas de contenido social.

Su principal creación son los artículos 3º, 27 y 123 de la Constitución de 1917 y, últimamente, la conformación o adición del llamado capítulo, comprendido por los artículos 25, 26 y 28 del mismo ordenamiento. Estas disposiciones tienen que ver con una educación impartida por el Estado; una propiedad originaria de la nación y la transmisión de la propiedad privada en función del interés público y social; políticas de protección al ejido y

¹³ *Ibidem*, p. 81

comunidades agrarias; y una función rectora del Estado a través de instrumentos que regulen la economía nacional.

El principio fundamental de democracia social, cuyas bases se encuentran en el texto original de la Constitución federal de 1917, se ha desarrollado paulatinamente, de acuerdo a las transformaciones económicas, sociales, y culturales de nuestro país. Lo anterior se refleja en numerosas reformas a diversas de sus disposiciones, a través de las cuales, se han adaptado los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra que ha desembocado en el llamado Estado de derecho social o Estado de bienestar.¹⁴

Aun cuando la constitución mexicana no declara expresamente que nuestro modelo corresponda al de un Estado social de Derecho ni que nos rijan un constitucionalismo social, nuestra Carta Magna abunda en el empleo de conceptos y principios que denotan su tendencia social, tales como “interés social”, “interés público”, “desarrollo económico y social”, entre otros. Asimismo, establece a la rectoría del Estado como clara muestra de dicha inclinación.¹⁵

El artículo 123, por ejemplo, constituye por sí mismo un capítulo de contenido económico y social, ya que contempla una serie de derechos económicos sociales dentro de las que destaca el derecho de toda persona a un trabajo digno y bien remunerado, y otras garantías a favor de los trabajadores. Lo anterior, tomando en cuenta que las relaciones laborales representan un papel central en la estructura económica de cualquier país, independientemente del sistema económico al que se circunscriba.

Haciendo una interpretación integrativa de los artículos 3º, 27, 123, 41 en relación con los artículos 25, 26 y 28, a través de los cuales se crean instituciones y reconocen diversas garantías sociales, y se establecen deberes de fomento, protección y satisfacción de las mismas, por parte del Estado, en cuestiones vitales como la salud, el empleo, el crecimiento económico y el

¹⁴ *El constitucionalismo en las postrimerías...*, *op.cit.*, pp.74-75.

¹⁵ *Rectoría del Estado y economía mixta*, *op.cit.*, pp. 190-191.

reparto de la riqueza; podemos afirmar que nuestro Código Político establece u organiza al Estado mexicano como un Estado social, por lo que éste se encuentra obligado a atender funciones sociales destinadas a mejorar las condiciones fundamentales laborales y de la existencia humana.

2.1.3 Aspecto económico del Estado social: el Estado del bienestar

Si bien, como lo señalamos en un principio, las políticas y legislación sociales ya se habían hecho presentes en la Alemania de los años ochenta del siglo XIX, para ese momento --y hasta principios del siglo XX-- la idea de que el estado debía intervenir en las relaciones económicas era todavía objetada por la ortodoxia liberal. Esta oposición comienza a menguar con la intensa crisis del capitalismo en 1929, la cual, hizo evidente que dicha intervención era todavía más necesaria en situaciones críticas.

El proceso de intervención estatal en la actividad económica se da entonces de forma coyuntural y supletoria ante fallas “temporales” de los mecanismos autorregulatorios del mercado, en las economías liberales. Surge como un instrumento temporal, mediante el cual, el poder público penetra la estructura económica a efecto de corregir las contradicciones y crisis del sistema económico liberal.¹⁶

De esta forma, el Estado social de Derecho que emergiera con el Constitucionalismo social, desemboca en el llamado Estado del Bienestar, impuesto por el Presidente Roosevelt en los Estados Unidos a raíz de la crisis de 1929. A partir de entonces, el modelo asume nuevas características al adoptar las tesis de Keynes que justifican doctrinalmente la intervención de la organización estatal, y convierten a ésta en factor esencial para el desarrollo y el bienestar.

¹⁶ Véase V. Witker, Jorge, *Introducción al Derecho económico*, México, Mac Graw-Hill, 4ª ed., 1999, p.66.

Así pues, las acciones intervencionistas y reguladoras del Estado comienzan a perfilarse de un modo más acabado con la política social (New Deal) implementada por el Roosevelt en los Estados Unidos, a partir de 1934. Con todo y la oposición que respecto de esta política –y su *National Recovery Act*– manifestara el Tribunal Supremo Norteamericano declarándola inconstitucional, Cotarelo señala que el New deal logró afirmarse como forma anticipada de keynesianismo práctico, esto es, como “una vía de conseguir el fenómeno de la demanda agregada que Keynes juzgaba como único remedio posible frente a la crisis del capital”.¹⁷

La teoría o propuesta de Keynes ante la crisis del capitalismo, era vista, por aquél entonces, como una panacea. De acuerdo con este autor el Estado dispone, en momentos de contracción, de mecanismos que le permiten actuar como generador de empleo, y como regulador de la economía a través de su política monetaria y fiscal.

No obstante el fomento a la demanda --a través del financiamiento de obras públicas y gasto social-- tiende a generar un déficit en el gasto público. De manera que, con el tiempo, pudo observarse que las políticas reguladoras del mercado generan un déficit público permanente y un ligero efecto inflacionario, efectos con los que era preciso lidiar como precio por una economía dinámica y un crecimiento sostenido.¹⁸

Con base en estas ideas, se concretaron (durante los años treinta y, de manera especial, a partir de 1945) medidas en diversos países, tales como las inversiones en obras públicas en Estados Unidos y su Recovery Act que, en tanto ley marco, establecía una serie de medidas para el fomento de la producción y la generación de empleo.

La legislación socialmente avanzada de naciones como Alemania y Francia; la creación del National Health Service y la nacionalización de diversos sectores industriales y de servicios en Inglaterra, son ejemplos

¹⁷ *Derecho y economía en el Estado social, op.cit.*, p. 20.

¹⁸ *Ibidem*, p. 21

representativos que muestran la preocupación generalizada por la cuestión social, que devengara en dicho modelo de estado.

El Estado del Bienestar se encontró en el camino con diversas vicisitudes: la oposición del Tribunal Supremo Norteamericano, la segunda guerra mundial y un cierto keynesianismo militar aplicado en Alemania por el régimen nazi. Dichos tropiezos llevaron a que el modelo se configurara, propiamente, a partir de 1945, llegando a su consolidación y plenitud en los decenios de 1950 y 1960, respectivamente.

Lo anterior, bajo la figura del Estado de providencia, ocupado en garantizar el poder adquisitivo e igualdad de oportunidades para los más desfavorecidos; o del Estado Intervencionista, que regula el mercado con el propósito de evitar crisis, u otros motivos, por medio de la política económica.¹⁹

Durante los años sesenta del siglo pasado se adhiere a la economía de este nuevo orden, un elemento más: la planificación, expresada siempre como de carácter indicativo, para así distinguirla de la imperativa y tratar de eludir la crítica conservadora en ese sentido. En fin, todo esto que hoy conocemos como Estado del bienestar y que se caracteriza por la economía mixta.

El Estado benefactor, en términos prácticos, favoreció las medidas que estimularon el crecimiento, promoviendo la dinámica económica y asegurando la integración social al mismo tiempo.²⁰ Después de la segunda guerra mundial la economía del Estado de bienestar alcanzó metas insospechadas llegando casi a convertirse en el modelo universalmente aceptado, debido a una cierta estabilidad social que produjo en diversas naciones. No obstante, a partir de los años setenta, se ha convertido en fuente de nuevas contradicciones y divisiones políticas, y es que, como diría Claus Offe, “el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado del bienestar”.²¹

¹⁹ *Derecho y economía en el Estado social, op.cit.*, p.22.

²⁰ Martínez Navarro, Freddy, *Estado, bienestar y sociedad*, México, Trillas, 2000, p.41.

²¹ *Ibidem*, pp.42-43.

2.2 EL MODELO DE ECONOMÍA MIXTA

2.2.1 Características generales

Tal como se señaló en otro momento, el sistema de economía mixta emerge durante los años treinta del siglo XX como respuesta a la crisis del capitalismo o de las economías puras de mercado, sustentándose en las teorías de John Maynard Keynes y en la política del New Deal implementada por el Presidente Roosevelt en los Estados Unidos a partir de 1934.

Dicho modelo ha sido llamado de diferentes formas: economía social de mercado, economía de mercado con planificación indicativa, socialismo concurrencial, economía de mercado administrativo, entre otras. En términos jurídicos es conocido como Estado social de Derecho o capitalismo regulado.²²

Ahora bien, respondiendo a las interrogantes que identifican a todo sistema económico: ¿qué producir?, ¿cómo producir?, y ¿para quién producir?, debe precisarse que en el sistema mixto o dual, la producción esta orientada hacia el mercado y también hacia la colectividad.

Aquí, se produce a través de empresas estatales y privadas, cuyos consumidores o destinatarios son tanto aquellos que cuentan con poder de compra, como aquellos sectores marginados o limitados en dicha capacidad. La organización estatal participa en la actividad económica, ordenándola y la regulándola. El derecho, por su parte, coexiste en su vertiente pública y privada, reconociendo garantías individuales y sociales a los miembros de la sociedad.

En su primera intervención histórica en la actividad económica, el Estado se valió de tres técnicas: de policía, consistente en brindar protección y seguridad jurídica a los agentes o actividad económica privada; de fomento, mediante el establecimiento de apoyos tributarios, financieros y crediticios a

²² V. Witker, Jorge, Introducción al Derecho económico, op.cit., pp. 64-65.

dicha actividad; y la prestación de servicios públicos, esto es, de aquellos servicios que por su propia naturaleza no interesan al sector privado o son inherentes a las funciones del Estado (defensa, administración de justicia, salud, educación).

No obstante, la intervención circunstancial, parcial y limitada a dichas técnicas no fue suficiente para restablecer la autorregulación y proporcionar estabilidad al sistema económico liberal, por lo que para superar los problemas estructurales de dicho modelo, fue necesario que el Estado asumiera un papel más activo y participativo en la economía. Lo anterior, mediante el desarrollo de instrumentos o mecanismos directos que intenten forzar el sistema económico hacia el o los objetivos fijados por el Estado.

Esta nueva etapa, en el proceso de participación estatal, conocida como intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada administración ordenadora²³, significó una ampliación en las técnicas de intervención. Así, de las funciones de policía, fomento y servicios públicos hubo un tránsito hacia técnicas de proteccionismo monetario y ecológico, rectoría económica y planificación indicativa o imperativa.

En el modelo de economía mixta se observan diversas formas y grados de intervención. Las formas, tienen que ver con los instrumentos, por medio de los cuales, el Estado dirige la política económica, y que pueden ser directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectos (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etc.).²⁴

Mediante la intervención directa el Estado participa como un sujeto más que actúa y dirige actividades económicas. Se trata de una función administrativa que se realiza a través de empresas públicas, sustituyendo en

²³ Alejandro Carrillo y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1983. Citado por Jorge Witker, *op.cit.*, p. 67.

²⁴ *Idem*

monopolio a los particulares en el proceso de producción y distribución de determinados bienes y servicios.

La intervención estatal directa puede ser ejecutada por el propio Estado o por terceros, en ambos casos bajo la fiscalización y dirección de la política económica gubernamental. En el primer caso dicha actividad se realiza a partir de dependencias centralizadas (departamentos o delegaciones administrativas, secretarías o ministerios) o descentralizadas (organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales) que desempeñan una función instrumental de tipo económico.²⁵

La participación, como lo señalamos previamente, puede darse también en diversos grados, según se trate de áreas económicas estratégicas, prioritarias o liberadas. Las estratégicas son aquellas reservadas en forma privativa o exclusiva por el Estado y que, por ende, se sustraen de los particulares, sean éstos nacionales o extranjeros.

En las áreas prioritarias generalmente se permite la concurrencia de particulares bajo la vigilancia del Estado, mientras que en las liberadas éste sólo regula la actividad de los particulares con base en la técnica de policía, esto es, otorgando permisos, licencias, etcétera.

El sistema de economía mixta se caracteriza, fundamentalmente, por el predominio de las siguientes instituciones:

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
5. Áreas económicas concurrenciales o privatizadas
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado
7. Liberación parcial del comercio exterior

²⁵ Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Astral, Buenos Aires, 1977. Citado por Jorge Witker, *op.cit.*, p. 68.

8. Protección estatal de sectores atrasados y
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera. ²⁶

2.2.2 Principios del sistema de economía mixta

2.2.2.1 Orientación

En este sistema económico el Estado asume un papel de promotor del crecimiento económico, creando las condiciones macroeconómicas necesarias para el desarrollo de un papel activo y protagónico por parte de los agentes privados. Su función de orientación consiste en equilibrar las finanzas públicas, propiciar altas tasas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar suficientes empleos. Witker señala a los siguientes puntos como relevantes en la tarea orientadora del Estado:

1. Establecer el equilibrio entre crecimiento económico, mejoría social y preservación del medio ambiente;
2. Capitalizar las actividades industriales
3. Alcanzar un desarrollo regional equilibrado
4. Impulsar el aumento del ahorro interno, y
5. Cerrar la brecha de la extrema pobreza y crear alternativas a la informalidad económica de los centros urbanos²⁷

2.2.2.2 Concentración

En los sistemas de mercado, la libre competencia es un valor de gran trascendencia. Se procura que los agentes económicos actúen o se desarrollen en un contexto competitivo y de eficiencia económica, esto es, en un escenario en que dichos actores compitan entre sí con base en el ofrecimiento de mejores servicios y precios para los consumidores.

²⁶ *Ibidem*, p.65.

²⁷ *Introducción al derecho económico, op.cit.*, pp. 68-69.

La libre concurrencia se conforma de dos importantes aspectos. Por un lado esta el económico, que tiene que ver con la actividad de las empresas en el mercado. Por otro, el jurídico, basado en la facultad reconocida del poder público de limitar la libre competencia del sector privado con el objeto de evitar monopolios, concentraciones o acaparamiento de productos o servicios que minen la eficiencia empresarial y pongan en riesgo al sistema económico.

2.2.2.3 Planeación

La planeación o planificación es una técnica de intervención deliberada, configurada a partir del conocimiento o diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político de un país. Se trata de una técnica --basada en ciertos instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales—por medio de la cual, los actores e instituciones pretenden alcanzar ciertas metas y objetivos establecidos en un marco social y democrático. Toda planeación implica una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios a determinados grupos sociales, sin desatender las necesidades de la sociedad en su conjunto.²⁸

En esta tarea planificadora convergen tres importantes aspectos; “el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; el jurídico que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho.”²⁹

La facultad del Estado para planificar la economía (ámbito político) resulta del tipo de sistema económico previsto por la Constitución Política, mismo que establece diversos límites en el orden económico en función de los

²⁸ *Ibidem*, pp. 70-71.

²⁹ Kaplan, Marcos, Planificación y cambio social en nuevo derecho constitucional mexicano, p.146 y subs. Citado por Witker V. Jorge, *Derecho económico*, México, UNAM, 1985, p. 54.

intereses generales de la sociedad y las libertades individuales o margen de autonomía reconocido a los gobernados.

Según sea dicho sistema, podremos estar frente a planeaciones de corte indicativo o imperativo. Se dice que “a sistemas políticos unitarios corresponden planificaciones imperativas, mientras que a sistemas político administrativos federales o descentralizados corresponden técnicas planificadoras de corte indicativo.”³⁰

En términos económicos, el plan constituye un esquema o guía de orientación de la política económica de un gobierno que, como parte de una estrategia concertada con los agentes productivos, asigna ciertos objetivos y tareas a alcanzar en un plazo determinado. La obligatoriedad de dicho plan dependerá, como dijimos, del régimen político y el orden económico prevalecientes.

En las economías de mercado se percibe a la planeación como una técnica que limita o anula la libre conducción de los actores privados, no obstante, es aceptada su implementación en sectores críticos o definitivos para el desarrollo, tales como la agricultura, la ecología, entre otros.

2.2.3 Concepto de economía mixta

Antes de referir, propiamente, un concepto de economía mixta, es importante precisar la naturaleza de dicha conceptualización. Al respecto, Jorge Ruiz Dueñas escribe lo siguiente:

“No estamos en presencia de un concepto jurídico, sino ante un término que la práctica cotidiana ha hecho acuñar en el libro de la economía política... Por ello, no sólo en México, la economía mixta no es una estructura teórica sino un conjunto de ellas; o mejor dicho, hay tantas

³⁰ *Idem*

economías mixtas como sistemas económicos, habida cuenta de que no existe una economía estrictamente capitalista o colectivista”.³¹

Así pues, en las sociedades de mercado se observa una diversidad de economías mixtas que sólo se diferencian unas de otras en razón de la graduación y los instrumentos económicos establecidos por el Estado. Sin embargo, el mismo Jorge Ruiz señala que --en cualquier caso-- el régimen jurídico de orden público, sobre todo, el constitucional, determina las pautas o marco de desenvolvimiento de los agentes económicos, aún cuando no se haga referencia explícita a dicha denominación.³²

Por lo que hace a su conceptualización, en la literatura de la materia podemos encontrar diversos tipos de conceptos, desde algunos muy amplios hasta otros muy limitados, pero que, en general, se centran o parten de aspectos de las relaciones económicas público-privadas en las sociedades contemporáneas para definir a la economía mixta.

En efecto, la creación de empresas en las que se asociaba la inversión privada con la estatal, fue el hecho que determinó esa percepción o caracterización “mixta” de la actividad económica en el capitalismo. Luego, el concepto se hizo extensivo para referirse a las múltiples intersecciones entre el derecho público y el derecho privado.³³

En esta línea, algunos autores como Andrés Serra Rojas definen a esta forma de economía como aquella en la cual algunos medios de producción son privados y otros públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos. La asignación de recursos y el nivel de la actividad lo deciden ambos sectores, en formas específicas de organización y coordinación.³⁴ Otros como Andrew Shonfield la perciben de la siguiente manera:

³¹ Ruiz Dueñas, Jorge, “La economía mixta”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: La constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, t. VI, p. 464.

³² *Idem*

³³ Marchat, Philippe, *L'économie mixte*, París, PUF, 1971, p. 6. Citado por Jorge Dueñas, *op.cit.*, p. 465.

³⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico*, 5ª ed., México, Porrúa, 1999, p.211.

“Una economía mixta es aquella en la que los precios y la oferta y la demanda de los bienes y servicios están determinados en gran parte por los procesos del mercado. Al mismo tiempo, el Estado y sus organismos tienen una gran capacidad para la intervención económica que se emplea en un intento por asegurar objetivos que, se cree, el mercado no alcanzaría de manera automática, ni con la suficiente rapidez, para satisfacer los requerimientos de la política pública.”³⁵

Shonfield añade que, en estas economías, los gobiernos y sus organismos pueden intervenir para acelerar el proceso de mercado, demorarlo, o para indicar al mercado cierta dirección por medio de determinados mecanismos o una regulación directa. Asimismo, se intenta tomar en cuenta la relación entre los costos sociales del proceso de mercado y las ganancias privadas, a más de reducir la pérdida de la producción y el bienestar que son provocados por las fluctuaciones en la actividad de los negocios privados.

Para Mattick, la economía dual, conformada por un sector público y otro privado, aparece como una economía que beneficia tanto al capital privado como a la sociedad en general, y en la que cada sector --uno lucrativo y el otro no-- obedece a sus propias reglas.³⁶ Por su parte, Jorge Dueñas, de una manera más precisa, hace una distinción entre una economía mixta con aproximación al capitalismo regulado, al capitalismo neoliberal y como capitalismo de Estado, distinción que me parece fundamental reproducir para efectos de su conceptualización.

2.2.3.1 Economía mixta como aproximación al capitalismo regulado

Partiendo del gran principio de la escuela Keynesiana, consistente en que los gobiernos deben equilibrar o establecer el balance de la oferta y la demanda mediante instrumentos de política pública, esta visión de economía mixta se

³⁵ Shonfield, Andrew, *Naturaleza y alcances de la economía mixta*, México, FCE, Trad. de Eduardo L. Suárez, 1989, p. 17.

³⁶ Mattick, Paul, *Marx y Keynes: Los límites de la economía mixta*, México, Ediciones Era, 1985, p. 155.

sustenta en un programa de pleno empleo dirigido, pero sin cuestionar o trastocar el régimen de libre empresa. Debido a lo anterior, la participación del Estado debe darse con ciertos límites o reservas, en términos cualitativos más que cuantitativos, a fin de no restar impulso a la iniciativa privada. Dichos límites no tienen un carácter fijo, sino que se establecen en función de las pautas de crecimiento y acumulación.

Existe cierta disensión entre quienes comparten estos postulados. Mientras algunos intentan alcanzar o procurar el pleno empleo con el mejoramiento generalizado de los niveles de vida, otros buscan el mismo fin pero a través de políticas menos drásticas. Se dice que nuestra Carta Magna se inclina hacia este arquetipo de economía política, no obstante que el Constituyente de Querétaro ya había definido formas de participación y tutelaje social, previos a la gran depresión y configuración de este sistema de economía.³⁷

2.2.3.2 Economía mixta con aproximación al capitalismo neoliberal

El capitalismo neoliberal se diferencia, incluso, se contrapone al de corte Keynesiano, principalmente por el tipo de regulación económica que impulsa. En lugar de una economía mixta con estabilizadores automáticos monetarios, fiscales, proyectos de pleno empleo y déficit presupuestal compensatorio, la economía del neoliberalismo se caracteriza por una reglamentación mínima de la empresa privada, una política monetaria basada esencialmente en el control de la cantidad de moneda circulante y una tasa de empleo determinada por las necesidades productivas.³⁸

Las facultades de regulación son asignadas en su mayoría al sector privado, sin embargo, esto no significa que el sistema neoliberal sea absolutamente antiestatal, dado que confiere al poder político --así como en la

³⁷ *El constitucionalismo en las postrimerías...op.cit.*, pp.466-467.

³⁸ *Ibidem*, pp. 467-468.

visión liberal de estado-- las funciones de gendarme, consistentes en asegurar el cumplimiento de los contratos privados y el desarrollo de la infraestructura.

El neoliberalismo comprende, además del ámbito monetario, aspectos de carácter social, político y jurídico. Con relación a éste último debe señalarse que el régimen jurídico adquiere un nuevo y fundamental papel, el de custodiar los derechos de propiedad y asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas entre individuos.³⁹

Desde esta perspectiva la regulación estatal es siempre menos eficiente que la del mercado, ya que el Estado absorbe más recursos de los que son distribuidos entre los miembros de la sociedad. Su sustento político e ideológico es el neoliberalismo, el cual, aparece como presupuesto de la libertad política.

2.2.3.3 Economía mixta como capitalismo de Estado

Algunos autores como Paul Mattick perciben a este tipo de economía como un keynesianismo sobredesarrollado,⁴⁰ siendo las economías orientales el ejemplo más consistente de tal arquetipo. Dichos regímenes económicos intentan, dentro de un acelerado proceso de industrialización y en una normatividad, socializar las inversiones de mayor trascendencia, procurar una igualdad o mejor distribución del ingreso y la riqueza, así como regular la propensión al consumo, todo esto, en una economía de pleno empleo e inmune a las grandes fluctuaciones cíclicas.⁴¹

De lo antes expuesto puede concluirse que, efectivamente, en la economía mixta se observa la coexistencia de formas de propiedad estatal o pública y formas privadas, o la combinación de ambas. Asimismo, se advierte

³⁹ Villareal, René, *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano, 1983, p. 460. Citado por Jorge Ruiz Dueñas, *op.cit.*, p.468.

⁴⁰ *Marx y Keynes...op.cit.*, p. 273.

⁴¹ *El constitucionalismo en las postrimerías...op.cit.*, pp.469-470.

una clara intervención por parte del Estado, y por ende, la existencia de procesos de planificación, sin embargo, el cómo, cuándo y para qué de esta intervención, será lo que defina a dicho sistema, aunado a los factores históricos, económicos e institucionales propios de cada país. En fin, todo esto que, hoy en día, se centra en el hondo debate entre quienes propugnan por una economía mixta más estatista y otra más privatista.

2.3 EL SISTEMA ECONÓMICO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.3.1 La configuración del proyecto económico nacional en la Constitución Política de 1917

Aún cuando la Constitución Política de 1917, en su texto original, no se pronunció expresamente por un determinado modelo económico, si estableció las bases de un proyecto político y de nación que guiara la transformación social a partir del constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de la sociedad mexicana.

No debemos perder de vista que esta norma fundamental viene a establecer un Estado Social de Derecho en el que la propiedad adquiere un nuevo sentido, los derechos sociales son reconocidos y protegidos, y el Estado asume un papel orientado a la justicia social y la preeminencia de los valores públicos sin negación de las libertades ni la propiedad privada.⁴²

Lo anterior, no como el resultado de una simple construcción jurídica, sino como parte de un proyecto de nación cuyas bases son eminentemente revolucionarias.⁴³ Por tanto, no es de extrañarse que desde un inicio nuestro Código Político contemplara diversos preceptos tendientes a dar solución a los más graves problemas sociales y económicos del país, como son la injusticia social y la distribución inequitativa del ingreso y la riqueza.

⁴² Ruiz Dueñas, Jorge, *op.cit.*, p. 464.

⁴³ Véase Faya Viesca, Jacinto, *op.cit.*, p. 74.

No obstante, este proyecto de nación no estaba incluido de manera expresa en nuestro Código Fundamental, sino que fue necesario que su texto se enriqueciera con posteriores reformas para precisar dicho concepto y, definir las orientaciones políticas y sociales en materia de desarrollo económico. Todo esto, siendo en gran manera determinado por las condiciones sociales y económicas prevalecientes durante los gobiernos de la revolución, y por los objetivos de justicia social que nuestro máximo ordenamiento consagrara.

Tanto la realidad socioeconómica del México pos revolucionario como el pronunciado sentido o tendencia social de la Constitución de 1917, demandaron una importante participación estatal que se diera en dos planos diversos. Primero, adoptando en el orden constitucional las decisiones políticas fundamentales y los principios que definen el sistema económico nacional.

Una importante decisión política adoptada en este sentido es, por ejemplo, la que instituye al Estado Mexicano como "democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Esto en virtud de la reforma al artículo 3º Constitucional, promovida por el Presidente Miguel Ávila Camacho en el año de 1946.

En un segundo plano, dicha intervención se efectuó mediante el establecimiento de instituciones administrativas y regulaciones en el ámbito legislativo o reglamentario, o vía decretos del ejecutivo federal; a fin de dirigir el proceso económico, promover la reforma del sistema o el desarrollo de la economía. En sí, por medio toda esta actividad de conducción y fomento que en estricto sentido se conoce como política económica.⁴⁴

Los decretos del poder ejecutivo, en particular, resultaron determinantes en la configuración de nuestro régimen económico, decretos que fueron

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico*, 5ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 62.

emitidos en respuesta a grandes problemas económicos y sociales, y en los que el ejecutivo federal tuvo que tomar decisiones trascendentales para la nación en su conjunto.⁴⁵

La expropiación petrolera de 1938, la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, la creación de empresas públicas en éstas y otras ramas de la industria, así como la protección a ciertas actividades económicas o fuentes de empleo mediante la adquisición --por parte del Estado-- de empresas que no podían más ser sostenidas por el sector privado; son ejemplos de importantes decisiones gubernamentales emitidas vía decreto del ejecutivo, que luego fueran elevadas --las más trascendentes-- a rango constitucional.

Este proceso de intervención o participación estatal en la economía implicó que de manera paulatina se fuera dotando al ejecutivo federal de los instrumentos de la rectoría económica, lo que con el tiempo devengara en la inclusión, dentro de nuestro Código Político, de los elementos constitutivos de una economía mixta y, por ende, del modelo de economía mixta como decisión política fundamental.

Lo anterior, en virtud de las reformas del año de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las cuales es incorporada la legítima dirección de los procesos socioeconómicos por parte del Estado, como expresión del interés general, y la exigencia de procurar un desarrollo democrático que, más allá del ámbito político, se extienda al plano económico, social y cultural del país.⁴⁶

Tales incorporaciones dieron origen a un derecho constitucional económico que, adhiriéndose a la tendencia del derecho público moderno, consagró a nivel de normas fundamentales los principios, medios y técnicas que deben guiar la actuación o participación del estado en la actividad económica.⁴⁷

⁴⁵ Véase *Rectoría del estado...op.cit.*, p. 88.

⁴⁶ *El constitucionalismo en...op.cit.*, p. 449.

⁴⁷ *Idem*

Con las reformas constitucionales antes señaladas se afirmó, concretamente, la función rectora del Estado en la economía y la planeación democrática como base del desarrollo económico. Se precisaron al desarrollo integral y la justicia rurales como responsabilidad del Estado e imperativo de nuestra estructura económica, y se establecieron las áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Finalmente, con dichas modificaciones, se amplió la participación del Poder Legislativo en la actividad económica, abriendo la posibilidad de que el Congreso de la Unión, mediante la expedición de las leyes respectivas, amplíe o dote al Estado de nuevas funciones, cuando así lo dicte el interés general o sea necesario para la consecución de metas sociales.

Estas reformas significaron, en suma, el que nuestra Ley Fundamental se pronunciara expresamente por un modelo de economía mixta en el que la organización estatal tiene la responsabilidad de promover el desarrollo integral de la colectividad, proteger el interés público y la soberanía nacional, fortalecer la democracia social, y hacer efectivas las grandes metas de la justicia social.

Tal como puede observarse, a partir de la Constitución de 1917 se fue estructurando un programa económico político o proyecto nacional de desarrollo que, en virtud de su tendencia por institucionalizar el ideario de dicho movimiento social, ha sido conocido como el programa económico de la Revolución.⁴⁸

Dicho proyecto se encuentra contenido en el llamado Capítulo Económico (artículos 3º, 25, 26, 27, 28, 73 y 123, principalmente), el cual, contiene los elementos ideológicos y jurídicos que desde una dimensión socioeconómica caracterizan el espíritu de nuestra Constitución. Estas disposiciones consagran una serie de valores sociales y económicos que, en términos de operación, tienen un régimen de economía mixta.

⁴⁸ Véase *Derecho económico, op.cit.*, p. 67.

Por tanto, coincidimos con Jacinto de Faya cuando afirma que en México la economía mixta debe ser entendida, más que como formula de participación económica, como un conjunto de valores constitucionales ordenados a la consecución de un equilibrio entre el interés social y los intereses privados.⁴⁹

2.3.2 El sistema de economía mixta en la Constitución Política mexicana

Según se desprende de la Constitución Política de 1917 y la abundante legislación secundaria en la materia, esto es, de nuestro Derecho Económico, al sistema económico mexicano corresponde un modelo de economía mixta, caracterizado por una participación o intervención estatal de carácter parcial y planificado a nivel indicativo.⁵⁰

El orden constitucional contempla tres aspectos que determinan el régimen económico y fundamentan el Derecho Económico nacional. Estos son el concepto integral de democracia (artículo 3º), el establecimiento de una economía mixta (artículos 5º, 25, 26, 27, 28 y 131), y el reconocimiento de los derechos sociales.⁵¹

Encontramos el concepto integral de democracia en el artículo 3º, donde respecto del sistema educativo a impulsar por el Estado se señala: “La democracia so solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida de la nación, que debe procurar el desarrollo integral del pueblo y brindarle máxima oportunidad a efecto de que alcance el más alto nivel de vida y con esto, le sea dable acceder a la plenitud humana, tanto espiritual como materialmente.”

Dicha disposición, se complementa con lo establecido en el artículo 39 que a la letra dice: “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana de éste que instituye a su beneficio; así

⁴⁹ ⁴⁹ *Rectoría del Estado...op.cit.*, p. 26.

⁵⁰ Witker V. Jorge, *Derecho económico, op.cit.*, p. 44.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 44 y 45.

como que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno”.

En estos dos preceptos esta fundamentada la intervención del estado en la economía, intervención que en todo momento debe procurar beneficios para la sociedad, estableciendo un equilibrio entre los factores económicos y limitando su acción cuando ésta vaya en detrimento del interés general.⁵²

Las disposiciones constitucionales que fundamentan al sistema de economía mixta son las siguientes:

- Artículo 5º. Consagra una libertad económica limitada por el interés social;
- Artículo 11. Establece la garantía de libre tránsito y residencia;
- Artículo 16. Garantiza la esfera personal del individuo, su domicilio y posesiones;
- Artículo 25. Señala la participación con responsabilidad social en el desarrollo integral;
- Artículo 26. Establece la participación en la planeación democrática a través de convenios de concertación;
- Artículo 27. Consagra un derecho a indemnizaciones justas en caso de expropiación legal;
- Artículo 28. Afirma el principio de libre competencia.⁵³

⁵² *Ibidem*, p. 45.

⁵³ *Ibidem*, p. 49.

