



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE DERECHO

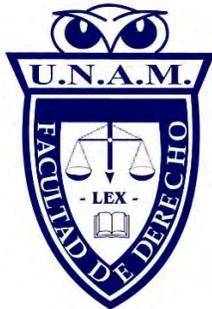
### RACIONALIDAD ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: JUSTICIA *VERSUS* EFICIENCIA

#### T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
OSCAR MONTOYA PÉREZ

ASESOR:  
LIC. JOSÉ GUADALUPE MEDINA ROMERO



MÉXICO, D.F., 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., a 25 de enero de 2016.

**DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **MONTOYA PÉREZ OSCAR**, con número de cuenta 09806391-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA RACIONALIDAD ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: JUSTICIA VERSUS EFICACIA**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. José Guadalupe Medina Romero**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.

Ciudad de México, 10 de septiembre de 2015

**Mtro. Edmundo Elias Musi**

**Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo**

**Facultad de Derecho, UNAM**

Distinguido Director,

Me permito informar a Usted que el pasante **Oscar Montoya Pérez** ha concluido su trabajo de investigación titulado *Racionalidad económica en la Constitución Política: Justicia versus Eficiencia*, mismo que presentará como tesis en su examen profesional para optar por el título de licenciado en Derecho.

Considero que el trabajo cumple con los requisitos académicos y administrativos que establece el Reglamento General de Exámenes, por lo que me permito someter a su amable consideración el citado trabajo a efecto de que tenga a bien autorizar su impresión y sea presentado en el examen profesional del sustente.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

**Atentamente**

**Lic. José Guadalupe Medina Romero**

**A Fernandita**

Por iluminar mi vida

**A mi mamá y mis hermanas y hermanos**

Por su apoyo invaluable

**Al Licenciado José Guadalupe Medina Romero**

Universitario y servidor público

**Al Licenciado Rodrigo Amadeus Santa Rita Feregrino**

Universitario y servidor público

**A la Universidad**

Por su generosidad

# La Racionalidad Económica en la Constitución Política: Justicia *versus* eficiencia

Ensayo introductorio: Los derechos sociales como bienes escasos.....	3
Capítulo I. Desarrollo histórico del modelo económico constitucional.....	17
Capítulo II. Consideraciones en torno a la idea de economicismo en el pensamiento económico en el siglo XX.....	51
El economicismo original.....	51
Una aproximación a la Teoría de la Elección Racional (TER) como elemento de análisis en la presentación de esta tesis.....	54
Racionalidad económica.....	55
Ciencia económica y sociología.....	58
Política y economía.....	63
Derecho y economía.....	67
Intervención del Estado en la economía.....	77
Capítulo III. La racionalidad constitucional en el siglo XX y la participación del Estado en la Economía.....	84
El modelo de Estado de Derecho y la Economía.....	84
Estado absolutista.....	86
Estado liberal y Estado de Derecho.....	89
Estado democrático de Derecho.....	93
Estado social y democrático de Derecho.....	94
El modelo de Estado Constitucional y el desarrollo económico.....	96
Constitucionalismo y desarrollo económico.....	98
Capítulo IV. Economicismo y Derecho Constitucional.....	110
Límites de la tutela que el derecho puede tener sobre la Economía en el Estado Constitucional.....	110
Desarrollo económico.....	112
Una revisión a las instituciones constitucionales que requieren el funcionamiento del mercado.....	117
Artículo 25.....	118
Artículo 26.....	122

Artículo 27 .....	127
Artículo 28 .....	129
Conclusiones.....	135
Bibliografía .....	141

## **Ensayo introductorio: Los derechos sociales como bienes escasos.**

### I.

Los derechos sociales constituyen una de las aportaciones jurídicas de más trascendencia de la Constitución de 1917 al constitucionalismo mundial, son expresión de la voluntad popular a través de la cual se legitima el Estado no únicamente como garante de la individualidad del ser, al reconocer derechos civiles y políticos, sino que se presenta como promotor de las exigencias sociales que tienen cabida en la configuración de la población del México moderno. No basta la igualdad de papel reconocida por un ordenamiento, sino que es necesario que el Estado garantice una igualdad en la praxis, es a partir de estas consideraciones que surgen una serie de derechos que vienen a tutelar los derechos necesarios para que la sociedad encuentre mejores condiciones de desarrollo humano en su conjunto.

Ahora bien, al hablar de “racionalidad económica en la Constitución Política”, debemos tener presente que se busca que las instituciones emanadas de la Constitución cumplan con su función de procurar justicia en su vertiente social, pero además, ser expresión de la eficiencia que beneficie a las clases más desprotegidas, en términos más precisos, crecimiento con equidad.

En este sentido, el ámbito de protección que emana del ordenamiento fundamental; se proyecta hacia el concepto de “derechos sociales”. Por ello, antes de profundizar sobre la Constitución, el Estado, la Economía y el Derecho, debemos dar una revisión al origen y *racionalidad* detrás de todo ello, para comprender cuál será la esencia de nuestra explicación.