- Artículo 131. Establece la facultad privativa de la Federación para regular el comercio exterior en aras a proteger la economía del país, propiciar la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

Estas disposiciones organizan el funcionamiento formal del sistema de economía mixta mexicano, el cual, se concretiza en los siguientes principios:

1. Reconoce un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero limita la propiedad privada en función del interés público;
2. Establece un régimen de propiedad pública sobre determinados bienes (Art. 27);
3. Reserva al poder público, en forma exclusiva, ciertas actividades o áreas estratégicas de la economía (Arts. 27-28);
4. Garantiza la libertad económica o de empresa, tanto para los individuos como para los entes sociales o colectivos, pero supedita su ejercicio al interés social (Art. 5º);
5. Ratifica la rectoría estatal para el logro de un desarrollo integral (Art. 25);
6. Determina la concurrencia de los sectores público, privado y social en las tareas del desarrollo nacional, estableciendo a nivel constitucional un modelo de economía mixta (Art. 25, p.3º);
7. Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (Art. 26);
8. Afirma el principio de libre concurrencia, postulándose a favor de un mercado competitivo y castigando las prácticas monopólicas,

concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario, así como las prácticas desleales (Art.28);

9. Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas;

10. Otorga a la organización estatal una serie de facultades para intervenir en la economía a fin de impulsar el desarrollo de la sociedad y alcanzar una más justa distribución del ingreso y la riqueza (Art. 27, p.3º).⁵⁴

Luego de haber analizado las disposiciones del llamado Capítulo económico de la Constitución, resulta evidente que la política económica del gobierno federal y su papel interventor están fundamentados en una norma primaria, por lo que no cabe la menor duda de que en México no ha lugar a modelos político económicos exclusiva o preponderantemente liberales, que sean impuestos por los mecanismos del mercado o respondan a intereses de grupos privados de carácter nacional o internacional.

2.3.2.1 La Rectoría del Estado

La rectoría del estado es un concepto moderno que consiste en la decisión del Estado Mexicano de participar activamente en el desarrollo nacional y en la configuración de la sociedad mexicana a partir de los objetivos de justicia social. Esto, según se desprende de la interpretación integrativa de los valores o principios contenidos en los artículos 3º, 25, 26, y 27 constitucionales, mismos que dan sustento a la intervención del poder público en la economía.⁵⁵

Dicha institución, es parte del reconocimiento, plasmado en nuestra Ley fundamental, de que la mejoría de la existencia humana no depende únicamente de los esfuerzos aislados de las personas, sino de una política coherente, y de alta inteligencia social, dirigida a incidir en las condiciones

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 86-87.

⁵⁵ *La rectoría del estado, op.cit.*, p. 60.

generales de las cuales depende la mejora de las vidas individuales en sociedad, esto es, de una política orientada a la consecución de optimas condiciones de asistencia vital.⁵⁶

De esta forma, la rectoría estatal conlleva, como el propio origen semántico de la palabra lo señala, que el Estado gobierne, dirija, conduzca y se responsabilice por el desarrollo nacional, su condición, fomento, y por la resolución de los problemas sociales.

Esta institución ha sido adoptada por la Constitución Política de 1917 con el claro objetivo de garantizar un desarrollo integral, equilibrado; que resulte aprovechable o sea extensivo a todos los individuos o grupos sociales, y no con exclusivos fines de crecimiento económico. Lo anterior, debido a que, a lo largo de la historia, nuestro desarrollo no ha sido integral, sino todo lo contrario, esto es, se ha caracterizado por ser parcial, injusto y desequilibrado.⁵⁷

Es por ello que, en México, la titularidad de la rectoría económica del Estado debe ser vista como una serie de responsabilidades sociales y una función de remodelación social, constitucionalmente impuestas al mismo. El artículo 25, en su primer párrafo, reconoce abiertamente la existencia de una injusta distribución del ingreso y la riqueza nacional, por lo que señala la importancia de alcanzar o procurar mayor justicia en esos rubros a efecto de posibilitar el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Luego entonces, este precepto no se concreta a establecer valores puramente ideológicos o que ya fueron alcanzados, sino que implica una actividad pública correctora de desequilibrios sociales --objeto del derecho social-- y, por ende, la transformación de la estructura social y económica establecida.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 205.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 48-49.

El Estado tiene la obligación de materializar los valores sociales no alcanzados por la sociedad: desarrollo económico, justicia en la distribución del ingreso y la riqueza, pleno empleo, etcétera. Todo esto, como una de las tareas más urgentes del Estado mexicano, y en una permanente tarea de remodelación social.⁵⁸

La Constitución vigente confirma lo anterior cuando, además de garantizar una serie de principios y garantías sociales, le otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional con las expresas finalidades de procurar un desarrollo integral; fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático; fomentar el crecimiento económico y el empleo; alcanzar una más justa distribución del ingreso y la riqueza; así como de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

Ahora bien, el rango constitucional de la rectoría del Estado y de los términos previstos para su ejercicio, hace que no se trate de un mandato con fuerza esporádica o coyuntural, cuya actualización dependa de las condiciones socioeconómicas o de la voluntad política de los funcionarios públicos encargados de dichas tareas. Por estar contenida en el ordenamiento fundamental se afirma como norma dominante que involucra a todos los poderes constituidos.⁵⁹

Nuestra ley fundamental otorgó la rectoría del desarrollo nacional al Estado u organización política mexicana, es decir, a los poderes de la unión y a los de las entidades federativas que lo conforman, y no tan solo al Poder Ejecutivo o Administración Pública Federal. Por ende, esta función rectora corresponde o es extensiva a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto federales como locales, según el ámbito de sus respectivas competencias y en ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente establecidas.

El poder legislativo tiene la responsabilidad de legislar en materia económica y social, de acuerdo al espíritu del artículo 25, con el objeto de

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 207 y 210.

⁵⁹ *Ibidem*, pp.31-32.

proveer las bases o el fundamento para la actuación del ejecutivo federal en estos ámbitos, de tal manera que éste pueda cumplir en forma cabal con dicho mandato. Por su parte, el poder judicial, tiene el deber de establecer una basta jurisprudencia con base en tales disposiciones, siempre en función del sentido social que caracteriza a la Constitución de 1917.

Así pues, la rectoría estatal no es una facultad potestativa o discrecional. Particularmente, el Ejecutivo y la Administración Pública Federales, por ser quienes tienen a su cargo las tareas del desarrollo nacional, deben ejercer dicha función sujetándose a lo establecido en la constitución, las leyes y demás disposiciones que conforman nuestro Derecho Económico.

El poder ejecutivo no puede aplicar una medida de gobierno o política pública --en materia de desarrollo económico y social-- al margen de la norma dominante, o sin atender a las características, condiciones y fines que el artículo 25 establece para tal efecto. Por el contrario, dicha actividad debe desarrollarse dentro de los parámetros de constitucionalidad y, en general, de un estado de derecho.

Luego entonces, el Estado Mexicano se encuentra impedido para disminuir los compromisos constitucionalmente asumidos. Sería ilógico pensar en una rectoría estatal neutra, pro liberal o neoliberal, sería tanto como negar su propia naturaleza. La rectoría del estado solo puede entenderse en una dimensión social, esto es, “como responsabilidad del Estado para asegurar la plena vigencia de nuestro constitucionalismo social a través de las variadas formas de intervención administrativa en el desarrollo económico y social de la nación.”⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*, p.77.

2.2.3.2 La planeación económica

La planeación económica es una técnica de intervención establecida por nuestra Carta Fundamental que, con base en un diagnóstico integral del proceso socioeconómico, político, y de sus leyes, define un proyecto nacional en función de los objetivos precisados en la ideología política constitucional.⁶¹

La elaboración e instrumentación de este plan de desarrollo debe darse (como toda política pública) dentro de los márgenes del estado de derecho, esto es, sin contradecir los mandamientos constitucionales o incurrir en la ilegalidad, por parte de los encargados de la ejecución de la tarea planificadora.

Así, ni la economía o ciencia políticas pueden considerar la planeación sin atender a la viabilidad legal y constitucional de la misma. No basta el que los planes sean racional o científicamente efectivos,⁶² sino que, además debe haber concordancia entre éstos y el orden normativo que les es aplicable.

En este orden de ideas, la planificación puede ser entendida como la etapa superior de la política económica de un Estado, en este caso, del Estado Mexicano que --partiendo de una estructura racional-- supone la previsión científica del futuro⁶³, orientando la acción del aparato estatal en forma coherente, integral y permanente.

Dicha técnica de intervención esta fundamentada en el artículo 26 de nuestra Constitución Política, disposición que establece la obligación, a cargo del Estado, de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación”.

⁶¹ Witker V. Jorge, *Derecho económico, op.cit.*, pp. 49 y 54.

⁶² *Ibidem*, p. 55.

⁶³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico, op.cit.*, p. 252.

Este mandato implica el que el Estado, en la implementación de su política económica, rompa con las improvisaciones y vaivenes sexenales, y de seguimiento a un plan cuyos fines u objetivo se corresponden o deben corresponderse con los del proyecto nacional previsto por la Ley Fundamental.

Asimismo, conlleva la instrumentación de un sistema de planeación democrática en el que concurren, en igualdad de condiciones, los sectores público, social y privado; mismo que será de carácter indicativo para estos dos últimos y obligatorio para el sector público. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento fundamental de dicha tarea planificadora, actividad que en el ámbito secundario es regulada por la Ley de Planeación.

El objetivo central de dicho sistema es, como lo señala el artículo antes referido, alcanzar un crecimiento económico con equidad. Lo anterior, no como un fin en si mismo, sino como medio para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural del país.

2.3.2.3 La participación en el proceso económico

Tal como se señaló en otro momento, el artículo 25 determina la concurrencia o participación, con responsabilidad social, de diversos sectores en el proceso económico. Desde una visión estrictamente económica, esto conlleva el que nuestra economía produzca y distribuya bienes y servicios a través tres importantes sectores:

1. Sector público. Incluye a las dependencias o entidades de la administración pública centralizada y paraestatal (de los tres órdenes de gobierno) que, por mandato constitucional, legal o decreto del ejecutivo federal, son las encargadas de la realización de alguna de las actividades económicas reservadas al Estado de manera exclusiva, esto

es, de las áreas estratégicas, y de las de carácter prioritario donde, según las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.⁶⁴

2. Sector privado. Está formado por la totalidad de personas físicas y colectivas de carácter privado que, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Política, ejerzan la profesión, industria o trabajo que les acomode, siempre que sean lícitos. Los ejidatarios, trabajadores o cooperativistas en su calidad individual pueden ser considerados como parte de este sector, así como los extranjeros y empresas extranjeras constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Éste realiza su actividad en un marco de libre competencia, sin más limitaciones o regulaciones que las contenidas en las leyes y reglamentos administrativos y en materia trabajo. El mismo artículo 25 contempla una garantía de fomento y protección a favor de los particulares, al señalar que “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 la constitución”.

3. Sector social. Integrado por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción y distribución de bienes y servicios.

La disposición constitucional antes aludida también prevé una garantía de fomento a favor de éstas organizaciones. Señala que “la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social.”

⁶⁴ Véase *La rectoría del estado...op.cit.*, p. 75.

Como puede observarse, tanto en el caso del sector privado como el social, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas están obligadas a expedir las leyes necesarias a efecto de que dichas organizaciones, se incorporen y contribuyan al desarrollo nacional. Lo anterior, atendiendo criterios de equidad social y sujetándose a las modalidades que dicte el interés general y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

2.3.2.4 Áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional

El artículo 25 de la Constitución Política señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, ciertas áreas que, por su importancia en el desarrollo económico, son consideradas como estratégicas, de tal suerte que el gobierno federal deberá mantener en todo momento la propiedad y el control sobre los organismos encargados de tales actividades. Asimismo, prevé que dicho sector podrá participar, por sí o con los sectores social y privado, en la organización e impulso de las áreas prioritarias de la economía.

De acuerdo con el artículo 28 del mismo ordenamiento son áreas estratégicas las siguientes: 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.

Esta misma disposición considera como prioritarias la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, y señala que el estado ejercerá sobre ellas su rectoría, protegiendo la seguridad, la soberanía de la nación, y estableciendo-- de acuerdo con las leyes de la materia-- el dominio de las vías de comunicación al momento de otorgar las concesiones y permisos respectivos.

Con relación a esta reserva exclusiva del Estado sobre ciertas áreas, cabe señalar que la misma responde a la necesidad de asegurar servicios y productos necesarios a la población en general, sin importar su poder de

compra. Así pues, no tiene por finalidad excluir a los particulares de un sector rentable de la economía u obtener indebidas ventajas para el propio Estado, sino que por cuestiones de interés público, soberanía nacional, e independencia económica es que es establecida dicha exclusividad.⁶⁵

2.3.2.5 El papel del Estado mexicano en la economía

Con base en todo lo anterior se puede afirmar que la Constitución Política establece un sistema o modelo de economía mixta, dentro del cual, se asigna al Estado un amplio y trascendente papel como rector de la economía que se concretiza en el cumplimiento de siete principales funciones o roles: el de promotor, regulador, planificador, empresario, dispensador de servicios públicos, árbitro en las relaciones entre el trabajo y capital, y el de corrector de desequilibrios sociales, siendo la mayoría de estas funciones desarrolladas o ejecutadas por la administración pública.

Como promotor, el Estado debe llevar a cabo las tareas o acciones de fomento de las actividades que demande el interés general (25, p. 2º, 6o), en particular, de las empresas de los sectores social y privado, así como de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural (art. 27, p. 3º). En el marco de una economía mixta, el fomento o impulso de dichas actividades se realiza a través de apoyos tributarios, financieros o crediticios, esto es, subsidios, beneficios fiscales, protección de sectores atrasados, créditos, obras de infraestructura, etc.

En tanto regulador, esta obligado a establecer las regulaciones pertinentes en las actividades económicas de interés general. El artículo 28 especifica que, mediante leyes, deberá evitar la constitución de monopolios, concentraciones y el acaparamiento de productos o servicios que minen la eficacia empresarial y pongan en riesgo el sistema económico.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 44.

Asimismo, esta facultado para regular el comercio o mercado interno, a través de la fijación de precios máximos de artículos o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como la distribución de los mismos con el objeto de evitar la insuficiencia en el abasto o el alza de precios. La Federación, según lo establecido por el artículo 131 de la Constitución, se encuentra habilitada para regular el comercio exterior en aras a proteger la economía del país, propiciar la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

Como planificador, el Estado tiene el deber de planear la actividad económica o desarrollo nacional de manera democrática, con base en los fines del proyecto nacional previsto en la propia Constitución. En su modalidad de empresario, el Estado tiene a su cargo las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, mientras que como dispensador de servicios públicos le corresponde garantizar y proporcionar servicios básicos en salud, educación, etc., a la población en general.

En su papel de árbitro, le compete intervenir en las relaciones y conflictos entre el capital y el trabajo, mientras que como corrector, le corresponde dirigir acciones para corregir los desequilibrios o minimizar los defectos del sistema capitalista, tales como la distribución inequitativa del ingreso y la riqueza, la pobreza o la desigualdad social.

Su función rectora u orientadora, le obliga además a propiciar las condiciones macroeconómicas necesarias para el desarrollo y la participación activa de los agentes privados, esto es, procurar el equilibrio de las finanzas públicas; generar altas tasas de crecimiento, de ahorro interno y suficientes empleos; propiciar una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, estableciendo un equilibrio entre crecimiento económico, mejoría social y preservación del medio ambiente; capitalizar las actividades industriales; incrementar los ingresos, etc.

Finalmente, el mismo texto constitucional señala que es deber del Estado Mexicano limitar la acción de los factores económicos y el derecho de propiedad cuando alguno de estos vaya en contra o en detrimento del interés general. Debe procurar que la actividad de los sectores privado y social contribuya al desarrollo nacional, “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.”

Las funciones antes señaladas pueden ser consideradas a su vez como medios para el logro de diversos objetivos que, como parte de un proyecto de nación, establece la Constitución Política. Estos son el desarrollo integral o equitativo, y sustentable que beneficie a todo el pueblo mexicano, fortalezca la soberanía y la independencia de la nación, y tienda hacia la democratización política, social, económica y cultural de la misma.

El tipo de desarrollo a que alude la constitución es de carácter integral, equilibrado, extensivo a todos los individuos y grupos sociales, y no con exclusivos fines de crecimiento, de allí el énfasis que pone en procurar una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, ya que ésta constituye un presupuesto indispensable para alcanzar dicho desarrollo.

Luego entonces la rectoría del Estado implica una participación activa del mismo en el desarrollo nacional. Conlleva que el Estado gobierne dirija, conduzca y se responsabilice por el desarrollo nacional, su condición, fomento, la resolución de los problemas sociales y, en general, por la configuración de una sociedad mexicana a partir de los objetivos de justicia social.

2.3.2.6 Facultades de los Poderes de la Unión en materia económica

Para la implementación del modelo económico descrito, la Ley Fundamental ha distribuido las competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al Ejecutivo Federal atribuye el papel más importante en dicha tarea,

señalándolo como el encargado de orientar y ejecutar las normas de derecho económico previstas en el orden constitucional.⁶⁶

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República están previstas en el artículo 89, mientras que en los artículos 90 al 93 se estructura a la administración pública y se establecen las obligaciones de los secretarios de despacho. La ley de atribuciones del Ejecutivo especifica las facultades de la organización administrativa en materia económica, mismas que deben estar fundamentadas o ser acordes con nuestro máximo ordenamiento.

Por otra parte, al Legislativo atribuye la función de aprobar o expedir los cuerpos normativos que dan contenido a los preceptos constitucionales aludidos (Art. 73), en tanto que el Poder Judicial tiene la función de interpretar, según la ideología político constitucional, tales preceptos y resolver toda controversia que se suscite en relación a los mismos.

Finalmente, es importante señalar que el modelo económico consagrado en nuestra Constitución Política instituye una intervención del Estado que va más allá del puro establecimiento de un orden económico de carácter mixto. Dicho ordenamiento comprende diversos renglones sobre la política gubernamental:

1. La política económica, artículos 25, 26 y 28;
2. La política obrera, artículo 123;
3. La política agraria, artículo 27;
4. La política educativa, artículo 3º y 73 fracción XXV.⁶⁷

La política económica, en particular, comprende los siguientes rubros:

1. Propiedad pública, artículos 27 y 123;
2. Respecto de los monopolios, artículo 28;
3. Ámbito impositivo, artículos 31, fracción IV, y 73, fracción XXIX;

⁶⁶ Véase Witker V. Jorge, *Derecho económico, op.cit.*, p. 87.

⁶⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico, op.cit.*, p. 245.

4. Acción económica legislativa, artículo 73;
5. Acción económica administrativa, artículo 89;
6. Política arancelaria o comercio exterior, artículo 131;
7. Obras públicas, artículo 134.⁶⁸

De lo anterior se puede observar que la intervención estatal es amplia y reviste múltiples formas. En el plano fáctico, la política económica gubernamental se concretiza en diversas acciones. Por ejemplo:

1. Fija “las reglas del juego” económico (regula las relaciones entre el capital y el trabajo);
2. Interviene de manera directa a través de la imposición y del gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito;
3. Coordina y financia una parte importante de la inversión total del país;
4. Se hace cargo de un sector de la producción;
5. Controla directa o indirectamente los precios y los tipos de cambio;
6. Asegura la redistribución de la renta nacional;
7. Es responsable del mantenimiento del pleno empleo y del crecimiento de la economía.⁶⁹

El modelo económico previsto por la Constitución Política vigente se caracteriza, en suma, por ser de carácter mixto y prever una intervención estatal de tipo parcial y planificado a nivel indicativo, con objetivos específicos que asignan al Estado un importante papel, que va de rector, regulador, planificador de la economía, y empresario, a remodelador o corrector de desequilibrios sociales. Dichas modalidades se dan dentro de un marco constitucional determinado que establece un proyecto de nación cuya meta fundamental consiste en hacer de México una nación democrática en el aspecto político, económico y social.

⁶⁸ *Idem*

⁶⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho económico, op.cit.*, p.77.

2.4 DESARROLLO Y EFECTOS DEL MODELO DE ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO

La Constitución Política de 1917 vino a establecer un modelo de economía que, con base en una importante intervención estatal, hiciera posible la articulación de los diversos sectores sociales, el sostenimiento con éxito relativo del crecimiento económico acelerado y de una cierta estabilidad política durante varias décadas del siglo XX.

No obstante, cabe señalar que las estrategias de desarrollo adoptadas por el gobierno mexicano, a partir de la entrada en vigor de dicho ordenamiento, no siempre han sido las mismas, es decir, no han perseguido los mismos objetivos ni se han valido de iguales medios y, por consiguiente, no siempre se han ajustado al proyecto o modelo económico previsto por la Constitución Política. De ahí que los resultados varíen según la estrategia de desarrollo o el periodo histórico de que se trate.

Los medios o mecanismos de participación estatal, en particular, han respondido a las necesidades de intervención y a las políticas de desarrollo que se han implementado, políticas que, por cierto, nos revelan los diferentes momentos por los que ha atravesado la intervención del Estado y en los cuales se han recogido los intereses y valores de los agentes o grupos sociales dominantes.

Así, se presenta, en términos generales, el papel que el Estado, a través de sus organizaciones e instituciones, desempeñó en materia de desarrollo económico en el lapso que transcurre desde la culminación de la Revolución Mexicana y hasta el año de 1982 y, en general, los resultados del modelo económico instrumentado en México durante este periodo, bajo los parámetros de nuestra Constitución Política vigente.

La participación estatal, en el periodo que nos ocupa, casi siempre se concretizó en la creación de empresas públicas y otras instituciones

gubernamentales. Sin embargo, el factor que parece explicar la acción estatal radica en la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar por sí sólo un desarrollo más o menos equilibrado y sostenido en el largo plazo y, por ende, la estabilidad sociopolítica de la nación.

A lo largo del siglo XX el Estado Mexicano trató de atender a múltiples objetivos en materia económica. Propiciar y estimular las condiciones para el desarrollo económico; garantizar la permanencia y fluidez del orden jurídico, administrativo e institucional; servir de instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios; y establecer los mecanismos que garanticen una rápida y adecuada integración a la economía internacional, son algunos de los más importantes.⁷⁰

Nuestra condición de país en desarrollo exigió que la participación del estado fuera más amplia, sobre todo en aquellos ámbitos relacionados con la modernización económica, la industrialización, la reforma agraria, el desarrollo social, y la actualización financiera y fiscal. Es por ello, que el aparato estatal se afirmó desde temprano como elemento estructural que dirigió el proceso de desarrollo, especialmente en los momentos de coyuntura o de crisis económica.

Para lograr los objetivos plasmados en nuestro máximo ordenamiento en materia de desarrollo el Estado tuvo que modernizar las instituciones financieras, monetarias y crediticias e integrar a la economía nacional a través de vías de comunicación; transformar la estructura agraria; impulsar la industrialización mediante la gestión de los volúmenes de capital necesarios para la incorporación o adaptación tecnológica; y consolidar los mecanismos financieros, fiscales y comerciales de promoción que brindaran soporte a la política de industrialización.⁷¹

⁷⁰ Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, UNAM/FCE/SEMIP, 1988, pp. 12-13.

⁷¹ *Ibidem*, p. 13.

Respecto al comportamiento de la economía se aprecian, en el periodo que nos ocupa, dos lapsos notoriamente diferenciados: uno sin crecimiento económico (1910-1935) y otro de crecimiento económico continuo (1935-1982).⁷² El primero de ellos, comprende la etapa revolucionaria y la inmediata posterior, y el segundo, se extiende desde el gobierno de Lázaro Cárdenas y termina con la gran crisis de 1982, mismos que se analizarán a continuación.

2.4.1 Periodo revolucionario y el inmediato posterior

Aún cuando el impacto más importante del movimiento revolucionario fuera de carácter político y social, este tuvo serios efectos sobre la economía nacional, de entre los más importantes cabe citar la destrucción de equipo físico industrial y de las vías del ferrocarril, así como la pérdida de vidas humanas. Según Leopoldo Solís, a partir de 1910 tuvo lugar una fuerte caída de la actividad económica que, salvo un breve auge estimulado por la primera guerra mundial, no sería revertida hasta el año de 1935.

No obstante lo anterior, autores como Haber afirman que los daños causados por la Revolución al aparato económico del Porfiriato no fueron considerables. Algunos estudios revelan incluso que, a pesar de la destrucción de las vías del ferrocarril y la repercusión de este hecho en diversas ramas de la industria, el PIB mostró un incremento anual de 2.5% entre 1910 y 1925.⁷³

De lo que si no hay duda es que la economía nacional, ya en crisis desde los últimos años del gobierno de Díaz, se vio desestabilizada por la lucha armada y las transformaciones que ésta implicó—después de 1917—en la estructura económica del Porfiriato. La industria, particularmente, se vio afectada en forma indirecta por dicho movimiento en la medida que destruyó el

⁷² Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana*, 11ª ed., México, Siglo XXI, 1981, p. 76.

⁷³ Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 84.

incipiente sistema bancario porfirista y provocó una crisis de confianza entre los empresarios.

Así pues, una de las tareas más apremiantes que tendrían los primeros gobiernos revolucionarios sería la reactivación de la economía. Esta tarea la inició propiamente el Presidente Plutarco Elías Calles, a partir de 1925, mediante un programa económico en el que se establecieron las bases institucionales y materiales para el futuro desarrollo del país,⁷⁴ y se sentaron las bases de la intervención del Estado en la economía.

Durante esta etapa, que podríamos llamar de formación institucional (1921- 1935) se crearon diversos organismos descentralizados e instituciones financieras, como la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco de México, cuyos frutos o aportaciones, si bien en el largo plazo, serían indiscutibles para la economía nacional.

Las dos primeras de estas resultaron determinantes en la construcción de obras de infraestructura para la integración del mercado nacional y el impulso de la producción agrícola que más tarde sustentara el proceso de industrialización, mientras que las entidades del ámbito financiero apoyaron el proceso de modernización y reestructuración de la economía.

La política económica implementada durante los años veinte y la primera parte de los treinta se caracterizó, en suma, por dos principales aspectos: por la configuración e instrumentación de los mecanismos indispensables para la reactivación de la economía, y por los intentos de los gobiernos posrevolucionarios por definir el papel del Estado en la economía.

Para esto se contó con una Constitución Política que definió las bases jurídicas de un estado interventor y nacionalista, y concibió a la figura presidencial como pieza angular del sistema político mexicano. El proceso de reactivación económica que comenzara en 1920 concluyó dos decenios

⁷⁴ *Estado y desarrollo...op.cit.*, p. 31.

después, y fue el resultado de una serie de estrategias y políticas económicas que permitieron la conformación del Estado posrevolucionario y la definición de su papel en la economía.⁷⁵

A lo largo de este periodo el comportamiento del PIB fue un tanto errático. De 1920 a 1927 creció a una tasa de más del 2.5% anual, pero con la crisis internacional de 1929-1932 y los efectos que esta trajo consigo en el nivel externo e interno, dicho indicador observó una severa caída, incluso, por debajo de su tendencia histórica. A pesar de lo anterior, entre 1921 y 1935, el PIB pudo crecer a una tasa de más del 3% anual.⁷⁶

Esta primera crisis, aunada a otros conflictos internos que afloraron en esos años como la guerra cristera y el vasconcelismo, tuvo como principal efecto el que se cuestionaran los términos del pacto social conformado al término de la revolución mexicana y el tipo de desarrollo seguido hasta entonces. A partir de este momento se extiende el reclamo por un desarrollo más nacionalista e independiente de las fluctuaciones de la economía internacional.⁷⁷

Ante esta situación el Estado se vio obligado a modificar su política económica con el objeto de aminorar el impacto de la crisis, aunque todavía no se planteó hacerlo de manera radical. Las transformaciones sustanciales llegarían hasta el año de 1934, bajo la Presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el aparato estatal adopta una nueva forma de relacionarse con la sociedad, grupos sociales y demás agentes económicos, estableciendo un vínculo o postura de cara a la sociedad e masas.

⁷⁵ *Hacia el nuevo estado...op.cit.*, pp. 86-87.

⁷⁶ *Estado y desarrollo...op.cit.*, pp. 30-31.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 32.

2.4.2 Periodo Cardenista

De 1934 a 1940, bajo el liderazgo de Cárdenas, ocurrieron importantes cambios en la estructura institucional, los cuales, marcarían el proceso de crecimiento sostenido ocurrido a partir de 1935. Durante este lapso se formó la base del actual sistema político, es el momento en el que el ejército pierde presencia política y se consolida la institución presidencial.

Se da cauce, dentro del Partido Oficial, a las organizaciones obreras y campesinas, apoyando el propio Estado la consolidación de tales organizaciones. Por otro lado, se instrumentan diversas políticas de fomento al desarrollo, de las cuales cabe señalar, por su importancia, la Reforma Agraria, la expropiación petrolera, la creación de importantes instituciones en el rubro financiero y la orientación del gasto público al fomento económico y social.

Del rubro financiero fueron creados el Banco de México, Instituciones de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos, y fue expedida la Ley de Instituciones de Crédito. Además, se instituyeron empresas públicas orientadas a la producción de bienes básicos, como la Comisión Federal de Electricidad.

Cabe añadir que la gestión estatal tuvo generalmente efectos positivos sobre dichas empresas públicas, por lo menos así lo demuestra el crecimiento acelerado que se observó en tales industrias. En fin, podemos decir que durante este lapso la intervención económica se hizo más directa, extensa y diversificada.

La combinación de estas medidas y otros factores, dio pauta para la recuperación de la tendencia al crecimiento, registrando una tasa promedio anual de 4.5%.⁷⁸ El impulso principal de dicho crecimiento estuvo en la industria, que de 1932 a 1940 logró crecer al 6.1% anual.⁷⁹ La agricultura, en contraste, no pudo registrar una evolución similar, esto debido a las ondas transformaciones ocurridas en el sector con motivo de la reforma agraria,

⁷⁸ *Estado y desarrollo...op.cit.*, p.33.

⁷⁹ *Hacia el nuevo estado...op.cit.*, pp.116-117.

sobre todo en los primeros años de su instrumentación, pero que sin duda sentaron las bases para el posterior desarrollo de la agricultura.

Aún cuando suele verse a la época de Cárdenas como los años de hostilidad capitalista, durante su gobierno la economía se recuperó en términos generales, y regresó la confianza del inversionista o empresario en virtud de los incrementos reales en la productividad y utilidades. Luis Medina Peña afirma, además, que “Las reivindicaciones sociales –reparto agrario y derechos laborales de los trabajadores—que Cárdenas llevó a inéditas expresiones, no fueron incompatibles con el capitalismo en México, sino, al contrario, lo alentaron como nada hasta entonces.”⁸⁰

Así pues, en este periodo, se realizaron transformaciones estructurales profundas que buscaban garantizar un desarrollo económico más independiente y equitativo, y con las que se resolvieron algunas de las contradicciones acumuladas durante la dictadura de Porfirio Díaz, así como las surgidas de los cambios o adaptaciones que va sufriendo el sistema capitalista.

No obstante, el radicalismo cardenista, lejos de ser el comienzo de una nueva era, fue la culminación o el cierre de una etapa de desarrollo social y político que México había conocido a partir 1920. Las políticas agraria y obrera de Cárdenas, representaron la actualización o “definición operativa de los compromisos sociales de la Revolución Mexicana con las clases sociales que la hicieron posible.”⁸¹

Estas transformaciones estructurales condujeron a enfrentamientos entre el Estado y algunos grupos privados nacionales y extranjeros, hecho que motivó cambios en la estrategia de desarrollo instrumentada desde finales de dicho periodo y que, de acuerdo con diversos autores, significara un giro hasta cierto punto conservador.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 117.

⁸¹ *Ibidem*, p. 118.

2.4.3 Tendencias generales del periodo 1940-1982

En el año de 1940 se inicia una nueva era para el Estado Mexicano, a partir de este momento su capacidad de intervención se expande y se convierte en fundamento del crecimiento económico. Este último comienza a observar un ritmo acelerado y a sustentarse cada vez más en el mercado interno. La estructura económica, además, se modifica sustancialmente en virtud de la política de industrialización emprendida por el Estado en respuesta a las demandas de desarrollo de los distintos grupos sociales.

La desarticulación del mercado mundial que comenzara con la depresión de los años treinta y continuara con la Segunda Guerra Mundial, constituyó un factor de gran estímulo para la transformación productiva del país que tuvo lugar en la década de los cuarenta.⁸² A raíz de este fenómeno se inicia un fuerte crecimiento industrial a base de sustitución de importaciones,⁸³ que tuvo como principales implicaciones el que el sistema económico se cerrara y se volviera a un desarrollo orientado hacia adentro.

Aún cuando durante estos años la política económica presentó variaciones en razón de las estrategias, objetivos y medios empleados para la consecución de los mismos, dicho periodo, en general, se caracterizó por responder a un modelo de desarrollo hacia adentro y cuyos rasgos principales fueron:

1. Una importante intervención del Estado en la economía.
2. Destacado papel social del Estado;
3. Déficit presupuestales financiados, al principio, por la expansión monetaria y, más tarde, por el ahorro interno y externo.⁸⁴

⁸² Véase *Hacia el nuevo Estado...op.cit.*, pp. 125 y subsecuentes.

⁸³ Específicamente, de bienes de producción (productos intermedios y bienes de capital) que autoestiman la producción. Véase *La realidad económica mexicana, op.cit.*, pp. 188.

⁸⁴ *Hacia el nuevo Estado...op.cit.*, p. 128.

Durante el periodo que nos ocupa el Estado mexicano participó activa y decididamente en las tareas del desarrollo, de tal manera que “el dinamismo de la economía pasó a depender de la intervención estatal, en especial del gasto y la inversión pública, y de los sectores de la economía en donde se ubicaron las empresas públicas.”⁸⁵

El Estado dirigió el proceso de industrialización mediante la implementación de diversas políticas para el fomento del desarrollo industrial, mismas que fueron de tres tipos: de asignación de recursos, impositiva y comercial.⁸⁶ La primera de estas, esto es, la de asignación de recursos se orientó a la canalización de recursos crediticios hacia la industria y la agricultura, y a la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de tales actividades.

Como parte de la política crediticia se crearon instituciones de apoyo financiero, de entre las que destaca la Nacional Financiera. Además se establecieron programas de control del crédito de la banca privada, mediante los cuales se obligaba a estas instituciones a conceder porcentajes mínimos de su cartera en inversiones industriales y agrícolas.

A través de la política impositiva, por otra parte, se impulsó a la agricultura y la industria mediante una baja fiscalidad, exenciones de impuestos, entre otros beneficios, destacándose la política fiscal como un sólido pilar de intervención pública. Lo anterior como parte de un amplio marco legal que fue expedido para la promoción de tales actividades.

Se emitió, por ejemplo, la Ley de industrias nuevas y necesarias del año de 1941, la cual permitió, aunque sin criterios rigurosos, la concesión de apoyos y exenciones fiscales a las actividades industriales. Se expidieron, además, diversas normas como la regla XIV de la tarifa general de importaciones, que eliminó gravámenes a la importación de bienes de inversión

⁸⁵ *Estado y desarrollo...op.cit.*, p. 35.

⁸⁶ *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p. 173.

para atender a las actividades comprendidas en la ley y así estimular la industria.

La política comercial se basó en la aplicación de aranceles altos a las importaciones de bienes de consumo y en el establecimiento de precios oficiales de los artículos objeto de comercio exterior, permisos previos y licencias de importación y otras restricciones al comercio internacional.⁸⁷ Así, se puede decir que durante esta etapa, tanto la agricultura como la industria disfrutaron de una alta protección arancelaria.

Se implementaron, además, políticas monetarias y de tasas de interés con carácter de promoción a la industria, así como otras acciones mediante las cuales el Estado Mexicano influyó de manera directa en la economía:

1. Instrumentación de una política de precios y tarifas bajas a los bienes y servicios producidos por empresas públicas.
2. Una inversión pública—en porcentajes del PIB cada vez mayores que van de un 25% y 30% a un 40% o más—en infraestructura y formación de capital fijo bruto. Gran parte de esta inversión se canalizó hacia el campo.
3. Reorientación del gasto a las áreas de comunicaciones, educación pública y salubridad.
4. Creación de un número cada vez mayor de empresas y organismos descentralizados, de participación o propiedad estatal, en el ramo industrial, rural, de transporte y bienestar o seguridad social.
5. Utilización de instrumentos o mecanismos de coordinación y planeación del desarrollo (planes sexenales)

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 175-176.

6. Intervención del Estado en las relaciones obrero patronales e impulso de una legislación progresista del trabajo

Estas políticas fueron determinantes para que durante el periodo histórico que nos ocupa México experimentara un crecimiento económico sostenido, cimentado en una notable modernización agrícola e industrial, y en la expansión de sus sistemas educativo y de seguridad social. Se trató de un proceso sin precedente en la historia nacional que, sobre todo en el tramo que va de la conclusión de la guerra mundial hasta fines del decenio de los sesenta, llevara a hablar de un “milagro mexicano”.

Ya desde 1935 y hasta 1975 casi todos los indicadores observaron alzas constantes, registrándose los mayores incrementos en el petróleo y los transportes, los servicios, la industria eléctrica, la producción de bienes manufacturados y la construcción. Durante estos 40 años la tasa de incremento del producto bruto total se ubicó en un promedio anual superior al 6%,⁸⁸ mientras que el producto por persona creció al 2.9%.⁸⁹

No obstante, a partir de este periodo las políticas sociales se caracterizaron por tener alcances específicos y limitados, y estar rezagadas o en un segundo plano respecto de las acciones o programas de promoción a la industria. Esto explica por que se dice que a partir de 1940, esto es, después del radicalismo cardenista, la política económica presenta un giro conservador, ya que de un decenio (el de los treinta) considerado como de tendencia socialista, se pasa a una etapa democrática y capitalista.

2.4.3.1 Agricultura

La agricultura, que se encontraba estancada desde finales del Porfiriato, “inició un proceso de desarrollo a partir de 1935, como resultado de la inversión en

⁸⁸ Carmona, Fernando; Montaña, Guillermo et al., *El milagro mexicano*, 4ª ed., México, Nuestro tiempo, 1974, p. 23.

⁸⁹ *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p. 94.

obras de fomento agropecuario y comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resultó de la reforma agraria.”⁹⁰ Así, para la década de los cuarenta comienza una nueva fase del desarrollo de la economía mexicana, sustentada o impulsada por el crecimiento de la agricultura.

Durante esta fase el sector agrícola desempeñó un papel decisivo en el proceso de industrialización, toda vez que proporcionó:

- 1) Alimentos o comestibles para una población en crecimiento;
- 2) Una mayor producción de materias primas;
- 3) Los volúmenes de exportaciones necesarios para el financiamiento de la importación de inductos industriales;
- 4) Una creciente oferta de mano de obra para abastecer las demandas de los sectores urbanos industrial y de servicios;
- 5) Ahorros o capitales para invertir en obras de infraestructura y otras políticas públicas;
- 6) Un mercado para los productos del sector industrial.⁹¹

El mayor índice de crecimiento de la agricultura se registra en el periodo que transcurre de 1946 a 1956, y en el que aumenta al 7.6% anual, tasa superior a la del producto nacional total de aquella época. En cambio, a partir de 1960 este sector se estanca y decrece, a 3.6% en 1970 y a 1.0% promedio anual en 1975, mientras que la economía se expandía a 7.0% y 6.3%, respectivamente. Esto tuvo por efecto que México se convirtiera por primera vez en importador de productos agrícolas.⁹²

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 95-96.

⁹¹ Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, 21ª ed., México, Siglo XXI, 1993, p. 80.

⁹² *La realidad económica mexicana, op.cit.*, pp.96-97.

2.4.3.2 Industria

La industria experimenta un comportamiento prácticamente opuesto al de la agricultura. A partir de los años cuarenta la industrialización se fue convirtiendo, poco a poco, en objetivo primordial de la acción pública y en motor del crecimiento económico, tal como lo muestra el incremento en su participación en el producto.

El petróleo, por ejemplo, descendió en 1921-1935, se estancó hasta 1946, pero de ahí en adelante crece hasta alcanzar tasas superiores a las del PIB. La electricidad y las manufacturas muestran un crecimiento similar al del petróleo, es decir, en un ascenso paulatino luego de 1935.⁹³

2.4.4 Alcances y límites del desarrollo estabilizador

Durante el lapso de tiempo que transcurre desde últimos años de la década de los cincuenta hasta finales de los sesenta, época del llamado desarrollo estabilizador, la economía mexicana se caracterizó por un crecimiento acelerado del producto, con estabilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios.⁹⁴

La política económica, por su parte, se centra en el estímulo o promoción de la iniciativa privada, y continúa orientando el crecimiento hacia adentro mediante la instrumentación de una política comercial proteccionista y diversos estímulos a la industrialización, consolidándose el mercado interno como el principal motor de la economía.

A su vez, la participación del sector público en la economía se torna un tanto conservadora, pues se orienta únicamente a procurar los equilibrios financieros, apoyar el sector industrial y al mantenimiento de la infraestructura.

⁹³ *Ibidem*, p. 97.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 104.

No obstante, merced a este apoyo, la industria logra afirmarse como el sector más dinámico de la economía, creciendo a una tasa media anual de 9%, tasa superior a la que venía registrando la economía en su conjunto 6.5%.⁹⁵

Si bien el Estado continuó desempeñando un papel determinante en el crecimiento económico, cede en parte su papel al capital extranjero, que se estableció en los principales renglones de la economía, abandonando con ello el camino del desarrollo nacionalista. El crecimiento y la inversión privada empiezan a ser apoyados por medio de una política fiscal de baja recaudación que, en conjunción con las tarifas reducidas del sector público y un relativo gasto expansivo, produjeron un déficit creciente en las finanzas públicas.

A partir de este momento comienza a observarse una subordinación de la economía, y en especial de la agricultura, al objetivo de industrialización. La producción agrícola comienza a registrar un menor incremento (2.1% para finales de los sesenta), marcando el inicio de una crisis en el sector. Varios factores contribuyeron al surgimiento de esta crisis, de entre los que cabe citar una disminución de la inversión pública destinada al campo (de 19.2% en 1950 a 6.9% en 1960) y la transferencia de una gran parte de los recursos generados por la agricultura al sector industrial vía el sistema financiero.⁹⁶

La crisis en este sector trajo consigo problemas en el abastecimiento del mercado interno, dando lugar a un número creciente de importaciones de alimentos y a diversas presiones en la balanza de pagos. Por otro lado, significó el agravamiento del desempleo, lo que a su vez vendría a reforzar la migración de la población campesina a las ciudades, concretamente, a las áreas marginales de éstas.

Así, para aquél entonces, la economía ya mostraba dos problemas fundamentales: insuficiencia para crear empleos y una evidente tendencia hacia el desequilibrio externo, acompañada por un déficit de las finanzas

⁹⁵ *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p. 104.

⁹⁶ *Hacia el nuevo Estado*, pp. 143-144.

públicas, problemas que se traducían en restricciones al crecimiento económico.⁹⁷

El estancamiento del sector agrícola aunado a una presión impositiva cargada sobre el factor trabajo y “las implicaciones sociales del desarrollo estabilizador: empeoramiento en la distribución del ingreso y una atrofia del sistema para satisfacer las demandas de la clase urbana—fenómeno plasmado en el movimiento estudiantil de 1968--,”⁹⁸ son los resultados de esta estrategia de desarrollo.

2.4.5 Periodo 1970-1982

De 1970 en adelante se intentó cambiar la política del desarrollo estabilizador con el objeto de recuperar el consenso y el dinamismo económico perdidos en la década anterior. “Sin embargo, el éxito de estos cambios para retomar el ritmo de crecimiento se vio limitado por las posibilidades de financiamiento del gasto público, pues la reforma fiscal no prosperó, y en cambio aumentó explosivamente el componente externo del financiamiento.”⁹⁹

A partir de esos años se inició la explotación y exportación masiva del petróleo, lo cual permitió a la economía disponer de los recursos necesarios para retomar la vía del crecimiento acelerado. Asimismo, empezó a utilizarse la expansión del gasto público como medio para reanimar la economía, registrándose una tasa de crecimiento equivalente a más del 7% anual.¹⁰⁰

No obstante, la expansión del gasto público es realizada sobre la base de un déficit público en aumento, financiado cada vez más por el ahorro externo. Este incremento en el déficit público coincide con una aceleración progresiva del ritmo de crecimiento de los precios, y la pérdida de dinamismo

⁹⁷ *La realidad económica mexicana, op.cit.*, p. 104.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 105-106.

⁹⁹ *Estado y desarrollo, op.cit.*, p. 43.

¹⁰⁰ *Hacia el nuevo Estado...op.cit.*, p. 181.

en el proceso de sustitución de importaciones y la inversión privada, circunstancias que dieron pauta para que el sector petrolero y el Estado asumieran el papel dinámico de la economía.

Por otro lado, empieza a observarse un rezago en el papel o función social del Estado. Así lo demuestra el destino del gasto público, mismo que, durante esta etapa, es orientado al apoyo de la reorganización administrativa y la producción, en detrimento del beneficio social.¹⁰¹

El esquema de crecimiento con endeudamiento externo y déficit fiscal crecientes no podía sostenerse por mucho tiempo, por lo que se tomaron diversas medidas para frenar el gasto público, controlar el crecimiento de las importaciones y otras acciones que llevaron a la economía a enfilarse a la recesión desde el último trimestre de 1981.

En el contexto internacional, por su parte, ya desde el año de 1970 se habían empezado a sentir, en la economía norteamericana, los efectos nocivos de la guerra de Vietnam y el desmoronamiento del sistema financiero internacional establecido en Breton Woods en la posguerra, basado en el dólar, conduciendo a una crisis cíclica global y a una sobreoferta mundial del energético.

En respuesta a esta recesión—en la que Estados Unidos había entrado de lleno a partir del último trimestre de 1981—el Presidente Reagan impuso en su país, en ese mismo año, una política económica restrictiva que elevó las tasas de interés, afectando la disponibilidad de recursos externos para México.

“Un peso acosado por el saldo negativo de la balanza de pagos, un déficit público equivalente al 17% del PIB y la imposibilidad de seguir contratando con crédito externo en los montos antes conocidos prepararon el terreno para la fuga de capitales en dólares y en pesos, que aumentaba

¹⁰¹ *Estado y desarrollo, op.cit.*, pp. 44-45.

conforme se aproximaba el relevo del gobierno.”¹⁰² Finalmente, a la sobreoferta mundial del petróleo siguió una caída del precio del energético que se constituyó en factor precipitante de la crisis de 1982, y cuyos efectos serían más que significativos para el futuro de la economía nacional.

Así pues, para finales de 1981 México se encontraba en una más que complicada situación: una enorme deuda externa difícil de solventar y una economía dependiente de la exportación de un solo producto y casi en su totalidad de un solo mercado, el norteamericano. Bajo este esquema, el petróleo, que era visto como una palanca para el desarrollo, terminó por convertirse en garante de deudas contraídas.

Como puede observarse, luego del gobierno de Lázaro Cárdenas, la política económica se fue apartando cada vez más del proyecto de desarrollo—con un marcado sentido social—previsto por nuestro máximo ordenamiento. Sólo las políticas establecidas por Cárdenas se dirigieron en ese sentido.

Baste señalar que durante su periodo presidencial se hizo la distribución de más del 10% de todo el territorio mexicano. Se destinó, además, un importante porcentaje del gasto a programas sociales, canalizándose más del 12% a la educación pública.¹⁰³ Las políticas cardenistas, en general, contribuyeron a mejorar las expectativas sociales y económicas de los trabajadores, quienes durante su gobierno adquirieron un importante papel en la política nacional.

Después de 1940 se revirtió esta tendencia. Se instrumentó una estrategia para el desarrollo que mantenía bajo control la actividad organizada de los trabajadores, retardó el ritmo de la reforma agraria y modificó la estructura de distribución o participación en el ingreso total en perjuicio del 60% inferior de la población mexicana, combinando “el continuo sacrificio de la

¹⁰² *Hacia el nuevo Estado, op.cit.*, pp.196-197.

¹⁰³ *La política del desarrollo mexicano, op.cit.*, pp. 123-125.

parte inferior de la escala socioeconómica con ganancias crecientes para la parte superior.”¹⁰⁴

La política económica, en general, se orientó a estimular la iniciativa privada, la industrialización y el crecimiento económico—no el desarrollo—provocando una desigualdad en la distribución del ingreso, incluso mayor que en la mayoría de los demás países latinoamericanos.

En México, a diferencia de muchos países desarrollados, no se diseñaron o establecieron políticas gubernamentales, en el rubro fiscal y de gastos, que mitigaran esa desigualdad, pues las grandes inversiones en infraestructura poco dejaron para los gastos sociales que, por cierto, también resultan inferiores a los realizados por otras naciones en desarrollo.

En este sentido, me parecen muy acertadas dos generalizaciones que Roger Hansen hace sobre el desarrollo económico observado en México durante esta etapa:

No ha habido otro sistema político latinoamericano que proporcione más recompensas a sus nuevas élites industrial y agrícola comercial. Los impuestos y bajos costos por salarios que han debido pagar han sido bajos, sus utilidades han sido elevadas y la creciente infraestructura pública ha respondido a sus necesidades. El gobierno mexicano es un gobierno de los negocios. Con excepción de los efectos de la redistribución de la tierra, en ningún otro de los grandes países latinoamericanos el gobierno ha hecho tan poco, directamente, a favor de la cuarta parte inferior de su población. ¹⁰⁵

Esta estrategia produjo, además, un desarrollo totalmente inarmónico entre la industria y los demás sectores de la economía, en especial respecto de la agricultura; entre las distintas regiones del país y en cada una de ellas; entre el campo y las ciudades, los barrios y regiones de cada una de estas. En fin, un

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 128.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 117

reparto inequitativo de los beneficios del desarrollo entre los distintos sectores sociales.¹⁰⁶

La política gubernamental se caracterizó, en fin, por auspiciar la estabilidad y el crecimiento, aún a costa del desarrollo nacional y de los objetivos de justicia y democracia social previstos en la Constitución Política. Luego entonces, la falla de funcionamiento se ubica en la incoherencia entre la acción estatal y proyecto o modelo de desarrollo consagrado por nuestro código fundamental, y no en el agotamiento o fracaso del proyecto estatista como se ha nos ha querido hacer creer.

No obstante, el primero de septiembre de 1982 el Presidente López Portillo anuncia la nacionalización de la banca para establecer el control de cambios, concluyendo, ese mismo día, una época para México, la del llamado proyecto estatista, basado en un papel activo del Estado en la economía, el desarrollo hacia adentro, gastos públicos deficitarios y un mercado protegido.¹⁰⁷

De ahí en adelante se habría de imponer un modelo de desarrollo acorde con las tendencias dominantes o hegemónicas en el contexto de la globalización económica, concomitante al surgimiento del neoliberalismo y el culto a la economía de mercado como panacea y única opción viable ante cualquier desequilibrio económico.

¹⁰⁶ *El milagro mexicano, op.cit.*, p. 40.

¹⁰⁷ *Hacia un nuevo Estado...op.cit.*, pp. 197-198.

CAPÍTULO 3

EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

3.1 CRISIS ECONÓMICA, GLOBALIZACIÓN Y PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO

3.1.1 CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El modelo o sistema económico surgido de la posguerra, bajo los parámetros del Estado social de derecho o del Estado del bienestar, permitió un crecimiento relativo durante un largo periodo del siglo XX, el cual estuvo acompañado de una cierta estabilidad política y consenso social.

No obstante, para finales de los años sesenta e inicios de los setenta la situación económica comenzó a transformarse de manera paulatina y a presentar ciertas dificultades que llevaron al cuestionamiento de las políticas en que se sustentaba dicho régimen, políticas que de haber sido la clave del progreso pasaron a ser consideradas como la causa de las crisis y recesiones que azotaban al mundo entero.

La persistencia del lento crecimiento económico en la mayor parte de los países capitalistas, desde la década de los setenta, ha erosionado el

aparato conceptual keynesiano y la eficiencia de sus mecanismos de regulación económica. El derrumbe de las economías del llamado “socialismo real” ha venido a corroborar esta crisis conceptual, internacionalizándola. La permanencia de fenómenos como la inflación y el alarmante crecimiento del desempleo son “fantasmas” que recorren el mundo entero.¹

Esta crisis del capitalismo se inicia formalmente en 1973, teniendo su principal antecedente en la devaluación y posterior flotación del dólar, establecida por el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Richard Nixon, en el año de 1971. Se trata de un fenómeno estructural que replantea el orden político, social y económico a nivel mundial, y coincide con el inicio de una nueva etapa en el desarrollo científico-tecnológico, identificada como la segunda revolución industrial. La nueva crisis se manifiesta en:

1. El surgimiento de nuevas formas de acumulación de capital, a través de la transnacionalización de capitales, que afectan severamente a las economías de tercer mundo, ya de por sí agravadas por deudas asfixiantes y problemas de liquidez.
2. La transnacionalización e inestabilidad de los mercados internacionales producen fuertes alteraciones en los flujos de capital y los mercados financieros, poniendo continuamente en peligro al sistema monetario internacional ante la amenaza de un crack bursátil generalizado.
3. La implantación de nuevas tecnologías en el proceso productivo que han generado elevadas tasas de paro en el corto plazo.

¹ Soto Reyes, Ernesto; Carrillo, Mario Alejandro et al. (coordinadores), *Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995. p. 7.

4. El cuestionamiento sobre la compatibilidad de la formas de crecimiento con la conservación de las condiciones del medio ambiente a nivel mundial.²

En este contexto, empezaron a implementarse, en mayor o menor grado, nuevas estrategias económicas que, entre otras cosas, implicaban el desmantelamiento del Estado del bienestar y un cambio en los paradigmas teóricos que habían servido de base para explicar los fenómenos económicos y sociales, en fin, todo un cambio de orientación que suele caracterizarse como neoliberalismo.

Se trata, en términos generales, de políticas de ajuste, austeridad salarial, restricciones monetarias, reconversión industrial y orientación de la actividad productiva hacia los denominados sectores de punta de la economía, es decir, aquellos en que la rentabilidad, a corto plazo, es máxima y se puede ser más competitivo en el mercado internacional. Medidas que a partir de 1981-1982 condujeran a una recesión de imprevisibles consecuencias para la economía mundial.³

3.1.2 EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

La crisis del Estado intervencionista Keynesiano, argumentada sobre la base del fracaso de sus políticas para superar el desempleo y la inflación, así como para estimular el cambio tecnológico y reactivar la economía, creó un campo fértil para el desarrollo de las tesis neoclásicas, comúnmente llamadas neoliberales,⁴ y que desde hace algunas décadas dictan las transformaciones en la economía mundial, especialmente las relativas al Estado contemporáneo.

Por algún tiempo, la retórica neoliberal pudo nutrirse de este fracaso, debido en parte a la ausencia de teorías que proporcionaran una explicación

² García Cotarelo, Ramón, "Crisis y reformulación del Estado del bienestar", *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 28-29.

³ *Ibidem*, p. 27.

⁴ *Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México*, *op.cit.*, p. 11.

diversa a dicha crisis. No obstante, este vacío ya ha sido cubierto desde hace algunos años por el enfoque renovado de la economía institucionalista que, como su propio nombre lo indica, atribuye a las instituciones públicas un papel fundamental en la economía.⁵

En esencia, el neoliberalismo representa un regreso parcial a la política decimonónica del *laissez-faire*—completada con otros rasgos o elementos—y constituye un enfoque que destaca la eficacia del libre mercado y lo contraproducente o ineficaz de la intervención estatal. Responsabiliza al Estado y sus intervenciones de los males o problemas económicos, proponiendo la desreglamentación y reducción del papel del Estado en la economía al de simple observador como solución para la mayoría de ellos.⁶

Las fallas de la participación estatal se adjudican a la escasez de información o a la conducta egoísta de los burócratas y/o a la prevalencia de grupos de interés dentro del gobierno. En cuanto al papel del Estado, concretamente, el enfoque neoliberal se sustenta en tres principales argumentos que, a manera de crítica, se esgrimen en relación a la economía del bienestar:

1. Toda función del Estado que va más allá de vigilar es moralmente inaceptable.
2. La mayor parte de los economistas neoliberales consideran que el único orden posible, en una economía moderna, es el orden espontáneo del mercado, por lo que cualquier tipo de intervención estatal o intento del estado por sustituirlo, a través de la planificación, esta destinado al fracaso.
3. Los neoliberales objetan la perspectiva de la economía del bienestar en la que el Estado aparece como el guardián social o ente maximizador

⁵ Sobre la corriente institucionalista Véase Chang, Ha-Joon, *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica, 1996, p. 181 y subs.

⁶ *Ibidem*, p. 45.

del bienestar social. Para ellos la organización estatal debe ser considerada como un agente que sirve a grupos de interés, de manera que su intervención puede producir ineficiencias en la distribución, pérdidas en la obtención de ingresos y otros desperfectos, en lugar que corregir las fallas del mercado.⁷

En el modelo neoliberal, el Estado tiene la misma función de gendarme o vigilante que le corresponde en el sistema liberal o de economía de mercado. Aquí, tanto el Estado y como el derecho, tienen como única función, la de preservar y garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico privado o el ejercicio de las libertades económico mercantiles de los individuos.

El Estado y su política económica se encuentran subordinadas al mercado, de manera que esta última se desarrolla en función de grupos de presión y sobre la base de alianzas entre el poder político y el económico con miras a potenciar el lucro privado, aún a costa del interés general o público.

Así pues, el modelo neoliberal se erige sobre la preeminencia del mercado y el retiro del Estado de la actividad económica, no obstante que aquí, a diferencia del liberalismo, la visión del mercado esta restringida o centrada en los sectores financiero y bursátil, alrededor de los cuales giran los otros mercados de bienes y servicios, y se establece toda la orientación sociopolítica.⁸

El Estado es entonces quien debe ajustarse a los dictados de las normas mercantiles y financieras, participando lo menos posible en la economía, de manera que el mercado esté en condiciones de configurar libremente lo social, y alcanzar el equilibrio general en el que tanto la generación de bienes y servicios, como la distribución del ingreso entre los agentes privados se realiza en términos óptimos. El derecho, por tanto, está regido por las leyes del

⁷ *Ibidem*, p. 174.

⁸ V. Witker, Jorge, *Introducción al Derecho económico*, México, Mac Graw-Hill, 4ª ed., 1999, p. 75.

mercado y toda su política, sobre todo la económica, y el derecho económico se dirigen hacia los mercados financiero y bursátil.

Luego entonces, esta perspectiva propugna por una reconsideración de la faceta interventora del Estado en la economía, lo que conlleva la implementación de arduos procesos de desregulación, reprivatización, reducción de la presión fiscal, del gasto y del déficit públicos. Se inclina, en suma, por la configuración de un sistema capitalista más libre o menos estatista.

Cabe señalar que aun cuando existe un amplio consenso entre los economistas neoclásicos en privilegiar los mecanismos del mercado para evitar las perturbaciones generadas por la intervención estatal, no existe un acuerdo absoluto entre ellos en cuanto al grado aceptable o deseable de dicha intervención.⁹

Un punto débil, entre muchos otros, además, podría ser el hecho de que gran parte de las teorías neoliberales no toman en cuenta la complejidad de las sociedades humanas, de la organización política, la relevancia del proceso de legitimación en el diseño e instrumentación de políticas y, en general, la complejidad de la economía moderna, entre otros factores.¹⁰

Con todo, las doctrinas neoliberales empezaron a ganar muchos adeptos desde mediados de los setenta y a aplicarse sus programas de liberalización y privatización en países de todo el mundo, desarrollados y en desarrollo, inclusive en naciones socialistas, donde provocaron o inspiraron revoluciones políticas.

Los programas neoliberales se implementaron en el Reino Unido, Estados Unidos y en la mayoría de los países capitalistas desarrollados, aunque en estos dos primeros con mayor intensidad. También un número importante de naciones en desarrollo ha seguido sus prescripciones en

⁹ *Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México, op.cit.*, pp. 10-11

¹⁰ *El papel del Estado en la economía, op.cit.*, p. 46.

diversas áreas como el comercio, la industria y el mercado laboral, ya sea por elección libre o bajo la presión de acreedores externos.

Por lo general, dichos programas han prometido la resolución de los problemas económicos inmediatos y la recuperación del dinamismo de las economías a largo plazo, lo anterior, mediante la apertura de los mercados y la reducción de la intervención directa del Estado.

3.1.3 EL CONSENSO DE WASHINGTON

La crisis del capitalismo que comenzara en los setenta llegó a un punto crucial en los primeros años de la década de los ochenta, sobre todo para ciertos países en desarrollo que en esa época enfrentaban severos problemas debido al endeudamiento. En un principio, la crisis de la deuda era vista tan solo como un problema de falta de liquidez, de tal manera que los esfuerzos se centraron en salvar y consolidar el sistema financiero.

No obstante, para las instituciones financieras internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), el centro del problema del endeudamiento exterior pasó a ubicarse, poco tiempo después, en otro ámbito: “en las estructuras económicas internas de las naciones endeudadas y su inserción en la economía mundial.”¹¹

Este cambio de visión frente a la crisis en el tercer mundo respondió o coincidió con una transformación radical en las posiciones y políticas que, bajo el esquema de economía keynesiano, habían venido desarrollando ambas instituciones,¹² y que desde entonces han sido calificadas de neoliberales.

¹¹ Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1997, pp. 88-89.

¹² Ambas instituciones surgieron a raíz de la Conferencia Financiera de Bretton Woods en 1944, con el objeto de dirigir acciones para la promoción de la estabilidad económica mundial ante el funcionamiento imperfecto de los mercados. El Fondo Monetario Internacional tenía como objetivo proveer a los gobiernos de suficiente liquidez para el impulso de una política expansiva en el gasto e inversión públicos a aquellos países con recesiones en puerta, mientras que el del Banco Mundial consistía en la promoción de proyectos productivos para el abatimiento de la pobreza y el financiamiento de infraestructura. Orive, Adolfo, *La difícil*

Se dice, en términos más técnicos, que las posturas de estos organismos corresponden o forman parte del llamado Consenso de Washington, entendiendo por éste una serie de aspectos u objetivos de política económica en los que tanto las instituciones financieras internacionales como el Departamento del Tesoro del Gobierno norteamericano, están completamente de acuerdo que los países sobreendeudados deben seguir.

El consenso, que cuenta con el respaldo de los economistas o académicos de las universidades estadounidenses, comprende diversos rubros u objetivos a impulsar por dichos organismos en América Latina y en todo el mundo: “los equilibrios macroeconómicos de las finanzas públicas y del sistema de precios, las liberalizaciones financiera y comercial, y la no intervención del Estado en la economía.”¹³

Así pues, el discurso del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se modificó, y de sugerir la implementación de medidas de estabilización para corregir las cuentas exteriores se planteó la necesidad de un ajuste estructural o, lo que es lo mismo, de atender las prescripciones del Consenso de Washington.

El Plan Brady favoreció decisivamente el alineamiento de la mayoría de los países latinoamericanos al consenso de Washington. “Se ocupó de la deuda frente a los bancos y se dirigió así, a los países sobreendeudados de ingreso medio...se propuso que los países que hubieran aplicado programas de ajuste “sagaces”, es decir apegados a lo que John Williamson llama el “consenso de Washington”, pudieran beneficiarse de facilidades concertadas para disminuir su deuda y el servicio de la misma.”¹⁴

De esta forma, los gobiernos del Tercer Mundo, entre ellos, el de México, firmaron cartas de atención en los años ochenta ante el Fondo

construcción de una utopía, México, UNAM/Más actual mexicana de ediciones, 2003, pp. 35-36.

¹³ *Ibidem*, pp. 35-36.

¹⁴ *La contrarrevolución neoliberal*, *op.cit.*, pp. 89-90.

Monetario Internacional y el Banco Mundial,¹⁵ en las que se comprometían a aplicar diversas medidas de ajuste económico a cambio de beneficios en el tratamiento de la deuda, préstamos u avales virtuales. No obstante, fue hasta 1989 cuando se elaboró—formalmente—el Consenso de Washington, con la anuencia de los gobiernos de diversos países latinoamericanos, principalmente México, y a iniciativa propia de dichas naciones ante los organismos financieros internacionales antes mencionados. De las medidas contenidas en el consenso cabe señalar las siguientes:

1. Los equilibrios de las finanzas públicas y de los precios. En Washington casi todos están de acuerdo con la disciplina fiscal, aún cuando el propio gobierno de los Estados Unidos no ha podido disminuir su propio déficit. Se considera que los déficits fiscales grandes y sostenidos producen un dislocamiento macroeconómico que alimenta la inflación, los déficits de pagos externos y la fuga de capitales.¹⁶

Prefieren la reducción del gasto público antes que aumentar los impuestos como medio para reducir el déficit presupuestal. Existe un consenso en disminuir o reducir lo más posible los gastos en salud, educación, infraestructura, los subsidios que reciben tanto consumidores como productores y, en general, los dirigidos a aligerar la situación de los sectores mas desfavorecidos.

2. La liberalización comercial, financiera y del capital, es decir, la remoción de la interferencia gubernamental en las transacciones que se realicen en estos rubros. Se parte de un supuesto de la teoría económica moderna según el cual la liberalización incrementa el ingreso nacional por medio de la reasignación eficiente de los recursos, lo que conlleva una creación automática de empleos.

¹⁵ Cfr. Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio social*, México, Plaza Janés, 2ª ed., 2001, p. 94.

¹⁶ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p. 90

Lo que no se toma en cuenta, como lo señala el Maestro Orive, es que para que se actualice este presupuesto, “se requiere de capital y capacidad empresarial para asignar más eficientemente los recursos y crear empleos”, precisamente de lo que más se carece en las naciones en desarrollo.¹⁷

Aunado a la liberalización financiera el Consenso de Washington promueve la autonomía de los bancos centrales. No obstante de que “hay muy poca evidencia de que naciones con bancos centrales más independientes crezcan más aprisa o tengan menos fluctuaciones...[en cambio] sí hay cierta evidencia de que las tasas de inflación pueden ser más bajas, aunque no haya evidencia de que las variables de la economía real, como crecimiento y empleo, hayan mejorado”.¹⁸

3. El tipo de cambio. En Washington se impulsa el crecimiento orientado hacia las exportaciones como única vía para superar la crisis en América Latina, esto aunado a un tipo de cambio competitivo que sirva de estímulo para las exportaciones.

4. Inversión extranjera directa. La orientación hacia el exterior de la economía conlleva la anuencia para recibir inversión extranjera, eliminando o reduciendo restricciones legales, introduciendo facilidades para repatriar utilidades, etc.

5. Las privatizaciones para reducir la intervención estatal en la economía. Desde mediados de la década de los ochenta, tanto el gobierno de los Estados Unidos como el Banco Mundial han presionado a los países en desarrollo para que éstos vendan sus empresas estatizadas, bajo el argumento de que la forma privada de propiedad es más eficaz y aumenta el rendimiento de las empresas, además que se aligeran las finanzas públicas.

¹⁷ *La difícil construcción de una utopía*, op.cit., p. 36.

¹⁸ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, pp. 45 y 254. Citado por Adolfo Orive, *Ibidem*, p. 37.