Partimos de que la Constitución en su llamada parte dogmática, es garante de los derechos humanos, entre los cuales encontramos a los llamados derechos sociales, también conocidos, en la doctrina jurídica y de manera precisa en el

ámbito internacional, como derechos humanos de segunda generación, junto con los derechos económicos y culturales.

Desde el punto de vista filosófico, consideramos a los derechos humanos, como exigencias éticas —valores o principios—, que tienen por objeto el desarrollo de las potencialidades del ser humano. Esos valores o principios, dimanar de la propia esencia del ser humano.

Si nos referimos a los derechos sociales como bienes escasos, debemos advertir que a diferencia de los derechos civiles y políticos que contienen una obligación de no hacer por parte del Estado (es decir, de respetar la individualidad del ser humano a efecto de que, dentro del ámbito del derecho privado, entre particulares, pueda desarrollar de manera armónica sus potencialidades), éstos van a demandar una participación activa por parte del poder público para su cumplimiento; en este sentido, los concebiremos desde el punto de vista jurídico de su cumplimiento, tal como la Economía los considera.

Para la disciplina económica, los derechos representan un “valor” que dimana no de manera directa del ser humano (como lo hace desde la filosofía), sino, de la utilidad y escasez de un bien. En ese entendido, los derechos humanos se consideran bienes escasos en tanto poseen un valor positivo estimable, este valor es considerado a partir de su inclusión en los programas públicos del Estado.

Podemos decir, entonces, que el valor de un derecho está condicionado o, en términos más precisos, *estimado* desde el punto de vista de la disciplina social que lo estudia, así, desde la filosofía, serán valores o principios, mientras que desde la óptica de la economía, serán bienes, porque su satisfacción requiere de la ocupación de los recursos que se gasten en su satisfacción. Para la teoría económica, el valor representa el concepto de demanda agregada, entendida ésta como la cantidad total que los diferentes sectores de la economía están dispuestos a gastar en un periodo determinado.

Los bienes económicos son valiosos por ser útiles para el ser humano; se da valor a la utilidad de un bien, y su valor se potencia por su escasez. A la economía le toca determinar el valor (en función de sus métodos y variables) de un bien escaso y útil para la satisfacción de necesidades.

Así, encontramos una conexión entre la postura filosófica y la económica de los derechos humanos: ambos toman como referencia un patrón común, que es “un valor”; sin embargo, la concepción valorativa que tiene una postura y otra, tienen un punto de partida y llegada distinto: en el primer caso, los derechos humanos existen y valen, por la *valía* intrínseca del ser humano, y por tanto lo tienen como punto de partida y llegada; en el segundo supuesto, los bienes (útiles) que sirven para la satisfacción de los derechos humanos y que además son escasos, adquieren una valía mediata en relación con el valor de la persona; su punto de partida (que los dota de valía) es la utilidad y escasez del bien, que puede o no tener como punto de llegada a la persona humana.

Conviene explicar esta serie de posiciones con mayor amplitud, a efecto precisar el papel que desempeña la economía al asignar valores a los derechos sociales, en cuanto destina bienes (escasos) para su cumplimiento.

Podemos señalar que hablar de los derechos humanos, supone tratar dos campos diferenciados de conocimiento: el estudio del derecho, como sistema normativo, y el estudio del ser humano como titular de derechos; en este sentido, el concepto “derechos humanos”, está compuesto por dos vocablos: “derechos” y “humanos”.

El derecho como sistema normativo, proyecta su ámbito de control en última instancia sobre el ser humano; así, el derecho, toma al ser humano como fundamento, al tiempo que lo referencia como su límite.

Ahora bien, si partimos de la idea de que los derechos sociales están contenidos dentro del espectro de los derechos humanos, los concebimos como aquellas exigencias o pretensiones que tienen como finalidad la satisfacción de necesidades del ser humano a través de bienes o servicios.

Desde el punto de vista de la filosofía antropológica, el ser humano por su propia naturaleza constituye un ente con requerimientos en el ámbito biológico, psicológico y social. En el primer supuesto, el ser humano tiene necesidades de orden físico; en el segundo, el ser humano se concibe como un ente racional, con capacidad y voluntad; en el tercero, el ser humano, concebido no ya sólo en el plano individual, se relaciona con otros de su misma especie de manera natural y necesaria.

Hablamos de necesidades “básicas”, teniendo como nota la universalidad de los derechos humanos. Lo que algo podría parecer una necesidad para alguien, para otra persona, puede no constituirlo. Por eso, al hablar de necesidades básicas, nos referimos a necesidades de primigenia y capital importancia, no como un derivado de otros derechos, o como mecanismo de cumplimiento de derechos, sino a necesidades que sin demora necesitan ser satisfechas.