Generalmente, se impulsa la privatización indiscriminada de empresas o actividades económicas sin la más mínima consideración del ritmo y regulación necesarios, a efecto de evitar la conformación de monopolios y otros desajustes en el proceso económico.

6. Desregulación. Consistente en el proceso de disminución o incluso de abolición de las restricciones impuestas por la intervención del Estado o, en otras palabras, en “la renuncia de los poderes públicos a regular determinados campos de la vida social y económica”.¹⁹

En el ámbito laboral, especialmente, se impulsa la flexibilización de las regulaciones o el régimen jurídico de las relaciones laborales, de manera que se permita un uso de la fuerza de trabajo más acorde a la línea de beneficios de la empresa privada.

7. Derecho de propiedad. Se reafirma a los derechos de propiedad, como condición sine qua non en la eficacia del sistema capitalista.

8. Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.

Tarde o temprano los países latinoamericanos terminaron, de una manera u otra, adhiriéndose al Consenso de Washington e instrumentando políticas de ajuste estructural cuyo fracaso es incuestionable. En Rusia y Europa del Este también se siguieron sus prescripciones, provocando una destrucción o afectación severa en las economías de estas naciones.

Las políticas del Consenso de Washington, en general, están basadas en un modelo simplista de la economía de mercado que, a lo largo de la historia, ha demostrado ser imperfecto y perjudicial para la mayor parte de las naciones e individuos. De ahí que el Maestro Orive señale que “sus propuestas, indicaciones o condicionantes han estado siempre basados en

¹⁹ Martínez Navarro, Freddy, *Estado, bienestar y sociedad*, México, Trillas, 2000, p. 49.

mucha ideología y bastante mala teoría económica, que no corresponden a otra cosa más que a los intereses que sirven: los de las finanzas internacionales.”²⁰

Finalmente, el consenso puede ser visto como uno de los instrumentos económicos—aparte de la estrategia político militar—del que se ha valido el gobierno norteamericano para extender su dominio sobre otros Estados, e imponer sus propias concepciones económicas y sociales en contextos completamente distintos al estadounidense.

3.1.4 LA GLOBALIZACIÓN

La implementación de las estrategias neoliberales ha coincidido en el tiempo con la configuración, desde hace más de tres décadas, de un nuevo orden internacional. Definido, éste, por hondas y aceleradas transformaciones que han derivado en la configuración de una nueva estructura económica, y marcado el inicio de una nueva fase del capitalismo y de la hegemonía mundial

En el nuevo contexto, caracterizado por su globalización e integración, se observa una intensificación y diversificación de los intercambios, de tal manera que ya no son únicamente los bienes y mercancías los que circulan sino también los capitales, las empresas, los servicios, e incluso las personas. Las corporaciones multinacionales y la trasnacionalización de capitales por medio del sistema financiero desempeñan un papel determinante en el actual entorno.

Podemos señalar tres características que definen la globalización:

“un mercado unificado resultado de la transformación de la economía mundial en zona única de producción e intercambios; existencias de firmas mundiales que conciben la producción y distribución de sus productos y servicios desde una perspectiva planetaria; por último,

²⁰ *La difícil construcción de una utopía, op.cit., p.40.*

la disposición desde un marco reglamentado e institucional (papel que en cierta medida ha desempeñado el GATT) pero al que todavía le falta un mecanismo de regulación que permita controlar a escala mundial la interdependencia económica y política.”²¹

Los inicios de este proceso de integración de la economía pueden situarse desde el siglo XVI, entendiendo a dicha integración como parte de un proceso natural y más amplio de transculturación que, aún cuando ha enfrentado resistencias o retrocesos, se ha hecho más visible a partir de la década de los setenta en virtud de los avances tecnológicos observados en el ramo de las comunicaciones.

En relación con las actividades productivas, la globalización ha intensificado la deslocalización de las mismas, o lo que es lo mismo, la separación del lugar de producción de las mercancías respecto de aquél en el que se consumen. Lo anterior, en función del sitio donde los costos de producción y la capacidad de compra puedan redundar en mayores beneficios para las empresas.

Se opta por llevar la industria pesada y contaminante a los países periféricos, donde las leyes en relación con la ecología son bastante laxas. Se instalan en ellos también las industrias maquiladoras con el fin de aprovechar una mano de obra barata, cuya formación y obsolescencia (es decir, educación y jubilación) no cuesten a estas empresas; industrias que además aprovechen materias primas, energía e infraestructura del país donde se establecen.²²

De esta manera se configura una nueva división internacional del trabajo, con base en la explotación y dominación de los países periféricos por parte de aquéllas naciones desarrolladas en donde tienen su sede los poderes políticos y económicos trasnacionales.

²¹ *Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México, op.cit.*, p. 104.

²² *Ibidem*, p. 105.

Se trata de una integración global por la que se produce una relación de interdependencia entre las naciones, no obstante, cabe señalar que dicha integración no ha sido homogénea. Por el contrario, se ha cimentado en un intercambio desigual o relación de asimetría que ha generado una brecha cada vez más grande entre ellas.

El Estado-nación conserva un papel fundamental en esta reestructuración mundial, a pesar de que durante el proceso ha perdido la independencia relativa e inclusive ciertos ámbitos de soberanía de que gozaba en épocas anteriores. La organización estatal se ha hecho vulnerable a las presiones internacionales provenientes de los capitales transnacionales, los actores tecnocráticos gubernamentales y las instituciones financieras.

El derecho en el actual contexto de la economía internacional, por su parte, comporta todo un cambio en los paradigmas en que anteriormente se sustentaba, repercutiendo en el concepto de derecho nacional o interno. Estas alteraciones se reflejan en el surgimiento del Derecho económico internacional, caracterizado por las siguientes tendencias:

1. Privilegiar más las normas de los tratados internacionales que las vigentes en las propias constituciones políticas
2. El derecho nacional es relegado por un derecho regional
3. El ciudadano adscrito a su país, debe asimilarse con ciudadanos extranjeros en igualdad de condiciones (trato nacional)
4. Las mercancías y los servicios ceden lo nacional a lo regional
5. Los mercados se regulan por leyes y reglamentos regionales o internacionales (competencia, prácticas desleales, propiedad intelectual, normas, ecología, tributos, moneda, incoterms, etc.)
6. Los litigios y controversias que antes eran competencia casi exclusiva de los tribunales de jurisdicción internas, se resuelven mediante soluciones de conflictos privados. El arbitraje, la conciliación y los sistemas de expertos (páneles) reemplazan los sistemas judiciales clásicos.

7. La revolución de los servicios alcanza a profesiones jurídicas y el trato nacional a abogados y despachos extranjeros²³

De esta manera, pueden identificarse dos claras tendencias en el nuevo orden internacional: la globalización, que implica un intercambio desigual y una nueva división internacional del trabajo; y la regionalización, alrededor de los tres principales centros de poder político-económico, esto es, Europa, Estados Unidos y Japón.²⁴

Cabe señalar que existen diversas maneras de insertarse en este proceso de globalización, la europea, la del este asiático, la neoliberal o americana, etc.²⁵ No obstante, la neoliberal se ha afirmado como la forma hegemónica o dominante en virtud de la promoción (o imposición) que de ella han venido realizando el gobierno de Estados Unidos, las instituciones financieras internacionales y la Organización Mundial de Comercio.

La globalización neoliberal, planteada en términos del Consenso de Washington, ha tenido efectos devastadores en los países más pobres del planeta y, en particular, en la población más desfavorecida de dichas naciones, pues se ha dado sin consideración de los tiempos, de las diversas realidades nacionales, y con claros propósitos de dominación. De ahí la reticencia y fuertes reacciones que alrededor del mundo se han levantado en contra de la globalización.

3.2 CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL

3.2.1 La crisis de 1982 y el cambio estructural

Como se señaló en el capítulo anterior, en 1982 México padeció una crisis de enormes implicaciones que se expresaba en un sobreendeudamiento externo,

²³ *Introducción al Derecho económico, op.cit.*, pp. 73-74.

²⁴ *Ibidem*, p. 108.

²⁵ Véase Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002.

elevadas tasas de inflación y un creciente déficit fiscal. La baja en el precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales dificultaban el pago de la deuda y la superación de los desequilibrios económicos en el corto plazo.²⁶

Frente a la crisis del endeudamiento el nuevo gobierno federal, aprovechando el momento de coyuntura, emprendió todo un cambio estructural que comenzó en ese mismo año con el presidente Miguel De la Madrid y se consolidó en 1989 con Salinas. Dicho cambio significó la alineación por parte del Estado mexicano al consenso de Washington, a partir de un programa de reforma o una nueva política económica cuyo principal objetivo fue facilitar la integración con la economía mundial, y sentar las bases de un sistema capitalista de corte neoliberal.

El programa neoliberal fue ratificado y profundizado tras la firma del Plan Brady (Secretario del Tesoro del gobierno norteamericano) mediante el cual pudo renegociarse la deuda del sector público mexicano con la banca internacional (50% de la deuda externa) y cumplir con el pago de intereses.²⁷

Así pues, en lugar de rectificar los errores u omisiones de política económica en que incurrieron los gobiernos anteriores, preservando la vigencia del modelo económico de la Constitución Política que atribuye al Estado un papel esencial en la promoción del desarrollo, se optó por una transformación del sistema económico basada en la apertura comercial, y en la reforma del aparato y funciones del Estado en la economía. Se procedió al desmantelamiento de las estructuras en que se sustentaba el modelo de economía mixta para sentar las bases de una nueva modalidad de desarrollo.

La estrategia de cambio estructural, ahora identificada con el nombre de modernización económica, presenta dos grandes fases: una de transición del modelo económico keynesiano de la Revolución Mexicana al modelo neoliberal, que transcurre de 1983 a 1987, y otra de pleno despliegue del

²⁶ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, pp. 41-42.

²⁷ *Ibidem*, p. 42.

modelo neoliberal que se inicia con la expedición del Pacto de Solidaridad Económica de 1987 (con el que se reducen abruptamente aranceles a una tasa máxima del 20%) y se extiende hasta nuestros días.²⁸

Durante la primera etapa, es decir, de 1983 a 1987, se aplicaron diversos programas de ajuste cuyo principal propósito fue servir la deuda externa y procurar la estabilidad macroeconómica, esto es, disminuir el déficit fiscal y la inflación. No obstante, a partir de 1985 y bajo la presión del FMI, se instaura un nuevo modelo económico orientado hacia el exterior vía exportaciones que conlleva, como elemento clave, la apertura comercial.

“La política económica neoliberal se plantea como objetivo estructural la implantación de un nuevo modelo de desarrollo que fomente las exportaciones y reestructure la industria nacional, a fin de alcanzar competitividad en los mercados internacionales. El éxito de dicha estrategia depende del acceso de nuestros productos a los mercados de los países industrializados, así como de un flujo masivo hacia México de una inversión extranjera para financiar y organizar la producción de las exportaciones.”²⁹ Esta política comprendió, en términos generales:

1. Equilibrio fiscal y nueva prioridad en los gastos públicos;
2. La apertura o liberalización comercial;
3. La privatización de empresas públicas;
4. La liberalización del sistema financiero;
5. La simplificación administrativa y la desregulación económica
6. La liberalización de los flujos de inversión extranjera; y
7. La reducción del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social.

²⁸ Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano: Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Juan Pablos, 2ª ed., 1995, pp. 95-96.

²⁹ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p. 167.

3.2.2 Principales ejes del cambio estructural y la política económica neoliberal

3.2.2.1 Equilibrio fiscal y nueva prioridad en los gastos públicos

Como se recordará, una de los puntos u objetivos de política económica contenidos en el Consenso de Washington es el equilibrio de las finanzas públicas. De esta manera, el gobierno federal se dedicó obsesivamente a reducir el déficit fiscal, el cual pasó de 16.9% del PIB en 1982 a una situación cercana al equilibrio en 1991.³⁰

Esta obsesión por la fijación de las metas macroeconómicas se ha constituido en objetivo prioritario (aun a costa de la prosperidad y el desarrollo) y en otra de las características fundamentales del modelo neoliberal, que indica que la fijación de dichas variables, de ser medios, han pasado a convertirse en fines de la política económica.

Para disminuir el déficit fiscal y poder cumplir con el pago de la deuda externa se instrumentaron diversas políticas de ajuste de entre las cuales cabe señalar, la privatización de empresas públicas, la reducción o eliminación de los programas de fomento económico, la disminución de los salarios reales y la restricción de la oferta crediticia, entre otras. Así pues, se optó por la reducción del gasto público como medio para reducir el desequilibrio presupuestal, lo cual significó el retiro del Estado de sus funciones como agente activo del desarrollo económico.

Con base en las nuevas prioridades tuvo lugar una fuerte disminución de los gastos públicos que pasaron de 41.4 del PIB en 1983 a 25.6% en 1994. El programa de máxima austeridad afectó, y sigue afectando hoy en día, los gastos en salud, educación, investigación y los subsidios. Así lo refleja el porcentaje del PIB dedicado a estas y que pasó de 9.1% en 1982 a 6.1% en 1988.³¹

³⁰ *Ibidem*, p. 99.

³¹ *Ibidem*, pp. 101-102, 138.

No obstante, para mantener el apoyo necesario y consolidar el proyecto neoliberal se implementaron políticas sociales (más bien de caridad) que fueron impulsadas por el BM para matizar el proyecto y los efectos negativos de los programas de ajuste. Dado el riesgo político que implicaba el proceso, durante la administración de Carlos Salinas se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, con serias limitaciones y sin muy óptimos resultados, pretendió enfrentar el problema de la pobreza extrema.

3.2.2.2 La apertura o liberalización comercial

A partir de 1984 se da inicio a un proceso de apertura comercial, denominado racionalización de la protección, que de manera abrupta va reduciendo aranceles; suprimiendo precios oficiales, permisos previos de importación, y otras restricciones al comercio exterior hasta desembocar en la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio³² (GATT, marco institucional del sistema comercial de los países de economía de mercado), en 1986.

Este proceso se vio completado en el año de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que puso fin al modelo proteccionista instaurado en los cincuenta para el desarrollo de la industria. La liberalización acelerada del comercio tenía por objeto inducir o elevar la eficiencia del aparato productivo y la conversión tecnológica mediante el sometimiento de la industria a la competencia internacional.

El rápido dismantelamiento de las barreras proteccionistas se ilustra en el hecho de que mientras en 1983 el total de las importaciones estaba sujeto a permisos previos y al pago de un arancel máximo de 100%, para 1992 sólo el 9.1% del valor total de las importaciones estaba sujeto a licencia y a un arancel del 20%.³³

³² Guillén Romo, Héctor, *México frente a la mundialización neoliberal*, México, Era, 2005, p. 96.

³³ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, pp. 107-109.

El TLCAN, cabe señalar, se basó en una ampliación o extensión a México de las disposiciones del Tratado de Libre Cambio que se había celebrado entre Estados Unidos y Canadá en 1989. El tratado prevé la reducción progresiva de las barreras aduanales o restricciones cuantitativas y cualitativas durante un periodo de 15 años, la liberalización de servicios y de los flujos de inversión en la zona.

Desde la entrada en vigor del tratado más del 70% de las exportaciones mexicanas, y 40% de las estadounidenses y canadienses no pagan derechos de aduana. Se estipuló una protección más amplia y por un periodo más largo para México en razón de las desventajas que presenta frente a sus dos socios en términos de desarrollo. Las actividades automotriz, textil y la agricultura fueron objeto de reglas específicas y plazos ampliados debido a la sensibilidad o trascendencia de estos sectores para la economía nacional.³⁴

Puede decirse que la adhesión de México al TLC es parte de un proceso de integración económica que desde hace varias décadas se ha venido dando entre México y Estados Unidos. Los flujos migratorios (principalmente de mano de obra barata), el intercambio comercial de México que de manera preponderante se realiza con ese país, el establecimiento de empresas maquiladoras y de empresas transnacionales en diversos sectores de la economía, son signos de una integración silenciosa que, luego de la crisis de 1982, ha hecho a nuestro país más dependiente del exterior.

No obstante, cabe señalar, la apertura externa no obedeció a un proceso libre y natural de integración entre países de desarrollo similar, como es el caso de la unión económica europea, sino que fue instrumentado bajo la presión de nuestro país vecino del norte, principal interesado en afianzar las reformas en la economía mexicana y conferirles un carácter de irreversible.

Para ese país era indispensable avanzar, lo más pronto posible, en la apertura comercial, el proceso de privatización y la entrada de inversión

³⁴ *Ibidem*, p. 147.

extranjera en México. “Se trataba de ingresar a sectores que durante mucho tiempo fueron considerados como estratégicos y prioritarios y, por lo tanto, reservados al Estado y al capital privado nacional,... [de ahí] el interés muy explícito, por parte de Estados Unidos, de incluir el petróleo en las negociaciones”.³⁵

Finalmente, la apertura comercial en México realizada a partir del TLCAN puede ser concebida como el primer paso en la consolidación del bloque comercial de América o zona americana de libre comercio que, en virtud de la asimetría que prevalece entre los países que la componen, permitirá a los Estados Unidos obtener ventajas comparativas en relación a estas naciones y a otros bloques económicos.

3.2.2.3 Privatización de empresas públicas

Los neoliberales perciben a las empresas públicas como una de las principales causas de los males o desequilibrios económicos reflejados en la crisis de 1982. Tachan a tales empresas de ineficientes, de incompetentes o corruptas a sus administraciones y, en general, de responsables del crecimiento del déficit presupuestal.³⁶

Con base en estos argumentos se aplicó un programa de desmantelamiento de las empresas públicas con el propósito de aumentar la eficacia económica y mejorar las finanzas públicas. Así, se procedió al cierre de empresas no rentables, a fusiones y privatizaciones.

El programa de privatizaciones constó de tres etapas. De 1983 a 1985 incluyó a las empresas no rentables, sobre todo las pequeñas, que fueron liquidadas o fusionadas. Entre 1986 y 1988 se pusieron a la venta las

³⁵ *Ibidem*, pp. 142-143.

³⁶ La evidencia empírica, sin embargo, no es era tan concluyente para extraer semejante conclusión. Por el contrario, demostraba que el desempeño de la mayor parte de las empresas públicas era bastante decoroso y que sus aportaciones la economía nacional eran significativas. *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 117-118.

pequeñas y medianas empresas. Finalmente, a partir de 1988, fueron privatizadas las grandes empresas.

Algunos ejemplos de importantes empresas estatales que pasaron a formar parte del sector privado son Mexicana de Aviación, Aeroméxico, y Telmex. El Estado también se retiró de otros sectores como la banca comercial, la televisión, los seguros y de otras empresas que producían bienes de consumo.

Cabe señalar que la secuencia o el orden de privatización de las empresas, de las menos a las más importantes, obedeció a que para el gobierno federal era prioritario sanear y ajustar el marco jurídico de las empresas más grandes y rentables, para de esta manera hacerlas más atractivas y luego ser vendidas al sector privado.

Al igual que la apertura comercial, la privatización de las empresas públicas se llevó a cabo con un ritmo acelerado. En el periodo que transcurre de 1988 a 1994 el número de paraestatales se redujo de 1,155 a menos de 200. Los ingresos obtenidos por la venta de estas se destinó al pago de la deuda pública.³⁷

En general, el proceso de privatización de las empresas de participación estatal se caracterizó por la discrecionalidad político-administrativa en la determinación de lo que es o no es prioritario, y por procedimientos de desincorporación llevados a cabo sin la suficiente transparencia. En algunos casos la desincorporación estuvo fundada o justificada en razones económicas, pero en muchos otros se actuó bajo la presión de los organismos internacionales, siguiendo prescripciones de carácter ideológico.

³⁷ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p. 120.

3.2.2.4 Liberalización de los mercados financieros

Durante varias décadas, las instituciones de crédito privadas estuvieron reguladas o controladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, por medio de tres instrumentos: el encaje legal, que implicaba un crédito obligatorio a favor del sector público, sin costo o a bajas tasas de interés; controles cuantitativos al crédito (sistema de cajones selectivos), que obligaban a mantener una determinada proporción de las carteras de préstamos asignada a ciertos sectores; y la fijación de las tasas de interés por la autoridad.³⁸

Estas políticas financieras de corte intervencionista fueron consideradas como otra de las causas principales de la crisis de los ochenta, de manera que se procedió a la liberalización del sistema financiero, buscando con ello mejorar la eficacia de dicho sistema y el de la economía en su conjunto. La liberalización de los mercados financieros implicó la apertura parcial del sistema bancario al capital extranjero, la reforma de la legislación bancaria y bursátil, y de la que regula la inversión extranjera.

Comprendió, además, la privatización de la banca comercial y la modificación de la forma de financiamiento del déficit gubernamental. Así, a partir de estas reformas, ya no existen más políticas públicas en materia crediticia que coadyuven al desarrollo de la economía nacional. Las tasas de interés ahora son determinadas por el libre juego del mercado.

La reforma al sistema financiero incluyó o se hizo extensiva al banco central. Como parte del proyecto liberal se promovió la autonomía del Banco de México, la cual se hizo efectiva desde el año de 1994 mediante la reforma al artículo 28 de la Constitución Política. Con base en tales modificaciones, el banco central adquirió como único objetivo procurar la estabilidad de precios a través de una política monetaria que formulará con independencia del gobierno

³⁸ *Ibidem*, pp. 126-127.

federal, lo que significa el abandono de toda influencia por parte de la autoridad política en esta materia.

3.2.2.5 Simplificación administrativa y desregulación económica

Con la apertura de la economía y el Estado Mexicano en franca retirada de diversos sectores o ámbitos de la misma, se hacía indispensable la modificación de la normatividad que, como resultado de estos cambios sustanciales en la estructura económica, se tornaba en obsoleta. De esta manera, comenzó a observarse, tanto en los discursos públicos (desde Carlos Salinas) como en los Planes Nacionales de Desarrollo (1989-1994 y 1994-2000), a la desregulación y la mejora regulatoria como objetivos de política económica.

La desregulación puede ser entendida como “la adaptación del marco regulatorio que norma la actividad económica para inducir mayor productividad y un uso más eficiente de los recursos disponibles.”³⁹ Así, en algunos casos puede significar la eliminación de ciertas regulaciones que desde la óptica neoliberal se consideran inadecuadas, pero en otros puede implicar el establecimiento de reglas en el juego.

En términos estrictamente jurídicos, la desregulación equivale a eliminar normas jurídicas con el objeto de dejar sin regulación determinadas conductas, dando lugar a una anomia, laguna, o a la aplicación de reglas del tipo “lo que no está prohibido está permitido.”⁴⁰ Ahora bien, para la teoría económica identificada con el neoclasicismo, significa permitir la libre autorregulación del mercado.

³⁹ Conferencia dictada en la Secretaría de Salud “La regulación sanitaria en el contexto de la actividad económica del país” 19 de febrero de 1991, citado por Jaime M. Álvarez Garibay en “La desregulación económica en México”, Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, México 1995, p. 25.

⁴⁰ Roldán Xopa, José, *Constitución y mercado*, México, Porrúa, 2005, p. 64.

Partiendo de que, para el enfoque neoliberal, el derecho bueno es el que procura la eficiencia, esto es, el que corresponde al mercado, y el derecho malo el que provoca ineficiencias al alterar sus mecanismos naturales, la desregulación implica una modificación del marco normativo con vista a favorecer el funcionamiento del mercado, dejando atrás la búsqueda de objetivos políticos.

La desregulación de algunos sectores considerados estratégicos ha sido uno de los puntos primordiales en la agenda de los gobiernos neoliberales. Se busca establecer un régimen de competencia para la provisión de los servicios públicos, lo que hace necesario la regulación de los sectores privatizados pero solamente con la finalidad de asegurar la calidad del servicio, proteger al usuario y defender la competencia. Esto bajo un esquema en el que la competencia aparece como el único garante de la eficiencia económica, acompañada de una dosis adecuada de regulación.⁴¹

Por otro lado, la desregulación entendida como mejora o reforma regulatoria conlleva, primeramente, la distinción entre las intervenciones del Estado previas a la realización de la conducta por parte del agente económico, que es el objetivo de la política industrial, y después de realizar la conducta o tomar una decisión, que es la visión de la política de competencia.

Con base en esta distinción, la legislación que no exige la autorización previa del gobierno para la realización de ciertas conductas, como la relativa a la competencia económica, no es considerada propiamente una regulación. De esta forma, la desregulación, entendida “como política de creación del derecho “eficiente”... significa una desadministrativización de la economía o cuando menos una reformulación del sentido del derecho público.”⁴²

Toda vez que una de las manifestaciones del intervencionismo en la libertad de los agentes económicos consistió en el establecimiento de

⁴¹ Ariño, Gaspar, *Economía y estado: Crisis y reforma del sector público*, Madrid, Marcial Pons, 1991, pp. 59-60.

⁴² *Constitución y mercado, op.cit.*, p. 68.

autorizaciones previas en actividades consideradas como de interés público o social, la desregulación se orienta a la eliminación del derecho del Estado interventor por considerarlo contrario a la eficiencia.

De igual manera, y puesto que las funciones del Estado están determinadas por el ordenamiento jurídico, la política de desregulación implica todo un cambio de las funciones del Estado. Si antes el aparato institucional del Estado Mexicano, en tanto Estado interventor, encontraba su justificación o legitimación en el ideal de justicia social, ahora su actuación y estructura se orienta hacia la búsqueda de la eficiencia.

La desregulación comprende, en suma, la supresión de funciones y de ciertos organismos estatales encargados de elaborar y aplicar las regulaciones; así como la ampliación de los márgenes de acción de la iniciativa privada y la remoción de los obstáculos a la libre concurrencia en el mercado. “Este es, precisamente, el sentido que adquieren las técnicas de reversión del estatismo pero, al mismo tiempo, es el que justifica las regulaciones del “Estado subsidiario”, con el objeto de instaurar la estructura legal indispensable para la realización de las libertades económicas y sociales...De esta suerte, la intervención “debida” del Estado, se daría en los casos que la propia teoría económica la “justifica”.⁴³

Así pues, con el propósito de propiciar la competencia interna e internacional, desde mediados de los ochenta se empezaron a eliminar regulaciones y restricciones que, desde la óptica neoliberal, se consideraban excesivas o representaban un obstáculo para la actividad económica. El gobierno federal se dio a la tarea de eliminar o simplificar ciertas reglamentaciones, procedimientos administrativos, y desregular diversos ámbitos como las exportaciones, la tecnología, marcas y patentes, comunicaciones y transportes, la petroquímica, entre otros.

⁴³ *Ibidem*, pp. 70-71.

3.2.2.6 Liberalización de los flujos de inversión extranjera

A partir de 1984 fueron eliminadas un buen número de restricciones que impedían la libre entrada de inversión extranjera. El capital extranjero comenzó a fluir hacia nuevos sectores de la economía, particularmente hacia los bancos comerciales (hasta 30%), las compañías de seguros (hasta 40%) y algunas actividades petroquímicas. “Se comenzó a advertir una cierta semejanza con la situación que conoció México bajo el gobierno de Porfirio Díaz, cuando los inversionistas extranjeros tenían libre acceso al país y buscaban valorizar los recursos naturales.”⁴⁴

3.2.2.7 Reducción del papel del Estado en el desarrollo económico

La reducción del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico resultó, principalmente, del traslado de las funciones económicas de dicho ente a los agentes privados y al mercado, así como de la contracción del gasto público que plantea el modelo neoliberal. Lo anterior se ha reflejado en la reducción o supresión de los programas de fomento económico sectorial, las inversiones en educación, salud, etc., y la privatización de empresas públicas.

El gasto público en fomento industrial, por ejemplo, disminuyó del 11.9% del PIB en 1982 al 3.8% en 1999, mientras que la inversión pública se redujo del 10.4% del PIB al 4.9% en tal año. A esto debe sumarse el alza de los precios y tarifas del sector público, que restó poder de compra a la población; la reducción de los salarios reales (mediante férreos topes salariales); la restricción de la oferta monetaria y crediticia,⁴⁵ y otras políticas que durante ya varios años han ido en contra de la función rectora del Estado en la economía.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 125.

⁴⁵ *México más allá del neoliberalismo...op.cit.* p. 26.

3.3 CONSTITUCIÓN Y REFORMA NEOLIBERAL

3.3.1 Impacto de la reforma estructural en la Constitución económica

Se señaló en el apartado anterior que la política económica neoliberal, cuya vigencia se extiende desde el año de 1983 y hasta nuestros días, ha tenido como principales ejes los siguientes: la búsqueda del equilibrio fiscal acompañada de una reducción en el gasto público; la liberalización del comercio, del sistema financiero y los flujos de inversión extranjera; la privatización de empresas públicas; la simplificación administrativa y la desregulación económica; y, en consecuencia, la reducción del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social.

Ahora bien de estas reformas estructurales cabe analizar cuáles afectaron o han implicado una modificación a las normas de Derecho económico, principalmente a las normas y principios constitucionales en que se sustenta el sistema económico mexicano, aspecto que resulta de especial relevancia para la fundamentación del tema medular en la presente investigación: la anticonstitucionalidad de la política económica neoliberal, y que será abordado en el siguiente capítulo

Para comenzar, es importante referir que todavía en el año de 1982 el entonces Presidente de la República, Miguel López Portillo, decreta la nacionalización de la banca con el objeto de establecer el control de cambios ante la eminente crisis económica por la que atravesaba el país (política a todas luces intervencionista), a lo cual siguió una modificación del artículo 28 constitucional en el siguiente sentido:

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria; la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo

nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

Estas modificaciones que establecen la exclusividad del Estado mexicano en la prestación del servicio de banca y crédito, convirtiendo al servicio de banca en área estratégica del desarrollo nacional, serían las últimas realizadas bajo los parámetros de un Estado o gobierno intervencionista. Con Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República arriba lo que podríamos llamar administración neoliberal y que, con independencia de la alternancia o procedencia partidista, ha estado conformada por los gobiernos de Salinas, Zedillo, Fox y el actual de Felipe Calderón.

Curiosamente, la implementación de la política económica neoliberal en México coincidió en sus inicios con una reforma al texto constitucional, por medio de la cual se constitucionaliza de manera expresa el proyecto estatista o modelo de economía mixta. Esto es, por un lado, la política del gobierno federal se avoca, en la práctica, al desmantelamiento del sistema económico heredado de la Revolución—basado en una importante intervención estatal—y por otra parte, el titular del Ejecutivo federal (Miguel de la Madrid) turna al Congreso de la Unión un proyecto de reforma a la Constitución Política que afirma el modelo de economía mixta como decisión política fundamental.

El proyecto de reforma es aprobado por el poder legislativo, entrando en vigor mediante decreto de fecha 3 de febrero de 1983, e introduce lo que ahora conocemos como el capítulo económico de la Constitución o Constitución económica (artículos 25, 26, 27, 28 y 73). Cabe mencionar que de estas disposiciones que regulan la materia económica, el texto constitucional de 1917 sólo contemplaba, originalmente, lo relativo a las prácticas monopólicas (artículo 28).

La reforma de 1983 introduce modificaciones a los artículos 25 y 26 de la constitución (el contenido original de estas disposiciones pasó a formar parte del artículo 16), mismos que desde ese momento pasaron a consagrar la rectoría de la actividad económica a favor del Estado y la planeación indicativa

de dicha actividad, respectivamente, y, en conjunción con los artículos 3º, 5º, 27, 28, 123 y 131, un modelo de economía mixta.⁴⁶

Se pueden encontrar diversas interpretaciones políticas a esta aparente contradicción entre la reforma constitucional de 1983 y el proyecto neoliberal que el gobierno federal comenzó a instrumentar en este mismo año, no siendo el objetivo del presente trabajo, pero lo cierto es que si no fuera por estas reformas no existiría fundamento constitucional contundente que determinara la política económica que debe seguir el gobierno mexicano y lo obligara a actuar en ese sentido y con determinados objetivos.

Luego entonces, en los primeros años de la reforma estructural no se observó ninguna modificación de las normas constitucionales en el sentido que venían marcando o dictando las nuevas pautas económicas. Por el contrario, se siguió constitucionalizando el modelo económico de la revolución (caracterizado por un alto sentido social), tal como lo refleja la reforma del año de 1987 al párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento que añade, como objetivo de la política agraria, “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.”

El proyecto económico neoliberal comenzó a afectar el texto constitucional hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, precisamente en el año de 1991, cuando dicho ex Presidente envía al Congreso de la Unión una iniciativa que propone cambios sustanciales al artículo 27 de la Constitución Política. Fue bastante notorio, como se ilustra en la literatura de la materia, la forma en que el ejecutivo federal—sirviéndose del régimen presidencialista que ha definido a México a lo largo de su historia—realizó los cambios a dicho precepto mediante la intromisión abierta o directa del poder ejecutivo en el recinto parlamentario.⁴⁷

Así pues, luego de la coacción que ejerció el ejecutivo federal sobre los diputados del partido oficial, el proyecto de reforma fue aprobado en enero de

⁴⁶ Véase el apartado 2.3 de esta obra dedicado al sistema de economía mixta mexicano.

⁴⁷ *El modelo neoliberal mexicano...op.cit.* p. 137 y subs.

1992 por la mayoría gubernamental, sin el más mínimo debate y consideración de los principios constitucionales que en todo Estado democrático de derecho deben prevalecer al momento de pretender modificar decisiones políticas fundamentales, como la contenida en el artículo 27 de la Constitución Federal.

La reforma al precepto antes citado implicó una transformación del modelo de propiedad que caracterizó al sector agrícola mexicano por más de siete décadas. En abierta contradicción con la disposición constitucional que desde 1917 establecía el régimen de producción y la política estatal a seguir en materia agraria, se aprobaron reformas mediante las cuales se cesaba el proceso de distribución de tierra y eran eliminadas las restricciones que impedían la compra-venta, alquiler o transferencia de tierras ejidales y comunales a no derechohabientes o, más específicamente, a sociedades mercantiles constituidas por capital nacional o extranjero.

Los cambios en el artículo 27 se vieron completados con la expedición de una Ley Agraria reglamentaria del nuevo texto constitucional. Con estas modificaciones se buscaba “facilitar la consolidación de las unidades agrícolas de mayor tamaño, canalizar las inversiones privadas a las actividades agropecuarias comercialmente productivas, fomentar la modernización de estas actividades mediante la mecanización, el uso de insumo químicos e industriales, y una agroindustria competitiva, orientada al mercado.”⁴⁸

Esta disposición constitucional sería reformada por segunda vez en el mismo año, tan solo con unos días de diferencia entre ésta y la anterior. Ahora el propósito de las modificaciones consistiría, entre otras cosas, en permitir a las asociaciones religiosas adquirir los bienes en propiedad “necesarios para su objeto”, con lo que se devuelve a la iglesia la posibilidad de concentrar bienes que le fue coartada en la segunda mitad del siglo XIX con la Reforma.

Otras disposiciones constitucionales fueron modificadas en la década de los noventa. El artículo 28 sufrió cambios en el año de 1990, de hecho, fue

⁴⁸ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p. 122.

derogado el párrafo quinto de este artículo, el cual establecía la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca y crédito. Se puede deducir, por obvias razones, que las anteriores reformas tuvieron por objeto eliminar las restricciones previstas en normas constitucionales a la privatización de la banca que anunciara el gobierno federal en ese mismo año.

Para 1993 tuvo lugar otra modificación al artículo constitucional en cuestión. Esta vez tocó el turno al párrafo cuarto de dicha disposición, el cual fue reformado con la finalidad de dotar al Banco de México de autonomía en el ejercicio de sus funciones. Se trataba de excluir o evitar toda injerencia del gobierno federal en la política monetaria, la cual pasó a ser determinada por el banco central de manera exclusiva y a fijarse de manera independiente con respecto de la política económica seguida por el gobierno federal. Lo anterior en consonancia con los presupuestos del Consenso de Washington y el proyecto neoliberal que se analizó en su momento.

El artículo 28 constitucional fue nuevamente reformado en el año de 1995 para reclasificar como áreas prioritarias la comunicación vía satélite y los ferrocarriles (mismas que antes constituían áreas estratégicas del desarrollo nacional). Este hecho también puede ser considerado como preparatorio para la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México que vendría unos años después.

Luego de ésta reforma la constitución económica del Estado Mexicano sólo ha sido modificada en un par de ocasiones más. Afortunadamente se ha tratado de cambios sin mayor trascendencia o que incluso han definido aspectos importantes del desarrollo nacional. La primera de estas, del año de 1999, incluye el concepto de desarrollo sustentable, obligando a la organización estatal a conducir un proceso económico en equilibrio con el medio ambiente, y garantizando la preservación y el acceso de los recursos naturales a las futuras generaciones.

Por último cabe referirse a la reforma del artículo 26 que tuvo lugar en 2006, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Información Estadística

y Geográfica cuyos datos tendrán el carácter de oficiales y serán de uso obligatorio para la Federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios.

Como puede observarse, salvo la reforma a los artículos 27 y 28 en materia de propiedad, banca y crédito, respectivamente, la constitución económica del Estado Mexicano no ha sido modificada en su esencia. A pesar de que en la práctica ha predominado una política económica de corte neoliberal, en la Constitución Política se ha mantenido casi incólume el modelo intervencionista de economía heredado de la revolución. De ahí que podamos hablar, en el capítulo posterior, de una evidente contradicción entre la norma constitucional y la actuación del Gobierno Mexicano en materia económica.

3.3.2 Impacto de la reforma estructural en el Derecho Económico

Es bien sabido que el Derecho Económico nacional experimentó una notable expansión, luego de 1917 y hasta principios de los años ochenta, paralelo a la configuración de un modelo o sistema económico de carácter intervencionista. No obstante, con la implementación del proyecto neoliberal, la legislación secundaria que regula la actividad económica se ha visto afectada por un doble proceso: de desregulación y mejora regulatoria.

La desregulación puede ser entendida como la adaptación del marco regulatorio que norma la actividad económica con el objeto de inducir mayor eficiencia en el desarrollo de dicha actividad. Cuando una economía, como lo mexicana, comienza a abrirse y a retirarse el Estado de ciertos ámbitos o actividades, gran parte del marco normativo que la regulaba se vuelve obsoleto, haciéndose indispensable la adaptación de esa normatividad.

De esta manera la desregulación en México ha estado comprendida por un doble proceso de eliminación de regulaciones que se estiman inadecuadas, y de establecimiento de otras regulaciones no consideradas propiamente como

tales, en virtud de tratarse de normas indispensables para garantizar la competencia o la libre concurrencia en el mercado.

El derecho económico administrativo es el que se ha visto más afectado por este proceso. Desde el ámbito federal se ha impulsado un programa de desregulación y simplificación administrativa que ha devengado en modificaciones a ordenamientos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Han sido promovidas reformas legales e institucionales en temas referentes a la propiedad, la protección del patrimonio, la solución de controversias mercantiles, inversión productiva, entre otros rubros.⁴⁹ De esta forma, se ha observado una proliferación del derecho privado concomitante a una disminución del derecho público económicos.

Así pues se ha detectado un avance del llamado derecho “eficiente” o del mercado, expresado en cuatro áreas coincidentes con algunos de los ejes más importantes de la reforma estructural: comercio exterior, banca (central y comercial) y actividad bursátil, inversión extranjera y sector paraestatal. La apertura de la economía realizada a partir del TLCAN exigió la derogación de previas y la expedición de nuevas regulaciones en materia de tarifas de exportación e importación, así como la creación de otras leyes (no consideradas propiamente como regulaciones en la visión neoclásica) como la Ley Federal de Competencia Económica (1992), la Ley Aduanera (1995), y la Ley de Comercio Exterior (1993).

Por lo que hace a la banca central, la legislación que regula su actividad tuvo que ser modificada para adecuarla al nuevo texto del artículo 28 Constitucional que concede al Banco de México autonomía plena en el ejercicio de sus funciones. Con relación a la banca comercial y la actividad bursátil, cabe señalar, fueron creadas la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (1985), la Ley de Instituciones de Crédito (1990), y fue expedida una nueva Ley del Mercado de Valores (2005) que abrogó a la de 1975. Finalmente, para regular lo relativo a la inversión extranjera se expidió la

⁴⁹ Véase *Planes Nacionales de Desarrollo 1989-1994 y 1994-2000*.

Ley Federal de Inversión Extranjera y la Ley de Sociedades de Inversión (2001).

De particular relevancia resultan las llamadas áreas estratégicas que durante los últimos años han enfrentado serios embates por parte de los gobiernos neoliberales, toda vez que éstos han promovido ante el Congreso de la Unión diversos proyectos de reforma al marco normativo que las regula con el objeto de permitir la entrada o apertura de estos sectores al capital privado nacional y extranjero, bajo el disfraz de aparentes reformas para el mejoramiento de la eficiencia o competitividad de tales actividades.

La estrategia por parte de dichos gobiernos para alcanzar su objetivo ha consistido en descapitalizar y/o crear una imagen de aparente rezago en los sectores estratégicos de la economía para de esta manera justificar reformas radicales que implican la privatización, en mayor o menor medida, de tales actividades. Ejemplo de ese ánimo privatizador son las reformas presentadas por las últimas dos administraciones para modificar el marco regulatorio del sector energético (electricidad e hidrocarburos).

De las anteriores reformas destaca, por su actualidad, la relativa a Petróleos Mexicanos (presentada por Felipe Calderón en el presente año) y que ha sido causa de grandes debates en virtud de pretender modificaciones sustanciales al marco legal del sector, en abierta contradicción con lo preceptuado por el artículo 28 de la Constitución.⁵⁰

Si bien se han expedido algunos otros ordenamientos que por su contenido pareciera que comulgan más con el Estado interventor—tales como la Ley General de Desarrollo Social (2004) y la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002)—también es cierto que estas normas enfrentan el problema que, en general, enfrenta todo el derecho en la actualidad: la falta de eficacia.

⁵⁰ Véase Iniciativas de reforma al marco jurídico del sector petrolero presentadas por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República en abril del presente año.

Cabe añadir, que la implementación del proyecto neoliberal en México ha afectado otras áreas jurídicas que se encuentran estrechamente vinculadas con el Derecho económico o que también forman parte del denominado Derecho social, tales como el Derecho del trabajo y de la seguridad social. En la primera de éstas el impacto se ha manifestado en la flexibilización de las relaciones laborales que se presenta como requisito ante la nueva estructura internacional de división del trabajo⁵¹ y, a la vez, como regresión o retroceso en la evolución de esta rama del derecho.

La seguridad social, por su parte, se ha visto afectada en la medida que el gasto público destinado a la manutención de las instituciones públicas de salubridad se ha reducido notablemente desde los primeros años de implementación del modelo neoliberal, y la pirámide poblacional mexicana empezó a registrar cambios radicales en su estructura, que ubicaban en la base o mayor proporción de la misma a la población adulta o adultos mayores.

Este último fenómeno hacía indispensable una importante inyección de recursos en el sector salud ante la posible amenaza del colapso financiero al que conduciría un sistema de pensiones de tal magnitud. Aprovechando esta coyuntura es que se impulsaron reformas al marco normativo de las dos principales instituciones públicas de salud en México (IMSS e ISSSTE) que significaron el traslado de los activos que administraban éstas instituciones, en concepto de pensiones y prestaciones de seguridad social, a la banca privada.

De esta forma es como se dio fin al sistema de seguridad social de carácter solidario que caracterizó a México por varias décadas, descapitalizando todavía más al sector salud y poniendo en manos de la banca privada especulativa los recursos individualizados de los derechohabientes y, en general, a toda la red nacional de seguridad social.

En fin, luego de este breve análisis del impacto del proyecto neoliberal en el Derecho económico y social mexicano, breve porque no constituir el

⁵¹ Véase Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las transformaciones del Derecho del trabajo* UNAM, 2006.

objeto del presente estudio, sino el derecho constitucional económico, se puede concluir que durante los más de 25 años de implementación del modelo neoliberal, la constitución económica del Estado Mexicano, salvo los casos antes aludidos, se ha mantenido incólume.

El sistema de economía mixta y el Estado interventor sigue siendo vigente a pesar de los embates legales y fácticos que se han impuesto en la realidad. De allí que se pueda hablar de un problema de anticonstitucionalidad de los actos del poder público y diversas normatividades del ramo económico (como tratados internacionales, leyes federales, reglamentos, acuerdos, etc.) que en abierta contradicción con la constitución económica del Estado Mexicano intentan configurar un orden económico de libre mercado o más libre de la intervención estatal.

3.4 DESARROLLO Y EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL EN MÉXICO

Se dice que toda política económica busca actuar sobre las grandes variables o indicadores económicos, tales como el crecimiento, el empleo y, en general, sobre los niveles de bienestar social. Según los resultados observados en estas variables es que puede ser juzgado el éxito o el fracaso de la política económica.

De entrada, podemos decir que en los indicadores antes señalados el modelo neoliberal arroja pésimos resultados, los cuales estuvieron en el fondo de un nuevo colapso de la economía nacional, ocurrido en diciembre de 1994.⁵² Ahora bien, para ilustrar los efectos del modelo o política neoliberal el análisis se centrará en tres principales aspectos: el sistema productivo, el crecimiento de la economía y del empleo, y la distribución del ingreso, mismos que se abordarán a continuación.

⁵² *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p. 11 y subs.

3.4.1 Apertura comercial y sistema productivo

La forma en que se llevo a cabo la liberalización del comercio tuvo mucho que ver con los resultados que ésta produciría en la economía nacional. Lo mismo por lo que respecta a la reconversión industrial o modernización tecnológica, objetivos finales de la apertura comercial en términos de la agenda de cambio estructural.

En primer lugar, se optó por iniciar el proceso de integración económica con países de total asimetría (Estados Unidos y Canadá) en lugar de llevarse a cabo con otras naciones de similar grado de desarrollo, como los países latinoamericanos. La apertura comercial, además, se realizó de una manera rápida o precipitada y sin consideración de los tiempos naturales que deben seguirse en todo proceso de integración.

La adhesión al TLCAN, instrumento base de la apertura, se hizo renunciando a la condición de país en desarrollo que le había sido reconocida—por parte de Estados Unidos y Canadá—a México en su Protocolo de adhesión al GATTT en 1986, colocándose el país en igualdad de condiciones frente a sus socios comerciales.

Lo anterior tuvo como efecto que no se consideraran las asimetrías y, por ende, no se pactaran fondos compensatorios para mitigar los costos sociales de la integración y buscar la equiparación en los niveles de desarrollo y bienestar entre los países. Tampoco se negoció un libre flujo de mano de obra, sino que se proyectó una integración de corte neoliberal, esto es, entre desiguales, y que por sus características tiende a beneficiar a unos países más que a otros y a debilitar o desintegrar a las economías más vulnerables.

Así pues, la transición de una economía protegida hacia una de libre intercambio fue dirigida por el Gobierno Federal, quien se ocupó, en los términos antes previstos, de la apertura comercial, pero no así de la reconversión tecnológica. Esta última se dejó enteramente a las industrias, muchas de las cuales no pudieron realizarla debido a la ausencia de una

política industrial o programas de fomento que facilitaran el acceso al capital y tecnología necesarios para ello.

El mercado interno, en consecuencia, se vio invadido por importaciones que desplazan cada vez más la producción nacional, ocasionando el cierre o absorción por firmas extranjeras de empresas orientadas hacia el mercado interno. Colateral a este fenómeno comenzó a observarse la expansión de la banca comercial y la especulación financiera, lo cual implica el aumento en los márgenes de inversión especulativa en detrimento de la inversión productiva.

Luego entonces, para la mayor parte de las empresas (pequeñas y medianas), no ha habido conversión tecnológica, pues ésta tan solo han beneficiado al 0.7% de las empresas, que son las más grandes. Y es que ante el desmantelamiento de los programas de fomento industrial que estuvieron vigentes en el modelo anterior, se ha configurado un aparato productivo segmentado o polarizado en el que se ubica una de las principales causas del bajo nivel de vida de un segmento importante de la población.⁵³

Esta polarización se evidencia en el hecho de que en la industria “el grueso de la producción y el empleo se encuentra en el grupo formado por muchas empresas pequeñas con baja productividad, reducido uso de tecnología y bajos salarios, (pero) existe también un sector conformado por pocas empresas grandes, altamente productivas, con buen uso de tecnología, elevados salarios y buena inserción en el mercado exterior.”⁵⁴

Por otro lado, la apertura comercial ha representado, en efecto, un elemento clave en la configuración de un modelo de crecimiento orientado hacia el exterior. A partir de la ella, la industria manufacturera empezó a orientarse hacia los mercados externos, dando paso a una nueva geografía

⁵³ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, pp. 48-49.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 58

regional de la producción⁵⁵ que se manifiesta en la integración de las entidades federativas del norte del país con los Estados Unidos de América.

Este fenómeno de integración, no obstante, ha servido para acentuar aún más la diferencia—en términos de crecimiento económico—entre las entidades federativas del norte y las del sur de México, permaneciendo estas últimas en una situación marginal y de exclusión con respecto a las políticas federales que deberían favorecer el interés general y no al mercado o a los intereses del sector privado.

Si bien el TLCAN ha sido, además, un mecanismo importante para atraer inversión directa a la maquila de exportación, es importante señalar que las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica en México—es decir, sin incentivos para el consumo de productos internos—han favorecido la compra de insumos foráneos por parte de las empresas maquiladoras. Derivado de lo anterior se ha registrado, a partir de 1990, un incremento en el porcentaje de bienes intermedios importados por la industria manufacturera, que no refleja más que la ruptura de las cadenas productivas que generó una precipitada apertura comercial.⁵⁶

A pesar de que en el nuevo modelo el sector exportador constituye el motor de la economía, “las exportaciones son realizadas por pocas empresas, se centran en unos cuantos productos y se dirigen sobre todo al mercado de los Estados Unidos,”⁵⁷ hecho que resulta bastante cuestionable cuando México ha firmado múltiples tratados de libre comercio con países de la Unión Europea, Latinoamérica y de otras regiones del mundo.

La privatización de las empresas públicas tampoco sirvió para mejorar la eficiencia del aparato productivo, sino que, por el contrario, representó la apropiación en forma privada de negocios con un amplio margen de utilidades

⁵⁵ Fernando Clavijo, “A manera de conclusión”, *Reformas económicas en México: 1982-1999*, México, Esane Consultores/Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 573-574.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 49-50.

⁵⁷ Máttar, Jorge, “Inversión y crecimiento durante las reformas económicas”, *Reformas económicas en México...op.cit.*, p. 248.

en favor de empresarios estrechamente vinculados con las esferas del poder. Asimismo, significó la creación de monopolios y oligopolios en los sectores o actividades privatizadas, como es el caso de la telefonía y la banca.

Las prácticas monopólicas en este último sector fueron especialmente dañinas para la economía nacional, pues los grupos financieros, en cuanto sintieron asegurado el control del sistema bancario, encarecieron enormemente los costos del crédito, en perjuicio del empresariado y los usuarios en general.

Se pueden resumir en tres los efectos o características del nuevo modelo impulsado en México, también llamado exportador:

1. La desarticulación o ruptura de los eslabonamientos productivos y, por ende, el debilitamiento del mercado interno. Debe señalarse que, en el modelo neoliberal, el desarrollo del mercado interno no es un objetivo, pues dicho modelo se sustenta únicamente en enclaves articulados a las economías internacionales.⁵⁸

2. Concentración del comercio exterior en 300 grandes empresas que realizan el 95% de las exportaciones. “Las pequeñas y medianas empresas se han visto marginadas del proceso de exportación...Se eliminó el excesivo proteccionismo sin darles a estas empresas las condiciones para resistir la competencia externa ya que se optó, entre otras cosas, por una política industrial pasiva. La ausencia de crédito ha agrandado las dificultades iniciales resultantes de una exposición repentina a la competencia externa.”⁵⁹

Cabe añadir que la mayor parte del comercio exterior de México (cerca de 90% de sus exportaciones e importaciones)⁶⁰ se realiza con Estados Unidos, lo que vuelve a la economía nacional cada vez más dependiente de las empresas estadounidenses globalizadas y, por tanto, de los ciclos

⁵⁸ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, p, 52.

⁵⁹ *México frente a la mundialización neoliberal, op.cit.*, p. 214.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 214-215.

económicos de éste país, tal como se ha podido observar en los últimos años.

3. Incidencia negativa en el nivel tributario. El modelo de crecimiento orientado hacia el exterior, basado en las exportaciones, tiene como principal implicación una baja en la recaudación tributaria que resulta del hecho de que las exportaciones no generan ingresos o se encuentran exentas de impuestos. De allí que México tenga una de las más bajas cargas tributarias a nivel mundial.

Finalmente, por lo que hace al campo o agro mexicano, cabe referir que en este sector los efectos de la apertura comercial se dejaron sentir con más fuerza debido a que la entrada en vigor del nuevo régimen de competencia coincidió con una fuerte depresión de los precios en el mercado internacional, fenómenos que acentuaron la descapitalización y la crisis que afecta al sector agrícola desde los años sesenta. Al igual que en la industria, las condiciones económicas llevaron a que los beneficios del modelo exportador se centraran en un número reducido de productores y en ciertas zonas geográficas dedicadas a dicha actividad.⁶¹

3.4.2 Nivel del Empleo

Muy relacionado con el sistema productivo se encuentra el crecimiento del empleo que, resulta importante señalar, en el contexto del nuevo modelo económico no constituye un objetivo, sino tan solo una variable de ajuste. Lo anterior quizá explica porque no se han podido registrar incrementos en la tasa de ocupación, la cual, por el contrario, se ha mantenido en descenso desde inicios de la década de los ochenta, concomitante al aumento del empleo informal que ocupa al 28% de la Población Económicamente Activa (PEA).⁶²

⁶¹ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, pp. 53 y 55.

⁶² *Ibidem*, p. 56.

Esta habilidad para generar desempleo se muestra en el hecho de que mientras en 1980 la tasa de desempleo era de 38%, para 1990 ya había aumentado casi a un 50%.⁶³ En relación con este punto el Maestro Orive señala:

“La tasa de desempleo registra niveles superiores a 16% durante la segunda mitad de la década pasada. Actualmente, registraría niveles superiores. Para comprender mejor el enorme problema que en esta materia ocasiona el capitalismo neoliberal hay que asomarse a los datos sobre el nivel de ingreso de la población ocupada: 66% recibe menos de los salarios mínimos; 31% entre dos y 10, y sólo 3% más de 10.” (INEGI. Encuesta Nacional de Empleo)⁶⁴

El desequilibrio que se manifiesta entre las empresas grandes, exportadoras, y las pequeñas o medianas que producen para el mercado interno también se ha reflejado en los salarios reales. Existen datos que apuntan que para el año 2000 los salarios reales de los trabajadores eran inferiores a los de 1981, lo cual significa que en los 20 años de vigencia del modelo neoliberal los trabajadores no han podido mejorar en nada su nivel de vida.⁶⁵

3.4.3 Índice de crecimiento de la economía

Durante el periodo que transcurre de 1983 a 1994 la tasa de crecimiento observó un incremento equivalente al 1.59% promedio anual. Si en este mismo periodo la tasa de crecimiento anual de la población se ubicó en un poco más de 2%, entonces tenemos que el PIB por habitante se vio notablemente disminuido,⁶⁶ al igual que el PIB nacional que bajo el antiguo modelo había venido registrando un aumento aproximado de 6% anual.

⁶³ Cfr., *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p.151.

⁶⁴ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, p. 57.

⁶⁵ Fernando Clavijo, “A manera de conclusión”, *Reformas económicas en México... op.cit.*, p. 573.

⁶⁶ Cfr., *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p.149.

Entre 1990 y 2000 la tasa de crecimiento fue de 3.1% promedio anual, crecimiento a todas luces inferior en más del 50% al registrado entre 1950 y 1980.⁶⁷ El PIB per cápita a inicios del presente siglo, por su parte, se ubicaba en un rango similar al de 20 años antes.⁶⁸ Finalmente, por lo que hace a la productividad, ésta mantuvo un incremento anual de 0.6% durante los años del neoliberalismo, cifra igualmente inferior al 1.8% registrado en el periodo precedente.⁶⁹

3.4.4 La distribución del ingreso y los niveles de vida

Como se señaló en otro momento, el objetivo estructural de la política económica neoliberal es configurar un modelo de desarrollo que impulse las exportaciones y reestructure el aparato productivo con vista a alcanzar la competitividad en los mercados internacionales. No obstante, dicha estrategia se basa en la reducción de los salarios reales como mecanismo para el logro de la competitividad en ámbito internacional.

Durante los años de la estrategia neoliberal el gobierno federal ha impuesto reducciones salariales no precisamente homogéneas que afectan a unos sectores laborales más que a otros, como en el caso de la agricultura y la industria manufacturera, respectivamente. Este hecho puede ilustrarse en términos del porcentaje del PIB que han percibido los asalariados, y que pasó de 36% en 1980 a 24.75% en 1990.⁷⁰

Se ha observado, además, una concentración del ingreso en el 10% de las familias más favorecidas, las cuales perciben del 35 hasta el 50% del ingreso nacional, porcentaje muy alto en comparación con otros países de América Latina y Europa. El 90% restante de la población (conformada por la llamada clase media y los estratos más bajos) en cambio, ha visto deteriorar su

⁶⁷ *México frente a la mundialización neoliberal, op.cit., p. 212.*

⁶⁸ *La difícil construcción de una utopía, op.cit., p. 57.*

⁶⁹ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit., p.152.*

⁷⁰ *Ibidem, p. 169.*

situación relativa al disminuir de manera constante su participación en el ingreso.⁷¹

Como podrá advertirse, es este 90% el que ha soportado los costos de los programas neoliberales, con excepción del 10% más pudiente que si ha podido mejorar su posición con relación al ingreso.⁷² Estos resultados, expresados en números, no reflejan más que la declinación o regresión del nivel de vida de los mexicanos y de desarrollo nacional, así como la presencia de un modelo excluyente que tiende a empobrecer a un número cada vez mayor de la población.

“De acuerdo con las cifras del Comisión Económica de la América Latina (CEPAL), 18.7 millones de mexicanos cayeron en la pobreza entre 1984 y 1996, lo que implicó una regresión social de casi cuatro décadas, hasta niveles de pobreza que habían sido superados por el modelo de la Revolución mexicana al principiar los sesenta.”⁷³

Esta tendencia al reparto desigual de los beneficios del desarrollo económico se observa también entre los distintos países del orbe. Las evidencias empíricas universales demuestran, de hecho, que la mano invisible y la preeminencia del libre mercado tienden a profundizar la desigualdad del ingreso entre las naciones, regiones y grupos sociales.

El descenso en la participación del ingreso de la mayor parte de la población, en suma, puede explicarse por la existencia de un proceso de polarización referido a lo largo de este análisis, y que se ubica en tres principales ámbitos: la industria, la agricultura, y entre las entidades federativas o zonas geográficas del país.⁷⁴

⁷¹ *Ibidem*, p. 171.

⁷² Samuelson, Paul. A., Nordhaus, William D., Dieck, et al., (comps.), *Macroeconomía (con aplicaciones a México)*, México, McGraw Hill, 1999, pp. 122-23.

⁷³ *México más allá del neoliberalismo...op.cit.*, p. 25.

⁷⁴ Sólo cuatro de 32 entidades (DF, Estado de México, Jalisco y Nuevo León) generan cerca de 50% del PIB nacional. Chiapas, Oaxaca y Guerrero apenas general un poco más de 5%. El PIB per cápita en el DF es 42 veces superior al de Guerrero. *La difícil construcción de una utopía*, *op.cit.*, p. 59.

3.4.5 Ausencia de cobertura de los costos del hombre

Estos resultados económicos, expresados en cifras, revelan un fenómeno más profundo y complejo: la ausencia de cobertura de los costos del hombre, entendiendo por éstos a todos aquéllos que permiten alimentar a los individuos, brindarles acceso a los servicios de salud, a la cultura y el esparcimiento. La cobertura de dichos costos, en términos jurídicos, equivale a la satisfacción de los derechos económicos y sociales de los individuos, tales como el derecho a la alimentación, la salud, la educación, etc.

Algunos autores como Perroux identifican al subdesarrollo como una situación o estado en que los costos del hombre no son cubiertos.⁷⁵ De lo anterior se puede inferir que, para el caso específico de México y en la medida que el ajuste o estrategia neoliberal ha implicado un retroceso en la evolución de los costos del hombre, la implementación de dicha estrategia también ha significado la permanencia de México en el subdesarrollo.

El saldo del modelo neoliberal en términos de las variables económicas analizadas: crecimiento, empleo, y distribución en el ingreso, resulta bastante negativo. Los resultados en materia de crecimiento económico son pobres, el nivel de desempleo ha aumentado considerablemente, al igual que la inequidad en la distribución del ingreso y la desigualdad social. Los costos sociales han sido altos, así lo reflejan la disminución de los niveles de bienestar social y el empobrecimiento de un sector cada vez mayor de la población.

Luego de más de 20 años de vigencia del nuevo modelo, México ha reforzado su dependencia de Estados Unidos en los rubros de comercio exterior e inversión extranjera directa. Asimismo, ha desarrollado una dependencia con respecto a los capitales de los países desarrollados que sustentan su sistema financiero.

⁷⁵ *La contrarrevolución neoliberal, op.cit.*, p.163.

Además de reforzar el carácter dependiente de la economía, con la consecuente vulnerabilidad externa, continuas crisis financieras y económicas que esto representa, la instrumentación de la política económica neoliberal ha significado la profundización de la dualidad de la economía, de la sociedad y de la geografía, a tal grado que el maestro Orive vislumbra como peligro potencial “la fractura de México en dos partes: un México moderno, articulado a la globalización, y otro pobre y marginado dentro y fuera del país.”⁷⁶

Los problemas estructurales de la economía mexicana: un crecimiento lento, un sector externo deficitario, un financiamiento e inversión insuficientes, una debilidad del mercado interno y un empeoramiento de la distribución del ingreso; continúan sin resolverse, por el contrario, se han agravado con el neoliberalismo.

Así pues, el modelo económico vigente, con más mercado y menos Estado, no ha llevado a la prosperidad prometida por los reformadores neoliberales. Los resultados reales contrastan de forma negativa con los observados durante el aparentemente agotado modelo económico de la Revolución.

Y es que, como ya lo había señalado el economista René Villarreal: “el modelo monetarista...de economía abierta es simplemente un modelo de estabilización sin desarrollo, que eventualmente puede reducir la inflación a costa no sólo del estancamiento económico y mayor desempleo, sino del desmantelamiento de la planta industrial y de un trastocamiento del sistema económico, transformando la inversión de productiva en especulativa”.⁷⁷

⁷⁶ *La difícil construcción de una utopía, op.cit.*, p. 61.

⁷⁷ Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Citado por José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano...op.cit.*, p. 99.

CAPÍTULO 4

LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL

4.1 CONCEPTOS GENERALES

Existen diversas formas de concebir la Constitución, según sea abordado el fenómeno constitucional desde una perspectiva política, social o estrictamente normativa. Lo importante es que su definición se haga de la manera más científica posible, pues baste señalar que existe toda una teoría de la Constitución y, por tanto, una ciencia constitucional, que debe tomarse como referente en todo estudio o investigación sobre la materia que aspire a tener un grado mínimo de científicidad.

Lo anterior resulta todavía más relevante cuando del concepto que se tenga de ella dependerá la correcta interpretación y la ejecución del Derecho constitucional positivo, en este caso, mexicano. Así pues, partiendo de la teoría constitucional científica, construida sobre la base de las aportaciones de Lasalle y Carl Schmitt, es que se procederá, en este apartado, a señalar lo que habrá de entenderse por Constitución, constitucionalidad y anticonstitucionalidad.

4.1.1 El concepto de constitución en el constitucionalismo

Tradicionalmente la constitución ha sido entendida desde el enfoque del Estado constitucional de Derecho o del constitucionalismo, en donde representa la ley fundamental que encabeza el orden jurídico y estructura el poder político, regulando además su ejercicio. Cabe recordar que en el Estado liberal o constitucional de derecho, la Constitución y, en general, el derecho fue instituido como un medio para limitar el poder político, de allí que autores como Loewenstein conceptúen a la Constitución como “el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.”¹

A partir de esta visión, surgida del constitucionalismo, se configuraron los conceptos material y formal de la constitución, que han tenido gran recepción entre la doctrina o tradición jurídica mexicana. En un sentido material, la constitución se identifica como el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se conforma por una parte dogmática y otra orgánica, en la que se establecen las garantías del individuo y la división de poderes, respectivamente.

En un plano formal, la constitución es “un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utiliza para los mismos efectos, tratándose de cualquiera otra norma jurídica, el cual está determinado precisamente en la carta o documento constitucional”, en el caso de las constituciones rígidas y por oposición a las flexibles.²

¹ Citado por Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *El control de la constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002, p. 16.

² Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Litografía y Terminados El Pliego, 2ª ed., 2000, p. 15.

De estos dos aspectos, material y formal, se compone lo que podríamos llamar concepto clásico de constitución, el cual se basa en los principios fundamentales de supremacía constitucional y rigidez constitucional. El común denominador de estas corrientes o doctrinas normativistas que definen a la constitución como “ley suprema” o “conjunto de normas o principios jurídicos fundamentales”, etc., es que perciben a la Constitución del Estado como algo de naturaleza jurídica y, por tanto, del ámbito del deber ser.

Tal como lo señala el maestro Covián “teóricamente, la Constitución puede entenderse como algo jurídico, inclusive con base en elaboraciones de alto rango especulativo, de los cual es ejemplo incontestable la teoría pura del Derecho (reine Rechtslehre), sin embargo, empíricamente es imposible corroborar la exactitud de esta forma de concebirla.”³

Por otro lado, existen sólidas construcciones teóricas, como la “Constitución real” de Ferdinand Lassalle y la teoría decisionista Schmitt, que se corresponden con una realidad socio-política, y demuestran fielmente lo que es y la forma en que se origina la constitución del Estado.

4.1.2 Concepto científico de constitución

Contrario a lo que postulan las corrientes normativistas, algunos teóricos modernos como Schmitt consideran que para entender lo que es realmente una Constitución, conocer su esencia, es preciso concebirla de una manera ontológica, esto es, como un ser o una realidad. Se parte del presupuesto de que el Estado, al igual que todo cuanto existe, tiene una constitución, una concreta manera de ser. De allí que Schmitt defina a la Constitución, en sentido absoluto, como “la concreta manera de ser de la unidad política existente”.⁴

³ *Ibidem*, p. 91.

⁴ Bernal, Efraín Polo, *Manual de Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985, p.7.

Al tratarse de la Constitución Política del Estado, no queda duda de que su naturaleza es política. Según este mismo autor, las decisiones políticas fundamentales son la esencia o naturaleza del concepto de constitución y, por tanto, la Constitución misma, toda vez que ellas determinan el ser o modo de ser del Estado o, lo que es lo mismo, definen su estructura real y reflejan cómo esta constituido.

Ahora bien, si la Constitución es entendida como “el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado”,⁵ cabe entonces preguntarse ¿quién adopta o determina las decisiones políticas fundamentales? De acuerdo con Lassalle, son los factores reales del poder (en un momento y en un contexto social determinado, y en los que radica la soberanía) los que toman esas decisiones en virtud de la fuerza real de que disponen y que les permite hacer prevalecer sus pretensiones o intereses (poder constituyente).⁶

Generalmente, esas decisiones, o la Constitución, se adoptan en el marco de un órgano colegiado o congreso constituyente, en el que están representados los factores reales de poder. Para dotar de obligatoriedad o coercitividad, y permanencia a las decisiones políticas fundamentales, éstas son expresadas jurídicamente en un documento escrito o establecidas a manera de normas constitucionales.

Así pues, los factores reales de poder no legislan o elaboran normas abstractas, sino determinan estructuras políticas, económicas y sociales concretas a las que luego se les dará una forma jurídica, de allí que se afirme que la constitución no puede ser entendida como algo de naturaleza jurídica, sino política, y además se pueda distinguir, como lo hace el propio Schmitt, entre Constitución escrita (forma) y Constitución real (esencia).⁷

⁵ *Ibidem*, p. 112

⁶ Véase Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Ariel, 2a ed., 1982.

⁷ Véase Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional, 1981, p. 47 y subs.

Las normas constitucionales que contienen o expresan decisiones políticas fundamentales tienen el carácter de normas primarias, mientras que aquellas cuyo propósito es modificar o realizar alguna adición al texto constitucional, respetando la esencia o Constitución, tienen el carácter de normas constitucionales secundarias, leyes constitucionales o leyes revisión.

Ahora bien, el concepto de constitución que se ha proporcionado responde, en términos generales, a lo que es la Constitución del Estado, pero si se quiere saber concretamente cuál es la Constitución del mismo, entonces es necesario determinar, de forma concreta, sus decisiones políticas fundamentales.

Para saber cuáles son las decisiones políticas fundamentales o cuál es la constitución de un país basta con hacer una operación lógica, consistente en suprimir o modificar hipotéticamente una o alguna de las estructuras y normas constitucionales, de tal manera que si al concluir dicho ejercicio el Estado sigue siendo el mismo o no ha sufrido ninguna alteración sustancial, tendremos que no se trata de una decisión política fundamental. Si por el contrario, el Estado ha dejado de ser lo que era, se deduce que aquella norma o estructura es parte de su esencia y, por tanto, una decisión política fundamental.⁸

“La constitución (decisiones políticas fundamentales) mexicana (concreta) es: soberanía popular, distribución de competencias, forma de gobierno democrática-representativa, sistema federal, derechos individuales, derechos sociales, régimen de economía de rectoría económica del Estado, con áreas económicas precisas.”⁹

Aún cuando el texto o normas constitucionales constituyen el aspecto formal de la Constitución, dichas normas tienen una importancia preponderante toda vez que protegen jurídicamente a las decisiones políticas fundamentales, confiriéndoles un carácter obligatorio o coercitivo. Se trata de las disposiciones

⁸ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 113.

⁹ *Idem*

de más alto rango en el orden jurídico nacional en las que se encuentran contenidas, directa o indirectamente y en cada uno de dichos preceptos, una o varias de tales decisiones.

Las normas constitucionales tienen además la función de asegurar la permanencia de las decisiones políticas mediante la introducción, en la Constitución escrita, de un procedimiento complicado o dificultado para su reforma (principio y técnica de rigidez constitucional). No obstante, este principio sólo opera con relación a las normas constitucionales y no para la Constitución esencial.

Se puede distinguir entre las normas constitucionales que contienen decisiones políticas fundamentales (decisionales) de las que no prevén tales decisiones (formales). Esta distinción, permite que las disposiciones constitucionales sean modificadas sin afectar las decisiones políticas, mientras que, por otro lado, el cambio de tales decisiones siempre implicará la transformación de su expresión normativa. En todo caso, resulta importante no confundir a las normas constitucionales con la Constitución, sino tener en cuenta que una es la Constitución Política del Estado y otra la expresión jurídica de esa Constitución

4.1.3 Constitucionalidad y Estado de derecho

En la estructura general del Estado de Derecho puede observarse, además de la distribución de funciones y las garantías individuales, al imperio de la ley como uno de sus principales elementos o características. Muy ligado con este último elemento que conlleva el sometimiento o limitación del poder público al derecho, se erigen los principios de supremacía constitucional y de legalidad, los cuales regulan toda la dinámica del ejercicio del poder.

La naturaleza del carácter supremo de la constitución deriva del hecho de que ésta confiere o establece los fundamentos y límites del Estado, y es la

norma de más alto rango en la que descansa o se cimenta la validez de todo el orden jurídico. Así pues, la unidad del sistema jurídico la constituye la ley fundamental que además de regular el ejercicio del poder político consagra el procedimiento de producción del derecho y determina, en cierta medida, el contenido del mismo.

La superioridad de la norma constitucional se afirma en un sistema jerárquico de leyes y en un sistema de defensas jurisdiccionales o control de constitucionalidad, tema, este último que será tratado con posterioridad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 133 el principio de supremacía constitucional.

Dicho precepto prevé un absoluto respeto hacia la misma, y la obligación de todos los individuos, y de los funcionarios públicos en particular, de conducirse de acuerdo a ella, de lo que resulta que ninguna ley o acto de los poderes públicos pueda contradecirla, como lo establecen los artículos 40 y 41.

Finalmente cabe señalar que la Suprema Corte de la Nación, a través de su labor de interpretación, ha afirmado el carácter supremo de la Constitución Política en relación al Derecho internacional, al considerar a éste como parte del Derecho nacional, y señalar que los tratados internacionales se encuentran en el mismo rango o jerarquía normativa que las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Como el propio texto del artículo 133 señala que los tratados internacionales, para formar parte del derecho nacional, deben estar de acuerdo con ella, al igual que las demás leyes que conforman el sistema jurídico nacional. (Bernal, p. 21)

En materia de producción y aplicación del derecho, concretamente, rige la regla del respeto irrestricto a las normas, la cual debe observarse en dos aspectos:

1. Creación y modificación de la ley, incluido el de reforma a la constitución, que deben realizarse de conformidad con los procedimientos previstos para tal efecto en el propio texto constitucional, y en función de la jerarquía que condiciona los contenidos o alcances normativos de cada ordenamiento.
2. Aplicación de la ley por los distintos órganos del Estado en el ámbito exclusivo de sus competencias, fundamentando todos sus actos de autoridad en la normatividad correspondiente.¹⁰

En términos generales, el apego de las funciones del Estado, en ambos aspectos, al orden jurídico significará que los actos del poder público sean constitucionalmente válidos. Así, se puede decir que cuando exista plena coincidencia entre las disposiciones constitucionales que determinan la organización del Estado y la actuación de los poderes constituidos, se estará en un estado de constitucionalidad.

No obstante, la complejidad y el dinamismo en los procesos de realización o ejercicio real del poder político obliga a abordar el problema de la constitucionalidad desde la praxis del poder y no tan sólo bajo un esquema normativo de delimitación de competencias o de legalidad. La historia ha demostrado que el poder político va adquiriendo, con el paso del tiempo, nuevas expresiones que no pueden ser previstas o comprendidas en su totalidad por la norma jurídica.

De hecho, el desajuste entre la realidad política y la norma constitucional puede darse en distintos planos que abarcan desde la elaboración y la aplicación de la ley (constitucionalidad, legalidad) hasta el ámbito de los principios constitucionales que determinan el modo de ser del Estado, al reformar la constitución o crear una nueva.

¹⁰ Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, pp. 12-13.

Luego entonces, “el juicio sobre la constitucionalidad del ejercicio del poder público para ser válido, debe someter al “Estado de Derecho”, al examen de su correspondencia o no correspondencia con el origen, las formas, los mecanismos, los límites e inclusive, las finalidades del poder, tal cual se manifiestan en la realidad.¹¹

El examen de la constitucionalidad de los actos de gobierno *latu sensu* debe ir más allá del simple análisis de la competencia para ubicarse en la correspondencia entre el espíritu o *telos* de la constitución y los actos de autoridad. Así pues, “junto a la constitucionalidad jurídica debe existir la constitucionalidad política que podríamos concebir como la que se da cuando el detentador de poder político estatal no sólo respeta el marco normativo, sino muy señaladamente, la esencia y el espíritu constitucional que subyace en cada precepto de la ley fundamental.”¹²

De ahí que el análisis de la constitucionalidad en el ejercicio del poder deba versar sobre dos aspectos: el jurídico-normativo y el jurídico-práctico. En la medida que al ser ejercido el poder político se respeta la Constitución y en general el Derecho, en ambos aspectos, es que se cumplirá el objetivo esencial del Estado Constitucional, esto es, la limitación del poder público y su sujeción al orden jurídico.

4.1. 4 La anticonstitucionalidad

Si dentro del esquema del Estado Constitucional de Derecho se entiende por constitucionalidad la correspondencia entre las normas constitucionales (que determinan el origen, la estructura, los mecanismos, los límites, y las finalidades del poder) y la actuación de los poderes constituidos, *contrario sensu*, se entiende por anticonstitucionalidad la falta de coincidencia o contradicción entre dichas normas y los actos del poder público.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

¹² *Ibidem*, p. 18.

En las leyes constitucionales (instrumentos jurídicos mediante los que se establecen reformas a la Constitución), el vicio de anticonstitucionalidad, puede ser de tres clases:

- Esencial. Se produce cuando la ley constitucional vulnera decisiones políticas fundamentales, haciendo que el Estado deje de ser lo que es y se convierta en algo (política, económica, jurídica o socialmente) distinto
- Material. Se presenta cuando la revisión de la Constitución crea una contradicción entre el contenido de algunas de sus disposiciones y la ley constitucional expedida
- Formal. Proveniente de la falta de observancia del procedimiento para modificar las normas constitucionales¹³

Derivado de lo anterior, se tendrá por anticonstitucional todo acto de órgano constituido que, por acción u omisión, vaya en contra de lo que dispone el texto de la Constitución o que extralimita sus facultades, actuando u operando al margen de dicho ordenamiento.

Cabe señalar que en la doctrina de la materia suele utilizarse el término “inconstitucionalidad” para referirse, en sentido amplio, a un acto que vulnera la Constitución, el cual, por su raíz latina “in” (que significa sobre) nos indica que la inconstitucionalidad es algo que esta sobre o va más allá de lo que dicho ordenamiento establece.¹⁴ Este término sería el adecuado tratándose de problemas de competencia entre órganos constituidos, pero no para otros actos violatorios de la Constitución, de lo que se deduce su carácter restrictivo o limitativo.

Por otra parte, también podría darnos la idea de que se trata de algo que “no existe en la constitución”,¹⁵ por lo que sin pretender ahondar en cuestiones

¹³ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 630.

¹⁴ Soto Juárez, Gabriel, “Control de la constitucionalidad en materia económica”, Tesis de Maestría en Derecho, México, UNAM, 2008, pp. 8-9.

¹⁵ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 602.

de forma o discusiones teóricas que resultan ajenas al propósito de la presente investigación, se considera más acertado emplear el término “anticonstitucional” para referirse claramente a aquél acto que contraría a la Constitución.

4.1. 2 CONCEPTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

A lo largo del presente trabajo se ha venido haciendo referencia a la política económica como aquella actividad de regulación y conducción de la economía que realiza el Estado a través de diversos instrumentos, connatural al carácter interventor del mismo. No obstante, cabe precisar que la política económica es más que un concepto, toda una rama de la ciencia económica que se encarga del diseño y la aplicación de los instrumentos a utilizar por el Estado para el logro de los fines públicos o privados en materia económica.

En la política económica convergen lo económico, lo político y lo jurídico, en la medida que la toma de decisiones relativas al orden económico (tales como la asignación de los recursos, la distribución del ingreso o la estabilización macroeconómica) tienen que ser tomadas desde la esfera del poder político en concordancia con el marco jurídico (constitucional y legal) que les sirve de fundamento.

De esta manera, “la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad pública, es siempre una acción deliberada de dicha autoridad y asume como referencia unos fines y objetivos deseados y para lograrlo utiliza determinados medios o instrumentos constitucionales y legales plasmados en el derecho económico interno o internacional.”¹⁶

Concretamente, se puede definir a la política económica como el proceso mediante el cual el gobierno federal decide o adopta, y aplica los instrumentos que se consideran adecuados para el logro de determinados

¹⁶ Cuadrado Roura, Juan, *Introducción a la política económica*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p.23

finés en materia económica. Se trata de una estrategia de conducción de la economía conformada por ciertos medios y objetivos que, en el caso concreto de México, se encuentran claramente previstos en texto constitucional.

Se pueden distinguir tres clases de política económica: cuantitativa, cualitativa y de reforma o cambio estructural.¹⁷ La de corte cuantitativo busca actuar sobre los medios o las variables macroeconómicas, como son la inflación, el índice de desempleo, el PIB, etc., para ajustar a adaptar la economía a los cambios observados en las mismas. Lo anterior sin pretender modificar los fundamentos estructurales de la economía e influir en los fines de la política económica.

La de tipo cualitativo tiende a modificar la estructura de ciertos sectores o segmentos de la economía sin afectar los fundamentos del sistema económico en general, aún cuando de la conjunción de cambios esenciales en diversos sectores de la economía pueda resultar una modificación a nivel global del sistema. Actúa sobre el número de instrumentos a utilizar para el logro de los objetivos, el cual puede disminuir o aumentar en aras de procurar una mayor eficiencia de la función estatal. Un ejemplo de esto es el nuevo régimen de pensiones.

Finalmente, la política económica de reforma o cambio estructural, como su nombre lo indica, tiene como objetivo modificar, de manera total o parcial, la estructura del sistema económico de un país. Es estricto sentido, dicha actuación no puede ser considerada como política económica, toda vez que las reformas estructurales suelen estar precedidas por revoluciones o movimientos políticos de gran trascendencia social.

No obstante, en la práctica o realidad social pueden observarse políticas públicas que deliberadamente buscan introducir cambios sustanciales en el sistema, sin alteraciones políticas o sociales trascendentes y, por ende, del

¹⁷ V. Witker, Jorge, *Introducción al Derecho económico*, México, Mac Graw-Hill, 4ª ed., 1999, pp. 77-78.

orden jurídico que las fundamenta. Un ejemplo consistente de esto es la reforma estructural de 1983, misma que constituye el objeto de estudio de la presente investigación.

4.2 CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA

4.2.1 La anticonstitucionalidad de la Política Económica Neoliberal

Como se expuso en el capítulo dos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra ciertos principios que obligan al gobierno federal a conducir la política económica dentro de determinados parámetros o directrices, a los cuales debe sujetarse, esto es, no contradecir o ir más allá, al momento de diseñar y poner en práctica dicha política.

El no sujetarse a tales lineamientos significaría ir en contra de lo que disponen las normas constitucionales y mantenerse en un estado de anticonstitucionalidad, que es precisamente el estado en que se encuentra la política económica seguida por gobierno federal desde hace más de 25 años. Según se señaló en el capítulo precedente, a partir de 1983 el gobierno federal ha venido implementando una política de corte neoliberal que resulta abiertamente contradictoria de los principios constitucionales en materia económica.

Esta violación puede identificarse, plenamente, al confrontar las medidas neoliberales que se han implementado en los últimos años, con la Constitución económica. Tal contradicción también puede observarse al comparar, desde una perspectiva teórica, los fundamentos del sistema de economía mixta y los del modelo neoliberal, de donde resultó que el principal contraste entre ambos sistemas se ubica en la función que tienen asignada, tanto el Estado como el Derecho, dentro del proceso económico, así como en los instrumentos y objetivos de la intervención estatal.

Desde luego, el aspecto que más interesa, para efectos de la presente investigación, es el primero, esto es, el relativo a la coherencia o incoherencia entre la política económica neoliberal y los principios constitucionales, a reserva de que al final se tratarán algunos aspectos que tienen que ver con la diferencia teórica entre ambos sistemas económicos.

Se señalaron en el capítulo precedente siete principales ejes, en torno a los cuales ha girado la política neoliberal en México, estos son: el equilibrio fiscal y nueva prioridad en los gastos públicos; la apertura o liberalización comercial; la privatización de empresas públicas; la liberalización del sistema financiero; la simplificación administrativa y la desregulación económica; la liberalización de los flujos de inversión extranjera; y la reducción del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social.

El equilibrio fiscal y, en general, la estrategia de estabilización macroeconómica, aunada a la nueva prioridad en el gasto público, han repercutido directamente en el cumplimiento de las funciones que por mandato constitucional debe cumplir el Estado. En el modelo neoliberal la estabilización macroeconómica constituye uno de los principales fines de la política gubernamental, incluso por encima del desarrollo, lo cual, se contrapone de manera directa con el objetivo principal de la actuación o intervención estatal en la economía, esto es, la búsqueda de un desarrollo integral o equitativo.

La nueva prioridad en el gasto público y la consiguiente reducción del gasto público y social, también va en detrimento de la función promotora del Estado, toda vez que debido a esta medida el Estado ha suprimido o disminuido las políticas industriales o programas de fomento económico; y ha reducido la oferta crediticia, los salarios reales de los trabajadores y el gasto en educación, salud, investigación, tecnología y subsidios.

Esta medida de política económica, en especial, resulta contraria a la función u orientación social que el Estado Mexicano, en tanto Estado social de Derecho, debe realizar, pues en lugar de posibilitar el pleno ejercicio de los

derechos sociales reduce las posibilidades u oportunidades de la población, en general, de acceder a los bienes y servicios básicos.

Cabe recordar que la Constitución Política establece una garantía de fomento a favor de los sectores económicos privado y social (art. 25), y de la agricultura y demás actividades del medio rural (art. 27) que, como resultado de la disminución en el gasto social, se ha visto limitada en su efectividad, al dejar el poder público de cumplir, en gran parte, su papel de dispensador de servicios básicos (a la población en general) que le asigna la Constitución.

Así pues, la reducción de la inversión pública en los rubros antes señalados, ha significado el retiro del Estado en su rol de agente del desarrollo económico, lo cual va en contra de la función rectora de la economía que establece el texto constitucional a su favor.

Con la apertura comercial, por otra parte, se ha buscado establecer un régimen de libre mercado en el que la totalidad del comercio (interior y exterior) se realiza libremente y sin restricciones por parte del Estado. Este objetivo contrasta con uno de los fundamentos del sistema de economía mixta, según el cual, la apertura comercial sólo opera de manera parcial o en algunos sectores más desarrollados o competitivos.

De hecho, la liberalización del comercio exterior ha representado una renuncia por parte del Estado Mexicano a regular esta actividad, eludiendo la obligación que le confiere la Constitución Política de normar el comercio exterior en aras de proteger la economía, propiciar la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país (Art. 131).

Asimismo, ha significado el abandono de las políticas dirigidas a regular el comercio interior con el objeto de garantizar productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular (Art. 28). La fijación de precios máximos de los artículos de la canasta básica es una herramienta cada vez

más en desuso, pues como es bien sabido, en la ortodoxia neoliberal esta clase de medidas no son avaladas, pues son vistas como interferencias a la libre acción del mercado que, según se dice, beneficia a todos los individuos.

De hecho, bajo la apertura económica total que se observa en la actualidad, en lugar de apoyar al mercado interno, esto es, a las empresas nacionales y el empleo, se fomenta las importaciones y promueve a las empresas extranjeras.¹⁸

La privatización de empresas públicas, otro de los grandes ejes de la política neoliberal, también es una medida que contradice la función de empresario o agente económico del Estado. Cabe recordar que la desincorporación de empresas estatales, en términos económicos y constitucionales, no siempre estuvo justificada, lo que implicó que el Estado perdiera el control de áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, como la banca comercial, Teléfonos de México, Ferrocarriles nacionales, etc.¹⁹

Así pues, el Estado Mexicano, cumple, cada día menos, con sus funciones de empresario y rector de la economía, pues, como se expuso en el capítulo precedente, el gobierno federal ha buscado, desde hace algunos años, establecer un régimen de “libre competencia” en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, lo cual implica la privatización y libre entrada de capitales extranjeros, en dichas actividades, como presupuesto indispensable.

Esto último, a su vez, se manifiesta un como un total desacato a la obligación que tiene a su cargo el sector público de mantener la exclusividad sobre dichas áreas, así como la propiedad y el control sobre los organismos creados para tal efecto. Asimismo, puede advertirse el carácter contrario de los ya diversos intentos por privatizar las áreas estratégicas, en relación con los objetivos de independencia económica y soberanía nacional que atribuye la Constitución a la política gubernamental y, en general, a la intervención del Estado (Art. 25-26).

¹⁸ *Introducción al Derecho económico, op.cit.*, p. 76.

¹⁹ Véase Capítulo 3 de esta obra.

La liberalización de los mercados financieros, por su parte, resulta contradictoria de la función de promotor del desarrollo y de regulador de las actividades económicas que tiene encomendada la organización estatal. Esta medida implicó que el Estado dejara de implementar las políticas públicas en materia crediticia que antes eran utilizadas como mecanismo o instrumento para el impulso de la economía nacional.

Ahora las tasas de interés son determinadas por el libre mercado, siendo que en México debe imperar, según la Constitución Política, un sistema de economía mixta y no uno de libre mercado. Lo mismo por lo que respecta a la concesión de la autonomía al Banco de México, con la cual se excluyó al gobierno federal de toda influencia en la fijación de la política monetaria, desprendiendo al Estado de un importante instrumento o mecanismo de intervención para el logro de sus objetivos en materia económica.

Por lo que toca a la simplificación administrativa y desregulación económica, ésta se presenta, ante todo, como una política contraria al papel del Estado como regulador de la economía. Dicha medida ha implicado el dejar de regular ciertas conductas económicas, dando paso a la libre autorregulación del mercado, postulado también contradictorio del sistema de economía mixta, en donde los mecanismos del mercado sólo son aceptados de manera parcial y están regulados por el poder público.

También resulta ser una prevención contraria a la Constitución económica en el sentido de que a través de la desregulación el gobierno federal se ha abocado a favorecer el libre funcionamiento o eficiencia del mercado, por encima de los objetivos de política económica que dicho ordenamiento confiere al Estado.

La desregulación de algunos sectores considerados estratégicos, en especial, resulta evidentemente contradictoria de los principios constitucionales pues, como se ahondará en la parte final de este capítulo, los órganos constituidos (en este caso, el Poder Legislativo) no están facultados para

modificar los fundamentos del sistema de economía mixta que prevé la Constitución Política, como lo son las áreas estratégicas.

En la agenda de los últimos dos gobiernos federales la desregulación de las áreas estratégicas y prioritarias ha sido un presupuesto indispensable para la privatización y libre entrada de capitales extranjeros en dichas áreas, lo cual, como se señaló anteriormente, se contrapone con los objetivos de independencia económica y fortalecimiento de la soberanía nacional que atribuye la Constitución a la política económica del Estado.

Por otro lado, en tanto que la desregulación está orientada hacia la eliminación del derecho del Estado interventor (por considerarlo contrario a la eficiencia) y las funciones del Estado están determinadas por el ordenamiento jurídico, la desregulación ha implicado todo un cambio de dichas funciones, realizado desde un plano inferior en la jerarquía de normas legales, lo cual resulta violatorio del principio de supremacía constitucional.

Esta modificación, más bien, disminución, de los compromisos adquiridos por el Estado, que ha operado en el nivel de normas secundarias o de rango inferior a la Constitución Política y sin modificar ésta, da como resultado una evidente contradicción entre los principios constitucionales en materia económica y la desregulación.

Lo anterior en virtud de que la implementación de dicha medida ha significado la eliminación de las normas jurídicas que dan operatividad y eficacia a las normas o principios constitucionales relativos a la intervención estatal, estableciendo una nueva función o dotando de un nuevo objetivo, el de la búsqueda de la eficiencia del mercado, que reemplaza y se contrapone al objetivo de justicia y democracia sociales que asigna la Constitución Política vigente a la política económica.

La desregulación y simplificación administrativa también resulta contradictoria de los principios constitucionales en materia económica en el

sentido de que a través de ellas se ha ampliado los márgenes de acción de la iniciativa privada y removido los obstáculos a la libre concurrencia que se habían establecido para la protección del interés público o social, objetivo, este último, también de la política económica según la Constitución.

Otra de las medidas neoliberales es la liberalización de la inversión extranjera, hecho que, evidentemente, va en contra del objetivo de fortalecer la independencia económica y la soberanía nacional que adjudica la Constitución Política a la rectoría estatal. Como es bien sabido, con la política neoliberal el capital extranjero ha accedido a las áreas que antes eran consideradas estratégicas de la economía, como la banca y algunas actividades petroquímicas, y está esperando las modificaciones necesarias a las normas constitucionales con el propósito de ingresar a dichos sectores, lo cual, sin duda, va en detrimento de la independencia económica de la nación.

En fin, todas estas medidas han significado la reducción del Estado Mexicano en su papel de rector y promotor del desarrollo económico, así como el traslado de dichas funciones a los agentes privados y al mercado, contrario a la función de rector del desarrollo que le atribuye la Constitución Política.

Las contradicciones observadas en el plano fáctico, entre los principios constitucionales en materia económica y la política neoliberal, también pueden ser reveladas desde el nivel teórico. La amplia función o intervención del Estado en el sistema de economía mixta se contrapone con la de gendarme o vigilante que le corresponde en el modelo neoliberal.

Si en el modelo de economía mixta, previsto por la Constitución, la intervención del Estado se establece, entre otras cosas, para proteger el interés general; en el modelo neoliberal la política del Estado, y el Derecho económico, se instituye con el único objetivo de preservar y garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico privado.

Luego entonces, la política económica neoliberal busca conceder amplios márgenes de acción a la empresa o iniciativa privada, por medio de una reglamentación mínima, lo que contradice a la Constitución Política, cuando establece que el Estado tiene la obligación de sujetar a los sectores privado y social a las modalidades que dicte el interés público, de manera que su actividad contribuya al desarrollo nacional, y no sólo particular (Art. 25).

Asimismo, en el modelo neoliberal se estimula la acumulación y eliminación de cualquier control ético o político que limite el derecho de propiedad, lo cual también resulta contradictorio de la Constitución, que si bien reconoce el derecho a la propiedad privada, también lo limita en razón del interés social (art. 27).

Por otra parte, en el esquema neoliberal las variables macroeconómicas son determinadas por el mercado. Particularmente, la tasa de empleo es fijada por las necesidades productivas, lo que va en contra de la obligación del Estado de incidir en el mercado laboral con el propósito de generar suficientes empleos (Art. 123).

Se señaló también que la estrategia del neoliberalismo se basa en la reducción de los salarios reales como mecanismo para el logro de sus objetivos en materia económica, hecho evidentemente contradictorio de la Constitución en cuanto establece la obligación de la autoridad política de procurar que los salarios sean lo suficientemente remunerativos (123, fracción VI, párrafo 2), obligación que en la práctica es suplantada por la tendencia a mantener el estancamiento o reducción de los salarios reales.

La obligación de establecer precios máximos que señala el texto constitucional (Art. 28), con el objeto de limitar o dirigir el mercado nacional hacia algún fin social, también se aparta de la idea neoliberal que apunta que los precios deben fijarse libremente por las leyes de la oferta y la demanda.

Todas estas funciones que debe desarrollar el Estado Mexicano en el proceso económico, como parte de los distintos roles que le han sido asignados por la Constitución Política, y que contrastan con el de simple observador o vigilante le ha correspondido bajo el modelo neoliberal, pueden a su vez ser consideradas como medios o instrumentos de la política económica.

A estos medios les corresponde ciertos fines u objetivos que de igual manera resultan ser contrarios a los que prevé el texto constitucional para la política económica o la intervención estatal, y que son el desarrollo integral o equitativo, y sustentable que beneficie a todo el pueblo mexicano, fortalezca la soberanía y la independencia de la nación, y tienda hacia la democratización política, social, económica y cultural de la misma (Art. 25-26); objetivos que definitivamente han estado lejos de alcanzarse con la política neoliberal, obteniéndose resultados más que contrarios a las finalidades de la rectoría estatal.

Para empezar cabe señalar que en el modelo neoliberal el desarrollo socioeconómico no es un objetivo de la política gubernamental. Éste es reemplazado por el de la estabilización macroeconómica, por medio de la cual se busca proveer de cierta seguridad o estabilidad, necesaria para el buen funcionamiento de los mercados financieros y bursátiles.

Por otra parte, la dependencia que respecto de los capitales extranjeros ha originado el modelo y la política neoliberales contrasta con el objetivo de procurar una independencia económica. En lugar de fomentar el desarrollo del mercado interno, el gobierno federal se ha dedicado a atraer inversión externa y propiciar las condiciones necesarias para su florecimiento, originando una dependencia cada vez mayor en relación a otras naciones de primer mundo, principalmente, de Estados Unidos.

Cabe añadir que la inestabilidad cíclica imprevisible que caracteriza al modelo neoliberal resulta de igual manera contradictoria de la finalidad estatal de procurar un crecimiento económico sólido y permanente, esto es, que

pueda resistir los desequilibrios externos e internos. En el modelo neoliberal lo único que es permanente son los periodos de auge y crisis, o de expansión y contracción, en virtud de la cada vez mayor dependencia que, respecto del exterior, manifiesta el país desde hace algunos años.

El aumento de la inequidad en la distribución del ingreso o, dicho de otro modo, la exagerada acumulación de la riqueza nacional en manos de unos cuantos, que se observa bajo la vigencia del modelo neoliberal y es obtenida sobre la base de la explotación y en perjuicio de la mayor parte de los mexicanos, también se contrapone con el objetivo de procurar un crecimiento con equidad, previsto en el artículo 26 de la Constitución Política.

Toda vez que la política económica neoliberal sólo beneficia a unos cuantos, se puede con toda razón afirmar, que se trata de un modelo que no genera desarrollo, advirtiéndose en este punto su contrariedad con relación al proyecto de nación que prevé la Constitución Política, el cual, es un proyecto incluyente y no excluyente como el del modelo neoliberal.

Con la política neoliberal, en suma, se busca establecer un régimen de libre mercado, contrario, en todos los aspectos antes señalados, al régimen de economía mixta que establece la Constitución Política. Así, la función que el Estado ha desarrollado bajo la vigencia del modelo neoliberal se presenta como antitética, toda vez que equivale a actuar en contra o en detrimento de los objetivos y de la naturaleza de la propia rectoría estatal.

Luego entonces, se observa, a todas luces, que el modelo neoliberal no es compatible con el proyecto nacional, ni es la vía o alternativa adecuada para el logro de los objetivos en materia de desarrollo. Del examen realizado a partir de los resultados de dicho modelo, se desprende que sus políticas van en detrimento de los objetivos de justicia social que prevé la Constitución, pues ha minado la eficacia de los derechos sociales, convirtiéndolos cada vez más en mercancías o actos de caridad por parte del Estado y del sector privado.

El propio artículo 40 señala que el poder público es constituido en beneficio de la sociedad, de tal forma que la intervención de la autoridad en la economía debe configurar un entorno económico que favorezca el ejercicio de los derechos económicos y sociales, procurando el bienestar y prosperidad de los diversos grupos sociales.

La Constitución no establece las bases de un Estado paternalista, pero si las de un Estado que sea capaz de generar las condiciones adecuadas para garantizar un nivel de vida más humano, y crear un entorno en donde la mayor parte de los mexicanos tenga acceso a los satisfactores mínimos y a iguales oportunidades de desarrollo. Es por esto que la política del gobierno debe ser incluyente y tener un sentido claramente social, en concordancia con los principios contenidos en la Constitución Política.

Así pues, las medidas neoliberales resultan contrarias a las funciones del Estado y del Derecho, que han sido establecidas constitucionalmente y con base en un proyecto de nación, para la conformación del tipo de sociedad que determina el mismo ordenamiento, esto es, de una sociedad democrática en los aspectos político, económico y social.

Se puede advertir que la política aplicada por los titulares del Ejecutivo Federal en los últimos cuatro periodos presidenciales y el actual, no corresponde en lo más mínimo con lo que dispone la Constitución Política. Tanto en los medios como en los objetivos, ha sido más que contraria al espíritu de dicho ordenamiento, lo cual debe ser cambiado o remediado a la brevedad posible.

Las políticas neoliberales son contrarias al espíritu de la constitución y el implementarlas es ir en contra de los intereses de la sociedad mexicana, y del papel que se atribuyó al Estado dentro del proyecto de nación. La instrumentación de las medidas neoliberales son una violación a lo que dispone la Constitución Política, e incluso, un motivo de juicio político por traición a la

patria por los efectos que dichas medidas han causado en la sociedad mexicana.²⁰

El paso de un modelo de economía mixta o de desarrollo hacia adentro a una economía de mercado, sin antes haber reformado los artículos 25, 26, 27, y 28 de la Constitución Política (para lo cual tampoco está facultado ningún órgano constituido en virtud de tratarse de una decisión política fundamental), constituye una política de reforma estructural que se traduce en una violación flagrante y constante al estado constitucional de derecho por parte de los detentadores de las funciones de gobierno.

No es posible que se siga asistiendo, como diría el maestro Witker, a esta dualidad jurídica entre la Constitución Política que establece un modelo de desarrollo “hacia adentro”, y la política actual que articula un modelo global “hacia afuera.”²¹ Se debe retomar una política de Estado social de Derecho, como lo marca dicho ordenamiento, y hacer a un lado las medidas que responden a intereses particulares o de los grandes capitales transnacionales y quebrantan el estado constitucional de derecho.

4.2.2 PODER ECONÓMICO Y POLÍTICA ECONÓMICA

Se entiende por poder económico, en el actual contexto de globalización, a aquella capacidad real que tienen ciertos individuos u organizaciones para manipular su entorno y hacer valer o materializar sus pretensiones o intereses, en virtud del control que ejercen sobre los medios de producción y el capital, y con ello determinar la situación entera de la economía nacional e internacional.

El sistema capitalista, vigente desde hace ya varios lustros, ha sido el escenario ideal para el desarrollo de los factores de poder económico que, si

²⁰ *Control de la constitucionalidad en materia económica, op.cit.*, p. 109.

²¹ Witker V. Jorge, *Derecho económico*, México, UNAM, 1985, p. 46.

bien perdieron cierta fuerza durante el auge del Estado social de Derecho o de bienestar, ahora, bajo las actuales condiciones globales, se aprestan a ganar nuevos espacios públicos o políticos para así retomar la preeminencia y el dominio sobre la organización económica y social.

De tal magnitud ha sido el desenvolvimiento de estos factores reales de poder (propiciado por la concentración excesiva de los recursos financieros), que desde hace algunas décadas han venido asumiendo, de manera directa o indirecta, las decisiones en materia de política económica, constituyéndose en actores principales de la estructura social.

Evidentemente, sus actos u actuaciones se dirigen a garantizar y acrecentar su dominio sobre los medios de producción, el capital y sobre la distribución de los recursos, para lo cual ha sido preciso tomar el control sobre las decisiones políticas o de los órganos del Estado en aspectos fundamentales como son la propiedad privada, el comercio, las relaciones laborales etc., buscando crear las condiciones favorables para extender su dominio hacia los ámbitos que bajo el modelo económico de la revolución les estaban vedados.

Así pues, los poderes económicos han logrado acceder al poder público y participar en el desarrollo de los lineamientos de gobierno, desviando los objetivos sociales de la política gubernamental y de la intervención del Estado, previstos constitucionalmente.

Aún cuando los partidos políticos se ostentan como los detentadores formales del poder público, sus miembros han establecido alianzas con los poderes económicos, conduciendo la actuación de los órganos del Estado o moviendo sus estructuras hacia los intereses de los grandes capitales, sin la más mínima consideración del interés general y de los efectos que proyectan sus acciones sobre la sociedad. El propio Presidente de la República, en su actuación, parece responder más a los compromisos con el exterior o con ciertos grupos del interior que a su mandato constitucional.

Toda vez que los intereses de estos grupos, resultan incompatibles con las decisiones políticas que definen al Estado nacional, estos factores económicos se han dado a la tarea de destruir los cimientos del Estado social de derecho, lo que ya han conseguido en terreno factico y legal, faltándoles nada más el ámbito constitucional. Han buscado eliminar las regulaciones públicas democráticas y establecer un entorno donde los derechos sociales son enunciados cada vez más como mercancías o como objeto de caridad.

Los gobiernos han cedido buena parte de su autoridad a estas élites que operan casi de manera invisible, fuera de todo control y con un poder inimaginable. En México, como en muchos otros lugares del mundo, la realidad social está regida por normas mercantiles, impuestas secretamente por los poderes fácticos y de manera ilegal o extralegal en beneficio de ciertos factores privados y públicos trasnacionales, los cuales, en virtud del poder económico que detentan, no descansarán hasta transformar lo fáctico en norma.

De esta manera, los Estados acaban subordinados a una suerte de constitucionalismo mercantil global, no dirigido a controlar a los poderes, sino más bien a liberarlos, elevando a una serie de intereses corporativos a *Grundnorm* del ordenamiento internacional...La globalización, en consecuencia, se convierte en la cobertura de un nuevo derecho económico internacional que suprime la participación democrática en beneficio de un descarnado decisionismo tecnocrático, a la vez que sepulta los más elementales principios de publicidad bajo el imperio de la opacidad y del secreto. En ese contexto, amplios contingentes sociales resultan constreñidos en sus derechos más básicos por normas que directamente ignoran. Aprobadas por una elite que muy pocas veces opera en la superficie, y casi siempre en los subsuelos del entramado político y social, dicha normas.²²

Diego Valadés señala que este poder económico, a quien denomina Estado intangible, se distingue de los grupos de presión o interés en que el primero no busca influir en las decisiones del poder político sino adoptar dichas

²² Carbonell, Miguel, Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 247.

decisiones directamente, advirtiendo su carácter de ilegítimo. Lo llama intangible porque se trata de un poder o potestad pública difícil de percibir y que, por ende, no ha sido tocado por los instrumentos de control. Agrega que dicho poder no busca colocarse por encima del Estado, sino dismantelar su estructura, apropiándose, directa pero no visiblemente, de varias de sus funciones.²³

No obstante, uno solo de los grandes empresarios que detentan este poder económico es capaz de desestabilizar a todo un país o incluso un continente. Ante estas expresiones del poder no se cuenta todavía con instrumentos de control, encontrándose el gobernado, y la sociedad en general, expuestos o sin ninguna protección frente a los daños que les pueden generar los poderes privados en materia de sus derechos prestacionales y libertades.

En México, el poder económico comenzó a tomar el control sobre las decisiones de política económica a partir de 1983, para lo cual contó con el apoyo de los dirigentes estatales, quienes aún en contra de amplios sectores sociales e incluso del mismo partido del gobierno (el PRI), han venido implementando una política de corte neoliberal que busca transformar el Estado social en Estado neoliberal. En la implementación de esta política se ha valido de los recursos del autoritarismo y métodos antidemocráticos que encumbró el régimen anterior, lo que le costó a su partido la pérdida de la conducción del proyecto que había contribuido a forjar.²⁴

El estilo neoliberal es de por sí un estilo excluyente, y antidemocrático que busca mantener aislada la economía de la política bajo el pretexto de que se trata de cuestiones técnicas o especializadas en las que nadie más que los gobernantes, mejor dicho los tecnócratas, saben lo que se debe hacer. Así pues, la política económica no tiene porque ser objeto de discusión o decisión ciudadana, ni de interferencia por parte de otros órganos o poderes del Estado. Se pretende hacer creer que “en un mundo global tales decisiones escapan a

²³ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a ed., México, Porrúa/UNAM, 2000, p. 109 y subs.

²⁴ Solís de Alba, Ana Alicia, Ortega, Max, et al. (coordinadores), *Globalización: Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, Itaca, 2003, p. 115.

la soberanía nacional y tienen que ajustarse a los parámetros internacionales.”²⁵

Una vez fuera de la vida pública y de todo control político o jurídico, los asuntos económicos se ventilan sobre la base de un entramado de relaciones de poder, es decir, acuerdos o alianzas entre el gobierno y los grupos económicos, a partir de los cuales, se impone la actual política económica en México que es, en realidad, la política de los grandes grupos o actores económicos.

Es así que en México, una de las tareas más urgentes es encontrar mecanismos para el ejercicio del control sobre el poder económico y los mercados privados, de manera que los poderes público y económico se ajusten a la Constitución económica y al proyecto de nación que ésta consagra.

4.3 CONTROL DEL PODER Y CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

4.3.1 El control del poder

Bajo el esquema del Estado Constitucional de Derecho han surgido diversos mecanismos para la limitación del poder político, algunos de naturaleza política y otros de carácter jurídico. Ambos han sido considerados para la conformación de toda una teoría del control del poder, que ha sido desarrollada por autores como Loewenstein, quien parte de considerar a la Constitución como el dispositivo fundamental para la limitación y control del ejercicio del poder.

Ante la imposibilidad de que el poder se autolimita y sus detentadores abusen de la potestad que les ha sido conferida, en perjuicio de los gobernados, Loewenstein señala que el poder debe ser repartido al máximo

²⁵ *Ibidem*, p. 129.

entres sus detentadores, tanto en sentido horizontal como vertical, con el objeto de impedir o al menos dificultar el inevitable abuso.²⁶

La repartición horizontal del poder opera entre los distintos órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), mientras que la de tipo vertical opera entre el poder institucionalizado y la sociedad en su conjunto. En su estructura de control se ubican cuatro detentadores del poder que participan por igual del mismo: el electorado, parlamento, gobierno y tribunales, siendo el primero el factor legitimador de los otros.²⁷

Los controles horizontales, de especial relevancia para la presente investigación, pueden ser, a su vez, de dos clases: interorgánicos e intraorgánicos. Los primeros se establecen en una relación de poder a poder y exigen como presupuesto esencial la distribución de funciones o división de poderes. Los intraorgánicos, por su parte, tienen lugar dentro de cada subdivisión del poder.

Los controles horizontales interorgánicos, que se dan entre los diversos e independientes órganos del poder, son los siguientes: Control del Parlamento sobre el Gobierno, del Poder Judicial sobre el Gobierno y Parlamento, y del electorado sobre el Gobierno y Parlamento. El control del parlamento sobre el gobierno exige la reivindicación de la autonomía funcional del primero, y se concretiza en diversos mecanismos: las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación.

Con respecto al control de los tribunales sobre el gobierno y el parlamento, se parte del reconocimiento de la independencia real del poder judicial, piedra angular en la estructura del Estado de Derecho, en donde cobra importancia la forma de designación de los administradores de justicia, quienes sólo deben estar subordinados a la ley.

²⁶ Peña González, José, *Derecho y constitución*, Madrid, Dykinson, 2003, p. 338.

²⁷ *Ibidem*, p. 339.

En este esquema resulta inoperante el control interorgánico sobre los tribunales, ya que esto significaría la contaminación o interferencia de otros poderes en las funciones del poder judicial. El sistema de control jurisdiccional, se concretiza en la jurisdicción contencioso administrativa y el control o justicia constitucional.

Los controles del electorado respecto al gobierno y parlamento se encuentran ligados a la actualización y puesta en práctica de las técnicas de representación política y la extensión del sufragio universal. Pueden citarse el referéndum y el plebiscito como medios para el ejercicio de este tipo de control.²⁸

Cabe agregar que para la operatividad de los controles es necesaria la vigencia de un sistema democrático y, según Loewenstein, preferentemente de un régimen parlamentario, en donde han mostrado mayor efectividad. Por otra parte, y en virtud de la preeminencia o protagonismo que ha alcanzado el poder ejecutivo en el terreno económico (bajo el Estado social de Derecho o de bienestar) y, consecuentemente en el político, se ha empleado, en los países más avanzados, diversos mecanismos que tienen por objeto procurar una administración imparcial al servicio del Estado y no del gobierno. Dentro de estos mecanismos destacan las comisiones parlamentarias de investigación y la figura del Ombudsman o defensor del pueblo.

4.3.1.1 El control jurisdiccional

Siguiendo a Loewenstein, los controles que puede llevar a cabo el Poder Judicial sobre los restantes poderes son:

1. Comprobar la concordancia de las acciones o actos del ejecutivo con su base legal
2. Verificar la constitucionalidad de las leyes y actos del poder público

²⁸ *Ibidem*, p. 346

3. Resolver los conflictos de competencia que se puedan producir entre los órganos del Estado

La diferenciación de estas formas de control posibilita una distinción más entre dos importantes funciones que ejerce el Poder Judicial: el control de la legalidad y el de la constitucionalidad. La primera de dichas funciones, esto es, el control de legalidad, conlleva la verificación de la conformidad de las normas jurídicas inferiores con las superiores, en términos de la jerarquía normativa.

Para este tipo de control se han dispuesto toda una serie de recursos que se interponen ante jurisdicciones judiciales o administrativas, cuyo objetivo es asegurar la relación de supra-subordinación que existe entre ellas, así como el respeto a la escala normativa y al principio general de Derecho que dicta que ninguna norma inferior puede transgredir a una superior en la jerarquía del orden jurídico.

Así pues, la legalidad tiene que ver con actos jurídicos inferiores a la ley y aspectos procedimentales, de cada caso en concreto, al momento de aplicarla. Por tanto, en el ejercicio del control de la legalidad no puede juzgarse sobre el contenido de una ley ni sobre su conformidad con la Constitución, lo cual le corresponde a un órgano distinto o a éste mismo pero mediante otra vía que puede ser incidental o accidental.²⁹ No obstante lo anterior, resulta obvio que en virtud de la jerarquía normativa y del principio de supremacía constitucional, toda cuestión de derecho puede llegar a ser, en determinado momento o circunstancias, una cuestión de constitucionalidad.

La inconstitucionalidad, por su parte, se ubica en el plano de la correspondencia entre la Constitución y la ley ordinaria o actos del poder público en sentido amplio y que se encuentra subordinada a ella en la escala normativa. Su control se fundamenta en la necesidad de defender la Constitución, desde un plano jurídico, de aquellos actos que puedan producir los órganos del Estado y que atenten directamente contra la misma.

²⁹ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 576.

Finalmente, cabe señalar que en México, los conceptos de control de constitucionalidad y control de legalidad no se encuentran perfectamente diferenciados debido que la institución del Amparo desarrolla ambas funciones. Esto, a diferencia de los países europeos, que asignan dichas funciones a órganos diversos.

4.3.2 El control de la constitucionalidad

El control de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad es, primeramente, una consecuencia del carácter supremo de la Constitución que deriva de la necesidad de limitar el poder por el Derecho, esencia u objetivo final del Estado de Derecho.

No obstante, la supremacía constitucional no sería más que una declaración teórica si la propia norma fundamental no estableciera un sistema de control para hacerla efectiva, cuando ésta es infringida por normas, omisiones u actos de los poderes constituidos o de los particulares.

La Constitución Política, como todo el derecho en general, presenta el gran problema de la falta de eficacia. De nada sirve una Constitución que no se aplica, pues esto genera, incluso, mayores males como son la desconfianza y el desapego hacia las instituciones jurídicas. Surge así la necesidad de contar con un sistema efectivo de defensa y control de la constitucionalidad, que garantice la vigencia del Estado de derecho y de pleno cumplimiento al principio de supremacía constitucional, no quedando tan sólo en una expresión de deseos o del deber ser.

Efraín P. Bernal señala que la defensa constitucional esta “integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su

desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental.”³⁰

La defensa constitucional contempla entonces, tanto la propia protección de la ley fundamental con el fin de limitar los poderes públicos y lograr el sometimiento de sus titulares a los lineamientos establecidos en la misma, como las garantías constitucionales. Estas últimas, entendidas no como derechos fundamentales, sino como medios jurídicos de carácter procesal previstos para la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o vulnerado por actos provenientes de los órganos del poder.³¹

Dentro de este sistema o concepto más amplio, que es el de defensa y protección de la Constitución, se encuentra inserto el control de constitucionalidad, abocado este último a la comprobación o verificación de la coincidencia de los actos de autoridad (provenientes de los órganos del Estado o servidores públicos) con las disposiciones constitucionales y la destrucción de los efectos de los actos que resulten violatorios de dichas disposiciones.

Siguiendo esta línea, son medios de control de constitucionalidad todos aquellos instrumentos o mecanismos previstos por la propia Constitución, a los que corresponden determinados procedimientos y efectos jurídicos, a partir de los cuales es efectuado el examen sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad. Los medios de control, los procedimientos previstos para su aplicación, así como los órganos que ejercen las funciones de control y los efectos de sus resoluciones, conforman los sistemas de control de constitucionalidad.³²

³⁰ *Manual de Derecho constitucional, op.cit.*, p. 24

³¹ *Idem*

³² *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 641.

4.3.3 Sistemas de control de la constitucionalidad

Los sistemas y mecanismos de control de constitucionalidad responden a estructuras normativas y posturas teóricas diversas. En virtud de lo anterior, su exposición o clasificación se puede realizar con base en distintos criterios, de entre los que cabe referirse a los siguientes:

4.3.3.1 En función del órgano de control

Son excepcionales, y según el maestro Covián, poco funcionales los casos en los que la tarea del control constitucional es encomendada a un órgano legislativo, razón por lo cual, se prescindirá de de esta forma de control para concentrarnos en el realizado por órganos de tipo político y jurisdiccional.³³

4.3.3.1.1 Control por órgano político

En este tipo de control la función de preservar la Ley Fundamental está a cargo de un órgano distinto de aquellos en los que se depositan los tres poderes del Estado, o de alguno de éstos, y que necesariamente se coloca por encima de los mismos. La petición de la declaratoria de anticonstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, con la salvedad de que ante el órgano político de control no se ventila ningún juicio o proceso entre el peticionario y el órgano a quien se atribuye el acto o ley impugnados.³⁴

México ya exploró esta alternativa con la Constitución conservadora de 1936, que asignó al Supremo Poder Conservador la función de controlar la constitucionalidad. Se podían solicitar, por ejemplo, ante éste órgano, la declaratoria de nulidad de los actos del poder ejecutivo contrarios a la Constitución o a las leyes, estando facultado para ello el Poder Legislativo y la Suprema Corte de Justicia.

³³ *Ibidem*, p. 563.

³⁴ *Ibidem*, p. 566.

La parcialidad e independencia del órgano de control político ha sido un aspecto muy cuestionado en esta forma de control. Se considera que, dada su naturaleza, es un órgano más proclive, en comparación con el jurisdiccional, a la politización, lo cual se vislumbra como un obstáculo para un efectivo y confiable control de la constitucionalidad.

La posición personal es que, toda vez que se trata de controlar el ejercicio del poder, todo órgano, ya sea judicial o político, aunque quizá este último en mayor medida, puede perder en la práctica la parcialidad e independencia. Lo que hará la diferencia es la adecuada estructuración del sistema de control en su conjunto.

4.3.3.1.2 Control por órgano jurisdiccional

En este sistema, por cierto, el más difundido, la función de control de la constitucionalidad puede estar encomendada a tribunales ordinarios (control difuso) o bien a un tribunal especializado (control especializado). El órgano jurisdiccional suele conocer de los siguientes asuntos:

- Control de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y actos con fuerza de ley
- Conflictos de competencia o atribuciones entre los poderes del Estado y, en el caso de un sistema federal, entre los poderes del Estado y los de las entidades federativas
- Control de la constitucionalidad de tratados internacionales
- Protección de las garantías de las personas jurídicas cuando éstos son violados por actos provenientes de los poderes públicos³⁵

³⁵ *Ibidem*, p. 569.

4.3.3.2 En función del procedimiento de control

4.3.3.2.1 Por el momento

- Preventivo. Se efectúa antes que la norma sea tal o entre en vigor la ley, de tal forma que el control se lleva a cabo sobre proyectos (Francia).
- Reparador. Tiene lugar después de la entrada en vigor de la norma (Alemania, España), o a petición de parte por aplicación excesiva o defectuosa de la ley (México).

4.3.3.2.2. Por el modo o el procedimiento que se emplea para presentar o articular la cuestión de constitucionalidad:

- Como acción. Promovida por el sujeto de derecho que ha sido afectado por el acto de autoridad *latu sensu*, iniciando un proceso judicial distinto a aquél en el que se produjo la violación de sus derechos y ante una autoridad conferida de una jurisdicción especial.
- Como excepción. El planteamiento de inconstitucionalidad se presenta en vía incidental dentro del mismo proceso, ya sea ante la misma autoridad que conoce del asunto o ante su superior jerárquico.

4.3.3.3 En función del efecto

Los efectos de la resolución del órgano pueden ser particulares o para el caso concreto, sin invalidar o abrogar la ley; y *erga omnes*, esto es, invalidadores de una ley, abrogándola o impidiendo que entre en vigor.

4.3.4.4 En función de los sujetos legalmente autorizados o facultados para solicitar ante el órgano de control la declaración de inconstitucionalidad.

- Cualquier persona con un interés jurídico o legítimo en el caso concreto (México)
- Los titulares o miembros de los poderes constituidos (España)
- El juez que conociendo de un asunto en el que deba aplicar una ley que estima inconstitucional, el cual, se dirige al órgano de control para que este se manifieste sobre la constitucionalidad de la ley. (Alemania)³⁶

De todos estos elementos, y más, se encuentra conformado un sistema de control de constitucionalidad de carácter jurisdiccional o incluso político. No obstante, la estructura de cada sistema de control estará determinada, en cada caso en concreto, por el Derecho positivo y otras circunstancias particulares de cada país, de donde podrá advertirse que dichos elementos se encuentran mezclados o combinados.

4.3.3.5 Sistema de control constitucional difuso o desconcentrado

Cómo se señaló con anterioridad, se trata de un tipo de control realizado por los tribunales ordinarios. El término difuso obedece a que dicha función está dispersa en cada uno de los tribunales, siendo el sistema norteamericano el representativo de este modelo.

Se parte del supuesto de que la revisión de la conformidad de las leyes con la Constitución es un problema jurisdiccional que no presenta mayor relevancia o singularidad, desde el punto de vista de su naturaleza, por lo que puede ser confiada igualmente a los jueces comunes o realizada por cualquier

³⁶ *Ibidem*, p. 570.

tribunal (superior, inferior, federal o estatal), ya que todo juez debe interpretar la ley y no aplicarla en caso de ser estimada anticonstitucional.³⁷

Este sistema puede observarse en los países del Commonwealth o de Derecho consuetudinario, en donde rige el principio de “*Stare decisis*”, según el cual, una decisión de la Corte Suprema es obligatoria para todas las cortes o tribunales inferiores. De esta forma, la jurisdicción federal superior controla y uniforma la jurisprudencia de los tribunales inferiores, fijando en última instancia la interpretación y resolviendo las cuestiones de inconstitucionalidad. Éstas últimas son articuladas por vía incidental o como excepción, mientras que por lo que se refiere a los alcances de las resoluciones, en este sistema de control, se encuentran constreñidas al caso en concreto.³⁸

4.3.3.6 Sistema de control constitucional concentrado

Este sistema encuentra su fundamento en la postura teórica, según la cual, la constitucionalidad de leyes es un aspecto trascendental que requiere de un tribunal especial o jueces especializados, con un alto prestigio e independencia superior a la de los jueces ordinarios.

Partiendo de una estricta interpretación de la teoría de la separación de poderes y del principio de supremacía constitucional, se considera insostenible el hecho de que los miembros de uno de los poderes públicos, esto es, los jueces o tribunales ordinarios, puedan juzgar sobre la constitucionalidad de una norma jurídica, invalidarla o negarse a aplicarla, ya que se trata de una facultad que sólo le compete a un tribunal constitucional.

Luego entonces, las cuestiones de constitucionalidad, en este modelo, se encuentran conferidas a un tribunal especial, quien es el único facultado para pronunciarse sobre las mismas. Pueden plantear dichas cuestiones un

³⁷ *Ibidem*, pp. 570-571.

³⁸ *Ibidem*, pp. 571-574.

número limitado de instancias, generalmente por vía de acción y, en algunos casos, a manera de excepción. Un solo tribunal es el que emite la única resolución obligatoria para todos los casos, cuyos efectos son generalmente *erga omnes*.

Los orígenes de este modelo se encuentran en la Constitución austriaca de 1920, y se deben a la obra de Hans Kelsen, lo cual explica porque dicho modelo es conocido como sistema austriaco en la doctrina. Ha sido adoptado principalmente por los países europeos, como España, Portugal y Alemania.

De los anteriores dos sistemas se desprenden otros en los que se pueden observar combinaciones o mezclas de los elementos característicos de estos que podríamos llamar modelos tipo.

4.3.4 El sistema mexicano de control de constitucionalidad

Para comenzar cabe señalar que, en México, el control de la constitucionalidad es una función que forma parte de la competencia del Poder Judicial Federal, integrado éste por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, el Tribunal Federal Electoral y el Consejo de la Judicatura (órgano de gobierno y administración). De estos tribunales, todos, menos el electoral, ejercen funciones de jurisdicción ordinaria y de control de constitucionalidad.

Las atribuciones del poder judicial federal se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley de Amparo y la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política.

Durante muchos años el sistema de control de constitucionalidad mexicano estuvo conformado por un solo medio de control, el juicio de Amparo. En 1995 fueron incorporados dos medios más: las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Aun así, el sistema

sigue siendo bastante reducido y presenta diversas irregularidades en su diseño que a continuación serán abordadas.

4.3.4.1 El juicio de amparo

Desde sus orígenes, el Amparo ha sido una institución jurídica concebida para proteger las garantías individuales en contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas, no obstante de que en la práctica ha operado tanto como medio de control de legalidad como de constitucionalidad. Según lo establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales y la Ley de Amparo, este recurso se rige por los siguientes principios:

- Es procedente solo a iniciativa de la parte agraviada
- Debe existir un agravio personal y directo en la esfera jurídica de la persona (física o moral) que intenta la vía
- Procede una vez agotados todos los recursos legales disponibles para combatir el acto de autoridad que se impugna
- El juicio versará sobre los conceptos de violación esgrimidos, existiendo la suplencia de la queja en beneficio del promovente
- Los efectos de la sentencia de amparo son relativos, alcanzando únicamente a las partes que intervienen en el juicio

Aún y cuando de su estructura se desprende que se trata de una institución individualista, se ha querido ver al amparo como un medio de control casi omnicompreensivo al prever la procedencia de este recurso contra leyes y actos violatorios de la Constitución que, dada su naturaleza general, resultan incompatibles con dicha figura jurídica.

4.3.4.2 Los medios de control de constitucionalidad contenidos en el artículo 105 de la Constitución Política

En 1995 entró en vigor una reforma constitucional que incorporó dos nuevos medios de control de constitucionalidad, los cuales, quedaron establecidos en las fracciones primera y segunda del artículo 105 de dicho ordenamiento, en los siguientes términos:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

- II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c)** El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

4.3.4.2.1 Las controversias constitucionales

Del análisis de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, puede advertirse la influencia que tuvo el Amparo en la configuración de ambos medios de control. Se intentaron aplicar los principios del Amparo a mecanismos de estructura y propósitos totalmente distintos, lo que trajo como consecuencia que uno y otro fueran desvirtuados tanto en su propósito como en sus alcances.³⁹

De los diversos errores en que se observan en el diseño o estructura de las controversias constitucionales. Para empezar cabe señalar que se confundieron dos tipos de conflictos que pueden presentarse entre los órganos constituidos: los conflictos entre los órganos constituidos y las controversias constitucionales, fracción I.

En los sistemas avanzados de control de constitucionalidad suele reservarse el concepto de controversias constitucionales para aquellos conflictos que se presentan entre los órganos constituidos (en el caso de México, federales, estatales, municipales) sobre la constitucionalidad de sus actos. Las controversias que tiene un origen distinto son simplemente calificadas controversias o conflictos entre órganos.⁴⁰

Por otra parte se omitieron diversas posibilidades de conflictos entre los órganos del Estado como las controversias entre los poderes constituidos

³⁹ *Ibidem*, p. 592.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 594

federales sobre la constitucionalidad de sus actos u otro tipo de conflictos, conflictos entre dos órganos constituidos de un mismo Estado, controversias entre dos municipios de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, controversias entre municipios de distintos estados sobre la constitucionalidad de sus actos.⁴¹

Todos estos supuestos, al no estar comprendidos en la fracción I del artículo 105, constituyen hipótesis o materia fuera o excluida del sistema de control de constitucionalidad, que pueden consistir en violaciones de la constitución cuyos efectos no pueden ser anulados.

Con relación a los efectos de las resoluciones que se emitan con relación a las controversias que señala la fracción I, el texto constitucional establece que en algunos casos los efectos de la sentencia serán *erga omnes* y en otras tendrán alcances particulares, según los actores del conflicto. Esto representa un grave error de técnica, ya que en todo sistema de control es la naturaleza del acto impugnado la que debe determinar el efecto de la resolución.

Si se trata de un acto concreto o de alcances particulares los efectos deben ser también particulares, pero si el acto cuya constitucionalidad se controla es de aplicación general (leyes, reglamentos, tratados), la resolución deberá tener también efectos generales o *erga omnes*. Así pues, en la disposición constitucional se determinaron previamente los alcances de las resoluciones, sin conocer todavía la naturaleza de los actos materia de controversia.

Tanto en el caso de las controversias constitucionales como de las acciones de anticonstitucionalidad se determinó que para emitir la resolución correspondiente deben estar presentes al menos ocho ministros. Si se logra el voto de este mismo número de ministros, la sentencia tendrá un efecto general,

⁴¹ *Ibidem*, p. 596.

pero si se emite por mayoría simple, en un número menor de 8 votos, los efectos serán particulares.

Esto también resulta absurdo pues, el acto es o no es anticonstitucional, y no medianamente constitucional. Los efectos de la resolución no pueden depender de si la resolución se emite por mayoría simple o calificada, sino como se señaló, de la naturaleza del acto materia de control.

4.3.4.2.2 Las acciones de inconstitucionalidad

Este medio de control, previsto en la fracción II del artículo 105, fue introducido en 1995 y adicionado un año después para incluir las normas electorales como materia de control. A través de este medio puede controlarse la constitucionalidad de normas de carácter general, no obstante, éstas se reducen a las leyes y los tratados internacionales, dejando fuera una amplia cantidad de normas de efectos generales como los reglamentos.

Luego entonces, los reglamentos, como otras disposiciones generales emitidas por el ejecutivo, no pueden ser impugnados por esta vía sino únicamente a través del Amparo, no pudiendo ser anuladas o invalidadas definitivamente, sino sólo con alcances particulares.

También son excluidas del control de constitucionalidad las “leyes constitucionales” que modifican la Constitución federal (conocidas en México normalmente como reformas o adiciones al texto constitucional) y las constituciones locales, mismas que en diversas ocasiones han resultado ser atentatorias de las decisiones políticas fundamentales.

Ninguno de los medios de control existentes, está diseñado para detener el afán compulsivo del Ejecutivo Federal por violentar la Constitución (como dice el maestro Covián) “en su calidad de supremo legislador del Estado

presidencialista mexicano. ⁴² Se han efectuado, a propuesta del Presidente en turno, diversas violaciones de fondo, como la realizada al artículo 27, y otras en las que han sido modificados los fundamentos constitucionales del Estado Mexicano.

De hecho, no ha habido necesidad de incurrir en violaciones de forma, ante la mayoría conformada por los dos partidos que han sostenido y aplicado el proyecto neoliberal en México, y han aprobado todas las disposiciones violatorias de la Constitución Política, como el TLCAN, las reformas constitucionales por las que se ha permitido o se intenta abrir las áreas estratégicas al sector privado nacional y extranjero, etc., en fin, todas aquellas reformas y leyes que han posibilitado la implementación de la política económica neoliberal.

Resulta insostenible que el procedimiento de reforma no esté sujeto a ningún tipo de control sobre su constitucionalidad material y que haya sido reformada en más de 400 ocasiones⁴³ en los años que lleva de vigencia, y que la constitucionalidad de ninguna iniciativa de carácter político, económico o social, haya sido siquiera cuestionada.

Apenas comienzan a suscitarse estos cuestionamientos, y solamente dentro de la academia, ante las iniciativas del ejecutivo en materia económica, más que flagrantemente violatorias de la Constitución Política, como la relativa al sector energético. No obstante, cabría preguntarse cuantas otras leyes y actos con fuerza de ley en materia económica están fuera del control de constitucionalidad.

Por otro lado, para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad se exigió un número o porcentaje demasiado elevado como para que una minoría disidente pueda impugnar la ley o disposición adoptada por la mayoría, haciendo inoperante este recurso. Actualmente es difícil que, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, algún

⁴² *Ibidem*, p. 630.

⁴³ *Ibidem*, p. 631.

partido opositor o distinto del PRI y el PAN, pueda reunir por sí solo el porcentaje establecido.

Asimismo, se faculta tan solo a una minoría de los integrantes del órgano del que emana la ley o que ratifica el tratado internacional para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. Debe tomarse en cuenta que, dado el sistema presidencial que caracteriza a México, el titular del ejecutivo federal cuenta con una aprobación automática de los tratados internacionales, como el TLCAN.

Independientemente de la procedencia partidista, al menos los dos partidos políticos que se han alternado la presidencia en los últimos 25 años, han mostrado responder al mismo proyecto neoliberal, de manera que se han aliado para la aprobación de leyes de contenido económico “leyes constitucionales” y leyes secundarias anticonstitucionales.

Aun cuando se podría objetar que existe un sujeto más que puede interponer la acción de inconstitucionalidad de tratados internacionales, esto es, el Procurador de la República, debe recordarse que este funcionario es nombrado por el Presidente, con aprobación también automática del Senado, pudiendo ser libremente removido por el titular del ejecutivo.

Es impensable que este sujeto se arriesgaría a cuestionar un tratado internacional negociado por el ejecutivo, menos aún de contenido económico, pues difícilmente contará con el interés y capacidad técnica para debatir siquiera su contenido, y menos para impugnarlo. Así pues, en todos estos aspectos resulta inoperante este medio de control.

Seguramente, la limitación en cuanto a los sujetos legitimados para ejercitar los medios de control distintos del amparo se debe, entre otras cosas, a la errónea idea de que al facultar a otros órganos constituidos, se provocaría conflictos entre los poderes del Estado o invasiones de competencias.

Personalmente se considera que todo órgano constituido tiene interés jurídico y está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad. El hecho de que todos ellos deriven de la Constitución los faculta y, más que eso, los obliga a vigilar la observancia de la ley fundamental. Además carece de sustento la idea que al legitimar a otros órganos públicos se invade la competencia de los poderes, pues éstos no anulan los efectos del acto impugnado sino la Suprema Corte, cuya competencia es precisamente, verificar la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, sometiendo a todo órgano del Estado al mundo del derecho.

Cabe añadir que, actualmente, un tratado internacional en México puede ser combatido por dos vías, la acción de inconstitucionalidad y el amparo, siendo que, dada su naturaleza de acto de aplicación general, debería ser solamente combatida por la primera vía. Además, resulta insostenible que una ley de observancia general, anticonstitucional, pueda ser invalidada sólo con efectos particulares y tenga que seguirse aplicando en la generalidad, teniendo que recurrir de manera individual al juicio de amparo.

De lo anterior se puede advertir, más bien, que no existe un medio idóneo y efectivo para anular leyes u actos con fuerza de ley anticonstitucionales. Muchos de los actos de autoridad, sobre todo los relacionados con la materia económica, se encuentran fuera o no están sujetos al control de constitucionalidad. No se cuenta con un medio dirigido a la verificación y destrucción de los efectos de tales actos.

Como se señaló en otro momento, en el contexto de la globalización económica han surgido nuevas manifestaciones de poder, muchas de las cuales se encuentran fuera de control y han propiciado un ejercicio todavía más antidemocrático del poder político. Los intereses de estas nuevas potestades han sido promovidos a través diversos actos de incidencia general (reformas constitucionales, reglamentos, acuerdos, contratos del ejecutivo federal) cuyos efectos socioeconómicos han sido más que devastadores para la mayor parte de la población mexicana.

Todo lo anteriormente expuesto refleja el atraso o escaso nivel de desarrollo del sistema mexicano de control de constitucionalidad, y hace evidencia la necesidad de rediseñar y corregir las fallas estructurales que presenta el actual sistema. Cabe señalar que, más allá del ámbito estrictamente jurídico, el control de constitucionalidad es un elemento indispensable para garantizar un mínimo de viabilidad o funcionalidad a todo régimen político que se ostente como democrático.

De allí la importancia de contar con un sistema de control de constitucionalidad con un mínimo de coherencia (entre la naturaleza de cada acto cuya constitucionalidad se pretende controlar, el procedimiento y los efectos de la resolución definitiva que le corresponderán) y efectividad que posibilite un ejercicio más democrático del poder en beneficio de toda la sociedad.

4.3.5 Propuesta de control de constitucionalidad en materia económica

En el sistema mexicano de control de constitucionalidad, como en la mayoría de los sistemas jurisdiccionales alrededor del mundo, no se establece un tratamiento diferenciado de los actos de autoridad en materia económica, aún cuando de tales actos han derivado situaciones de relevancia o incidencia nacional.

Si bien es cierto que la política económica se concretiza en ciertos actos de carácter general (leyes, tratados, reglamentos, acuerdos, etc.), insertos dentro del cúmulo de actuaciones provenientes de los órganos del Estado, que en teoría ya son sujetos de control constitucional, en la realidad mexicana se observa que los actos de autoridad anticonstitucionales en materia económica, rara vez son anulados o combatidos de manera eficaz, y que las omisiones del Gobierno Federal en este rubro difícilmente son siquiera cuestionadas.

Lo anterior se debe a que, como se señaló en otro momento, no se cuenta con un sistema completo y efectivo de control de constitucionalidad que garantice el sometimiento de todos los actos de autoridad en general, incluidos los relativos a la materia económica, a los principios constitucionales y el estado de derecho. Es por esto que se propone la reestructuración del actual sistema mexicano de control de constitucionalidad y el establecimiento de mecanismos complementarios en aspectos tan decisivos para la nación, como es la materia económica.

Ahora bien, un sistema completo y efectivo de control de la constitucionalidad requiere de diversos elementos. Estos son una Constitución rígida, un órgano de control independiente del órgano controlador, facultades decisorias del órgano de control, el derecho de los perjudicados (directos e indirectos) a reclamar o impulsar el control, y el sometimiento de todo el mundo jurídico a dicho control.

En México, no se cuenta con suficientes mecanismos que garanticen los principios de supremacía y rigidez constitucional. Si bien se prevé un procedimiento especial o de una complejidad mayor para la revisión de la Constitución, falta por establecer limitantes expresas a su modificación excesiva e indiscriminada.

Con el propósito de cubrir estas deficiencias se propone consagrar, a nivel constitucional, la imposibilidad de suprimir o modificar, mediante el procedimiento tradicional de reforma establecido en el artículo 135 del mismo ordenamiento, alguna de las decisiones políticas que constituyen la esencia del Estado Mexicano, y dentro de las cuales, se encuentran las relativas al sistema de economía mixta y la rectoría estatal.

Para el caso de iniciativas que pretendieran modificar el contenido de las decisiones políticas sería conveniente establecer mecanismos de democracia semidirecta, como el referéndum, a manera de requisito para la validación o legitimación de tales reformas.

También se requiere contar con un mecanismo de designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que garantice una mayor independencia del órgano controlador. El caso del Fobaproa, por ejemplo, dejó ver la influencia que, a pesar de los cambios que ha sufrido la Suprema Corte en este ámbito, ejerce el Ejecutivo Federal en sus resoluciones, lo cual debe ser contrarrestado al máximo nivel posible.

Sus miembros, o por lo menos la mayoría de ellos, podrían ser designados por el Congreso de la Unión de entre aquellos académicos y abogados de mayor prestigio y especialización en materia constitucional, propuestos directamente por el Consejo de la Judicatura Federal con base en un procedimiento de selección abierto y de carácter público.

Sería pertinente también limitar las funciones de la Suprema Corte, de manera exclusiva, al conocimiento de las cuestiones constitucionales, configurando una corte especializada o tribunal constitucional federal cuya función no podría ser realizada por otros tribunales. Esta corte constitucional tendría desde luego la facultad suprema de interpretación de la Constitución, y sus resoluciones tendrían un carácter obligatorio para los demás poderes de la unión. Excepcionalmente, podría conocer, en última e instancia definitiva del juicio de Amparo.⁴⁴

Por otra parte, debería disminuirse el porcentaje requerido para ejercitar la acción de inconstitucionalidad. Este requerimiento, como en España, debería reducirse a 50 Diputados, y ampliarse el catálogo de sujetos legitimados para su ejercicio, incluyendo al Presidente de la República, las legislaturas y gobernadores de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presidente de la comisiones de derechos humanos (nacional y locales), las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y un porcentaje razonable de ciudadanos (digamos 2% del padrón electoral) que se estimaran afectados, de manera directa o indirecta por una norma o acto de autoridad de carácter general.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 674.

La participación del Procurador General de la República, por su parte, quedaría excluida de ambos procedimientos de control de constitucionalidad, esto es, de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, resulta indispensable someter a la totalidad de la actividad realizada por los órganos del Estado al examen de constitucionalidad. No como en Argentina, que se ha dejado fuera del control constitucional a diversos rubros de la política gubernamental, entre ellos la política económica y exterior, argumentando que se trata de “cuestiones políticas” o “facultades privativas”, esto es, reservadas a los poderes políticos (Congreso o Ejecutivo), que no están sometidas al control judicial de constitucionalidad.⁴⁵

En efecto, tanto en Argentina como en México, el Ejecutivo Federal es el facultado para la conducción de la actividad económica y de la política exterior, no obstante, estas cuestiones, consideradas estrictamente políticas, tienen también, en tanto actos del poder público, una dimensión normativo-constitucional, que obliga a sus titulares a ajustarse a determinados principios y lineamientos constitucionales en el diseño e implementación de las mismas.

4.3.5.1 Medios de control de constitucionalidad

Sería conveniente que la acción de inconstitucionalidad operara como un medio de control preventivo y también como mecanismo reparador o a posteriori. Como medio de carácter preventivo, procedería de oficio, estando el tribunal o corte constitucional obligado a verificar la constitucionalidad de determinadas normas generales antes y como requisito indispensable para su entrada en vigor.

⁴⁵ Véase Sagués, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2001, p. 283.

Las normas que estarían sujetas al control preventivo son las leyes constitucionales o decretos de reforma de la Constitución Federal, las leyes y los tratados internacionales, todos de gran relevancia en la materia económica, sin perjuicio de que puedan incluirse otros que, se estime también, deberían ser sujetos a este tipo de control.

El control a posteriori o reparador se llevaría a cabo a petición de parte y una vez entrada en vigor la norma de carácter general. Procedería contra las demás leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones con fuerza de ley sin importar la existencia previa de un acto de aplicación.

Con relación a las controversias constitucionales, que versan sobre actos que realizan los órganos constituidos cuya constitucionalidad es cuestionada por otros órganos, sin importar la existencia o no de una afectación directa en el ámbito competencial de los mismos, debería establecerse una distinción entre controversias constitucionales por acción y por omisión.⁴⁶

En las controversias constitucionales por acción se impugnaría el acto del órgano constituido que vulnera la Constitución Federal, mientras que en las por omisión, se cuestionaría la falta de actividad o pasividad del órgano competente para dar eficacia o permitir la aplicación de las normas constitucionales, en este caso, relativas a la materia económica.

Las decisiones que resuelvan las controversias por acción declararán la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto y tendrán efectos *erga omnes*. En las sentencias relativas a las controversias por omisión se determinaría si el órgano que se ha negado a actuar es competente para la realización del acto, ordenándosele que actúe; se establecerá el órgano obligado a ejecutar dicho acto o se justificará la omisión, según sea el caso.

⁴⁶ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 682.

En las controversias por omisión, las resoluciones tendrían efectos particulares, esto es, para el órgano que, se considera, está obligado a actuar. En ambos mecanismos (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) las resoluciones se adoptarían por mayoría simple, con una asistencia mínima de 8 ministros, y tendrían un carácter de inatacables.

Finalmente, se estima que el Amparo debería afirmarse, únicamente, como medio de control de constitucionalidad de actos de autoridad concretos y violatorios de garantías individuales, debiendo ser suprimido el Amparo contra leyes por ser un medio inadecuado para el control de actos de naturaleza o carácter general.

4.3.5.2 El defensor del pueblo mexicano

La reestructuración del sistema de control de constitucionalidad, en los rubros que se ha mencionado, resulta indispensable, pero desde una perspectiva personal, no suficiente para combatir adecuadamente los actos anticonstitucionales en materia económica (política económica neoliberal) y garantizar la vigencia del principio de supremacía constitucional.

La naturaleza e incidencia nacional de la política económica hace necesario contar con otros mecanismos de control de constitucionalidad de la actuación del poder ejecutivo, complementarios al de carácter jurisdiccional. Concretamente, se propone instituir, a nivel constitucional, la figura del ombudsman o defensor del pueblo.

Se trata de una institución moderna y significativa en cuanto a las relaciones de control político entre poderes, propia de los regímenes parlamentarios (España, Francia, Portugal) pero que se ha extendido a sistemas presidencialistas (Argentina). Su objetivo inicial fue fiscalizar la

gestión de la Administración Pública por parte del Poder Legislativo, del cual depende y a quien debe rendir cuenta de su gestión.⁴⁷

A esta institución se le han asignado diversas funciones, surgiendo algunos con funciones especializadas, como el que se propone, y cuyo papel consistiría en detectar anomalías o inconsistencias en la política económica del gobierno federal, y comunicarlas a otros órganos de control (Poder Legislativo y Judicial).

Esta especie de abogado de la sociedad quedaría inserto en la esfera del Congreso, pero tendría plena autonomía funcional, administrativa y financiera, no estando sujeto a ningún mandato imperativo o instrucciones por parte del poder Legislativo y actuando según su criterio, pero siendo responsable de su gestión ante el Congreso.

El defensor del pueblo sería designado y removido por el Congreso con el voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras, y propuesto por la Comisión Permanente. De las principales condiciones que debe reunir son: ser mexicano nativo, y contar con una formación especializada en Derecho constitucional y derechos humanos. Duraría en su cargo 4 años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La viabilidad de esta institución depende, desde luego, de un adecuado cuerpo de agentes y de infraestructura operativa, del establecimiento de mecanismos de cooperación entre el defensor y los controlados, un legítimo procedimiento de designación del ombudsman y voluntad de actuar imparcial y eficazmente.

Sus funciones serían la de protección y defensa de los derechos económicos y sociales, los relativos al medio ambiente, el interés general y demás intereses o derechos de incidencia colectiva tutelados en la

⁴⁷ *Elementos de Derecho constitucional, op.cit.*, p. 469.

Constitución, así como de los principios consagrados en la misma relativos a la materia económica, ante hechos, actos u omisiones de la Administración Pública Federal; y la de controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas. Por ende, deberá estar facultado para interponer acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 135 de la Constitución.

Paralelo a esto deben perfeccionarse otros mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, ya previstos por la Constitución, como las comisiones de investigación y la presentación de informes sobre el estado que guarda la economía nacional, entre otros. El juicio político, por ejemplo, debería extenderse a todos los altos mandos de los poderes ejecutivo y judicial de manera que puedan ser sujetos a este juicio por atentar, en el ejercicio de sus funciones, contra alguno de los principios o disposiciones constitucionales.

Asimismo, sería pertinente instituir mecanismos como el referéndum y el plebiscito para la legitimación de las principales acciones o decisiones de gobierno relativas a la materia económica. En fin, configurar, a nivel constitucional, todo un sistema de control sobre la actuación del gobierno federal en esta área tan importante y decisiva para el desarrollo nacional.

4.4 ¿Debe reformarse la Constitución Política para adaptarse al modelo neoliberal o la política económica debe sujetarse al sistema económico previsto por la Constitución Política?

4.4.1 La reforma o revisión de la Constitución Política

La reforma o revisión constitucional puede ser comprendida, principalmente, desde dos distintas perspectivas, según el concepto de Constitución del que se parta. Si la Constitución es concebida como algo de naturaleza estrictamente jurídica o normativa y se le identifica con el conjunto de normas supremas que se encuentran contenidas en un documento solemne, su revisión consistirá

simplemente en la modificación, supresión o adición de normas mediante el procedimiento establecido para tal efecto en el propio texto constitucional.⁴⁸

Si, a la manera en que se ha venido percibiendo a la Constitución a lo largo del presente trabajo, se le concibe como el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado y, por ende, como algo de naturaleza evidentemente política, la reforma constitucional implica la modificación de su esencia, esto es, de las decisiones políticas fundamentales que definen al Estado.

De allí, que sea necesario distinguir entre la reforma de la Constitución Política (decisiones políticas) o de las normas constitucionales primarias (forma o expresión jurídica de esas decisiones). Esta distinción conlleva efectos y consecuencias prácticas totalmente distintas en cada caso, pues, en el primero, implica la variación de los fundamentos del Estado y, en el segundo, solamente la modificación de la expresión jurídica de su esencia.

Para clarificar la diferencia entre la revisión de la Constitución y la revisión de las normas constitucionales es necesario retomar el tema de la génesis constitucional y de la normativa constitucional, para determinar en que condiciones pueden ser revisadas, tanto las decisiones políticas fundamentales como la expresión normativa de las éstas.

Se señaló, al principio del presente capítulo, que la determinación de la Constitución es un acto de soberanía del poder constituyente, circunstancia en la que radica la legitimidad y el fundamento de validez de la Constitución del Estado.⁴⁹ Se trata de un acto de creación o adopción de las decisiones políticas fundamentales, proveniente de un ente originario, esto es, no dependiente de algún otro poder ni sujeto a límite alguno.

Las modificaciones al texto constitucional, por su parte, son realizadas por órganos constituidos, es decir, no constituyentes u originarios, sino

⁴⁸ *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 178.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 194.

derivados de las decisiones políticas fundamentales que les dan origen y los regulan. Dichos órganos provienen de un poder originario (constituyente), y se encuentran limitados por las competencias o atribuciones que les asigna la misma Constitución, de donde se advierte su naturaleza jurídica y autónoma.

La propia naturaleza del poder constituyente y de los órganos constituidos delimita, explícita o implícitamente en la Constitución, los alcances de uno y otro, para el caso del primero, a la adopción de la Constitución (decisiones políticas fundamentales), y para los órganos constituidos, a la reforma de las normas constitucionales exclusivamente.

En concordancia con esta estructura lógica de delimitación de las funciones de creación y revisión constitucional, los sistemas constitucionales más avanzados, como los europeos, han fijado la competencia del poder revisor, de manera exclusiva, al ámbito de las normas constitucionales, encontrándose imposibilitado, dicho poder, para modificar las decisiones políticas fundamentales del Estado respectivo.

Si el poder revisor no respeta o excede estos límites expresos o implícitos que la propia Constitución determina para su modificación, se actualiza el supuesto de anticonstitucionalidad de la reforma constitucional, en este caso material (revisión de las decisiones políticas fundamentales no autorizada por la Constitución).⁵⁰

En México, en cambio, se considera que, toda vez que el procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 de la Constitución no consagra de manera expresa límites al poder reformador, existe una delegación del poder constituyente, a partir de la cual se instituye un constituyente permanente que tiene facultades para modificar cualquier parte de la Constitución, incluso las decisiones políticas fundamentales.

⁵⁰ *Idem*

La teoría de la existencia de un constituyente permanente se encuentra muy difundida entre la tradición jurídica, no obstante de que carece de lógica y sustento político-constitucional, en el sentido de que si el órgano revisor estuviese facultado para modificar la Constitución, esto, eventualmente implicaría que podría adoptar nuevas decisiones políticas, redefinir o suprimir los fundamentos del Estado que dan sustento a su existencia.⁵¹

En esta concepción se pierde de vista, además, que el carácter soberano del poder constituyente es indelegable, y de serlo, el “constituyente permanente” no tendría que sujetarse a límites o procedimientos jurídico formales, como normalmente lo hace, pues entonces ya no sería soberano.

Luego entonces, con el hecho de que las reformas a la constitución sean realizadas con base en el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, es suficiente para que sean consideradas como válidas (pues son adoptadas por el poder constituyente permanente), no obstante que en dicha disposición, lo que se estructura es un órgano constituido y no un poder constituyente.

Aun cuando se dice que la Constitución mexicana es una constitución rígida, puesto que establece un procedimiento especial para su reforma, bajo la idea errónea de que existe un poder constituyente permanente, la Constitución ha sido modificada más de 400 veces en sus 90 años de vigencia, es decir, unas cinco veces por año, y decisiones políticas fundamentales, como las relativas a la propiedad de la tierra y derechos sociales del agro (art. 27) y la separación de estado e Iglesias (artículo 130), han sido modificadas.⁵²

La perspectiva personal, es que el hecho de que no se establezcan límites expresos a un procedimiento de reforma no significa que no existan de manera implícita, en función de la naturaleza jurídica del órgano revisor, la cual lo autoriza a modificar únicamente lo normativo. El poder revisor tiene límites y éstos son las decisiones políticas fundamentales. Su competencia está limitada

⁵¹ Véase *Teoría Constitucional, op.cit*, p. 196 y subs.

⁵² *Ibidem*, p. 194.

(expresa o implícitamente) a la modificación de la forma (normas constitucionales), sin alterar el fondo (decisiones políticas fundamentales).

De lo anterior se deduce que, cualquier modificación a los preceptos que expresan normativamente las decisiones políticas fundamentales (normas constitucionales) es anticonstitucional, aún cuando fuere realizada con base o en observancia de procedimiento de revisión.

Para evitar, en la práctica, estas confusiones sobre la naturaleza y facultades del órgano revisor, y evitar que se lleven a cabo estas reformas o modificaciones anticonstitucionales, sería conveniente establecer a nivel constitucional los límites materiales de dicho órgano. Lo anterior, como mecanismo para contrarrestar el estado de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentra la Constitución frente a esos actos anticonstitucionales.

Colateral a esto, y siguiendo el ejemplo de Constituciones avanzadas, como la española, se sugiere el establecimiento de mecanismos de democracia semidirecta, como el referéndum, que permitan la participación del electorado (único depositario de la soberanía, en todo régimen democrático) como requisito *sine qua non* para la convalidación de las modificaciones o reformas a las decisiones políticas fundamentales o Constitución del Estado.

4.4.2 El modelo de economía mixta como decisión política fundamental

Una vez establecidas las circunstancias en que pueden modificarse las decisiones políticas fundamentales, esto es, mediante la convalidación del electorado realizada con base en mecanismos de democracia semidirecta, y toda vez que la actual Constitución no prevé ninguno de estos mecanismos, es que se puede sostener que la Constitución o decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano no pueden reformarse, redefinirse o suprimirse.

Hasta en tanto no se establezcan tales mecanismos y, así se determine por un número mayoritario de votos del electorado, las decisiones políticas fundamentales no pueden ser tocadas por ningún proyecto de reforma constitucional, so pena de ser consideradas anticonstitucionales. Actualmente, el poder revisor, esto es, el poder legislativo, bajo los parámetros establecidos en el artículo 135 de la ley fundamental, no se encuentra facultado para modificar tales decisiones, en este caso, la relativa al sistema de economía mixta y la rectoría estatal.

Luego entonces, respondiendo a la pregunta que motiva este último apartado, se puede concluir que la Constitución, al menos por ahora, no puede reformarse para adaptarse a los requerimientos de la economía internacional y del proyecto neoliberal, sino por el contrario, la política económica del gobierno federal debe sujetarse al modelo económico previsto por la Constitución Política.

El Derecho constitucional, a diferencia de otras áreas del derecho, no está sujeto a las reglas económicas o presiones internacionales. La Constitución prevé un modelo de economía mixta que, en tanto decisión política fundamental, establece ciertos principios o lineamientos (instrumentos y objetivos a alcanzar en materia económica) que obligan al gobierno federal a ajustarse a ellos en el ejercicio de sus funciones.

Si bien, en el ejercicio de las funciones del gobierno, en este caso, las relativas a la política económica, a veces se requiere de cambios, éstos pueden ser realizados en mayor o menor grado, pero sin rebasar los límites estructurales que han sido definidos en las decisiones políticas fundamentales, concretamente, los que derivan del sistema de economía mixta y la rectoría estatal.

En caso de que el poder legislativo, aún en observancia del procedimiento establecido en el artículo 135, apruebe alguna reforma, supresión o redefinición de los principios constitucionales en materia

económica, previstos en los artículos 25 a 28, estableciendo un sistema distinto al de economía mixta, se estaría vulnerando la Constitución Política, y por tanto, tal reforma sería anticonstitucional.

Independientemente de la postura que se tenga en relación a la política económica neoliberal y las exigencias económicas en el contexto global, el rango constitucional del sistema de economía mixta, así como de los instrumentos y objetivos de la rectoría estatal, hace que la actualización de tales principios no dependa de las condiciones socioeconómicas o de la voluntad política de los funcionarios públicos encargados de dicha actividad.

Por estar contenidos los principios del sistema de economía mixta en la Constitución, a manera de decisión política fundamental, dicho régimen se afirma como dominante, no estando sujeto a consideración alguna por ningún funcionario, ni por el mismo Presidente de la República, en virtud del principio de supremacía constitucional.

Aún cuando la Constitución es clara y en el terreno práctico no admite contradicciones o cuestionamientos sobre la pertinencia de sus disposiciones, en este caso, del sistema de economía mixta y los principios en que se sustenta, es importante añadir que del análisis realizado de los efectos del modelo de economía mixta (previsto en la ley fundamental) y del modelo neoliberal, se desprende que el primero ha producido mejores resultados en términos de desarrollo y crecimiento económico.

En los rubros de producción y productividad (de las diferentes ramas económicas), reparto equitativo de la riqueza entre los habitantes del país, empleo, ingreso real per capita, educación y bienestar social, el modelo económico de la revolución ha mostrado generar mejores resultados para la sociedad en su conjunto, en comparación con el modelo o política neoliberal, que se ha manifestado, incluso, como un retroceso o regresión en el nivel de desarrollo alcanzado por el país en el siglo anterior.

Si bien el régimen de economía mixta y la rectoría estatal nunca fueron ni serán la panacea, es preferible al proyecto neoliberal que, como se señaló en el capítulo anterior, ha acentuado aún más los problemas o desequilibrios propios del sistema capitalista. Lo anterior no quiere decir que se sugiera así nada más, sin miramientos, regresar al antiguo modelo de desarrollo, lo que es además poco factible, dados los compromisos internacionales adoptados y el contexto global en el que el país se encuentra inserto.

Lo que se propone es restituir la política económica del gobierno federal al ámbito o estado de constitucionalidad, de manera que dicha actividad estatal se desarrolle dentro de los parámetros normativos y se configure una estrategia de desarrollo propia, con base en los principios constitucionales o Constitución económica, que posibilite la consecución de los objetivos de desarrollo y democracia social en el orden global.

Para terminar, se considera adecuado transcribir una cita que engloba, de principio a fin, lo que se ha querido decir a lo largo del presente trabajo. Se dice que cuando alguien ya lo ha dicho mejor es preferible retomar sus palabras, so pena de no poder superarlas. Es por esto que se consideró adecuado transcribir la siguiente frase de Diego Valadés:

La supresión del Estado de bienestar puede convertirse en una nueva y sutil forma de arbitrariedad que, esa sí afecte la naturaleza normativa de la constitución. Por eso es relevante que las constituciones conserven, si los tienen, o incorporen, si carecen de ellos, los principios sociales que habían caracterizado al Estado contemporáneo, porque así como la fuerza normativa de los hechos ha llegado a desvirtuarlos, es posible que la fuerza normativa de la norma consiga restablecerlos. Después de todo es más sencillo reclamar la aplicación de la norma, que promover su adaptación. Las reivindicaciones de derechos son más viables cuando se basan en una norma que cuando depende de un programa.⁵³

⁵³ *El control del poder, op.cit.* p. 107.

CONCLUSIONES

Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ciertos principios y directrices en materia económica que obligan al establecimiento de un sistema de economía mixta en México, y a la sujeción de la política económica desarrollada por el gobierno federal a tales principios.

Segunda. El modelo y política económica neoliberales contradicen diversos principios del sistema de economía mixta establecido por la Constitución Política. Dicha contradicción se observa, principalmente, en lo que se refiere al papel del Estado en la economía, y los medios y objetivos de la intervención estatal, de donde se advierte su carácter anticonstitucional.

Tercera. La implementación de la política económica neoliberal, desde el año de 1983, ha significado, por un lado, el desmantelamiento de las estructuras jurídicas, institucionales y socioeconómicas que daban eficacia al sistema económico previsto en la ley fundamental. Por el otro, ha implicado la configuración de un modelo de libre mercado, distinto y contrario en diversos aspectos al que establece la Constitución Política vigente.

Cuarta. El gobierno federal, en el diseño e instrumentación de la política económica, ha venido operando al margen de los principios constitucionales en materia económica, sin que exista algún mecanismo efectivo que restaure el estado de constitucionalidad, en el desarrollo de dicha actividad o función estatal.

Quinta. El actual sistema mexicano de control de constitucionalidad presenta graves deficiencias estructurales que lo hacen inoperante en diversas áreas, cómo la económica, e impiden el cabal cumplimiento o desarrollo de su función, esto es, la comprobación de la coincidencia de los actos de autoridad con las disposiciones constitucionales y la destrucción de los efectos de los actos que vulneran la Constitución.

Sexta. Es indispensable una reestructuración del sistema mexicano de control de constitucionalidad, basada en la ciencia constitucional, que posibilite la eficacia y efectividad de dicho sistema. Es necesaria una apertura a nuevos paradigmas, en materia de Derecho constitucional, que permita una mejor comprensión del fenómeno jurídico-político y, por consiguiente, un desarrollo más óptimo de las funciones de control de constitucionalidad en México.

Séptima. Sería de gran utilidad contar con un mecanismo de control político, complementario al de carácter jurisdiccional, llámese Defensor del pueblo mexicano, que posibilite un seguimiento, de forma permanente, de las actuaciones gubernamentales en materia económica; promueva la eficacia de las disposiciones constitucionales, los derechos e intereses económicos y sociales que ésta tutela, así como a la observancia del principio de supremacía constitucional, en este aspecto tan relevante para la nación en general.

Octava. La globalización trae consigo nuevos embates para el Derecho constitucional, y el derecho social en particular, que hace aún más urgente la necesidad de contar con un sistema de control de constitucionalidad que preserve o resguarde a la Constitución económica, en contra de los atentados a sus principios y supremacía, provenientes de los nuevos poderes económicos que se han forjado al amparo del modelo económico neoliberal, en el actual orden mundial.

Novena. Bajo el actual sistema o procedimiento de revisión o reforma constitucional, previsto en el artículo 135, resulta improcedente la reforma de alguna de las decisiones políticas fundamentales que definen al Estado Mexicano. Luego entonces, el sistema de economía mixta, en tanto, decisión política fundamental, no puede ser modificado o reformado, en ninguno de sus principios, pues de hacerlo, dicha reforma sería anticonstitucional. Por tanto, es la política económica del gobierno federal la que debe ajustarse al modelo económico previsto en la Constitución y no ésta al modelo neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO, Gaspar, *Economía y estado: Crisis y reforma del sector público*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *Lecciones de historia del pensamiento económico*, 10ª ed., México Porrúa, 1998.
- AYALA ESPINO, José, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, UNAM/FCE/SEMIP, 1988.
- BERNAL, EFRAÍN Polo, *Manual de Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.
- BOBBIO Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- CALVA, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano: Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Juan Pablos, 2ª ed., 1995.
- México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio social, México, Plaza Janés, 2ª ed., 2001.
- CARBONELL, Miguel, Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- CARMONA, Fernando; Montaña, Guillermo et al., *El milagro mexicano*, 4ª ed., México, Nuestro tiempo, 1974.
- CHANG, Ha-Joon, *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica, 1996.

CLAVIJO, Fernando, "A manera de conclusión", *Reformas económicas en México: 1982-1999*, México, Esane Consultores/Fondo de Cultura Económica, 2000.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001.

----- *El Sistema Político Mexicano: Democracia y Cambio Estructural*, 2ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001.

----- *Teoría constitucional*, México, Litografía y Terminados El Pliego, 2ª ed., 2000.

CUADRADO ROURA, Juan, *Introducción a la política económica*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.

DE BUEN LOZANO, Néstor, *Razón de estado y justicia social*, México, Porrúa, 1991.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El pensamiento económico en la constitución mexicana de 1857*, 3ª ed., México, Porrúa, 1986.

FAUCCI, Ricardo, *Liberalismo y Proteccionismo*, Barcelona, Oikos Tau, 1989.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Rectoría del estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1987.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Ruiz Dueñas, Jorge, et al., "La constitución y el estado social de derecho", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: La constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, T. V y VI.

- GARCÍA COTARELO, Ramón, "Crisis y reformulación del Estado del bienestar", *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (coord.), *La formación del estado mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- GUILLÉN ROMO, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1997.
- *México frente a la mundialización neoliberal*, México, Era, 2005.
- HALE, Charles H., *La transformación del liberalismo en México a finales del siglo XIX*, México, Vuelta, 1991.
- HANSEN, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, 21ª ed., México, Siglo XXI, 1993.
- HERNÁNDEZ, A. Octavio, *Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1981.
- HERRERÍAS, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 4ª ed., México, Limusa/Noriega Editores, 1998.
- JÜRGEN HARRER, Hans, *1910-1917: Raíces económicas de la Revolución Mexicana*, 2ª ed., México, Ediciones Taller abierto, 1983.
- KUHNL, Reinhard, *Liberalismo y Fascismo: 2 formas de dominio burgués*, Barcelona, Fontanella, 1978.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Ariel, 2ª ed., 1982.
- MARTÍNEZ NAVARRO, Freddy, *Estado, bienestar y sociedad*, México, Trillas, 2000.

- MATTICK, Paul, *Marx y Keynes: Los límites de la economía mixta*, México, Ediciones Era, 1985.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 13ª ed., México, Porrúa, 2000.
- ORIVE, Adolfo, *La difícil construcción de una utopía*, México, UNAM/Más actual mexicana de ediciones, 2003.
- PEÑA GONZÁLEZ, José, *Derecho y constitución*, Madrid, Dykinson, 2003.
- ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y mercado*, México, Porrúa, 2005.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *El control de la constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002.
- SAGUÉS, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2001.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Las transformaciones del Derecho del trabajo*, México, UNAM, 2006.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho económico*, 5ª ed., México, Porrúa, 1999.
- SCHAPIRO J. Salwyn, *Liberalismo: Su significado e historia*, trad. de Julio Ameller, Buenos Aires, Paidós, 1965.
- SHONFIELD, Andrew, *Naturaleza y alcances de la economía mixta*, México, FCE, Trad. de Eduardo L. Suárez, 1989.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional, 1981.

- STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002.
- SOLÍS DE ALBA, Ana Alicia, Ortega, Max, et al. (coordinadores), *Globalización: Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, Itaca, 2003.
- SOLÍS, Leopoldo, *La realidad económica mexicana*, 20ª ed., México, Siglo XXI, 1993.
- SOTO JUÁREZ, Gabriel, “Control de la constitucionalidad en materia económica”, Tesis de Maestría en Derecho, México, UNAM, 2008.
- SOTO REYES, Ernesto; Carrillo, Mario Alejandro et al. (coordinadores), *Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- VACHET, André, *La ideología liberal*, trad. de Pablo Fernández Albaladejo, Madrid, Fundamentos, 1970.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a ed., México, Porrúa/UNAM, 2000.
- VILLEGAS, Abelardo, *Grandes tendencias políticas contemporáneas*, UNAM, México, 1986.
- WITKER V., Jorge, *Introducción al Derecho económico*, México, Mac Graw-Hill, 4ª ed., 1999.
- *Derecho económico*, México, UNAM, 1985.
- ZEA, Leopoldo, “La ideología liberal y liberalismo Mexicano”, *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, 1957.

Revistas electrónicas

BLAS, Gerardo, "En torno al viejo y al nuevo liberalismo" en Razón y palabra, N° 37, www.cen.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/fcys/2004/marzo/html.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Planes Nacionales de Desarrollo 1989-1994 y 1994-2000