Bajo ese esquema, el bienestar, el desarrollo de las potencialidades del ser humano y con ello su dignidad, se constituyen por el cúmulo del ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos y se configuran en mayor o menor medida cuando son satisfechos.

Para lo anterior, el ejercicio en el cumplimiento de los derechos sociales se constituye como un presupuesto valioso, “un bien escaso”, mismo que debe ser satisfecho.

Hasta aquí, entiéndase que la escasez, como concepto económico, no es el parámetro para concebir a los derechos humanos. No es en virtud de ese concepto como se les comprende. Su origen filosófico, está por encima de su estimación económica. Su trasfondo y verdadero valor, se concentra en la definición misma del ser humano, en su esencia.

Los derechos sociales, *per se*, en su origen y finalidad no pueden ser bienes escasos, no obstante que para su pleno ejercicio y cumplimiento el Estado deba asignar valores económicos tendientes a su satisfacción.

Así, distinguimos los medios y los fines. La satisfacción de las necesidades, el ejercicio de los derechos y su cumplimiento, se contemplan entre los fines. Para lograrlos (medios), tenemos que echar mano de diversas herramientas como la economía, el derecho o la política. Por lo anterior, distinguimos que el fin *último* de todas éstas disciplinas, debería ser el preservar la dignidad del ser humano cuando los derechos humanos y los valores o principios que encausan, son cumplidos.

En muchas ocasiones, se desvaloriza el ser humano cuando se establece la primacía de unas disciplinas sobre otras, sin atender a criterios morales. Por ello la economía no cumple su función social únicamente al asignar valores de eficiencia, sino que debe reparar en el concepto de justicia o equidad, la economía pierde su sentido y deja de valer como herramienta si se aparta de las exigencias éticas que constituyen los derechos humanos en su vertiente social.

Las exigencias surgidas de la condición humana y retomadas por la filosofía o el derecho son anteriores al desarrollo de cualquier postulado de eficiencia o justicia, en este sentido, estas exigencias se presentan con independencia de la escasez o no de los bienes, por lo que advertimos que en el desarrollo práctico, los derechos sociales constituyen bienes escasos a los cuales se les deben asignar recursos para su cumplimiento y fomentar de esta manera el bienestar de una colectividad.

En este orden de ideas, los bienes para la satisfacción de necesidades comportan un bien al ser humano, entendido éste, como un beneficio o utilidad. Pero esa utilidad no se presenta como un valor positivo intrínseco, ya que la valía de los bienes escasos que se utilizan para la satisfacción de necesidades, se hallan condicionados a ganarse el título de *medios* valiosos, en la medida en que sirvan a la realización de un fin valioso.<sup>1</sup>

Los medios, en este caso los bienes, conforme al principio de eficiencia técnica que se utiliza para su asignación, nada dicen del valor ético de los fines que

---

<sup>1</sup> García Máynez, Eduardo, *Ética, Ética empírica, Ética de bienes*, Centro de Estudios Filosóficos-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1944, p. 76.

persiguen, por lo que su valor es derivado o indirecto, pues pueden lograr cualesquiera fines y serán valiosos en tanto los medios provoquen la finalidad deseada. La situación estriba en que no debe confundirse lo bueno con lo útil, al decir que lo bueno es lo útil, ya que éste calificativo se refiere a la virtud de los medios para lograr algo.<sup>2</sup>

La estimativa de un bien, entonces, deriva de una estimativa positiva para el ser humano.

A manera de ejemplo, y como entendido para clarificar lo expuesto, existe la tendencia a que se proteja el llamado “derecho humano al agua”. Por nuestra parte afirmamos, que el agua como un bien material no constituye un derecho humano: es valioso porque en efecto es un (bien) líquido escaso, y también porque a través de éste se satisfacen las necesidades del ser humano, sin embargo, el valor de este bien, que se considera para efectos de su protección, se debe a que a través de él se protegen otros derechos humanos como la salud o la vida.

En ese sentido, si observamos dicho bien, lo valuamos desde el sentido económico como un bien escaso y a la vez útil para la satisfacción de los requerimientos de las personas; constituye un valor positivo indirecto, ya que se mide en función del beneficio que importa su consumo para los seres humanos.

## II.

Una vez que distinguimos las notas características de los derechos sociales desde la filosofía y la economía, lo siguiente es determinar la forma en que se satisfacen, tomando en cuenta su naturaleza y estructura normativa.

Para ello, partimos de una clasificación doctrinal de los derechos humanos que los divide en dos categorías: en la primera englobamos las libertades fundamentales,

---

<sup>2</sup> *Ibidem* p. 73-75.

y en la segunda, ubicamos los derechos que pugnan o versan sobre un ámbito de igualdad, en esta última categoría ubicamos a los derechos sociales.

Luego, si concretamos que los derechos sociales son bienes escasos, cuando se les asocia con la escasez nos referimos a su satisfacción. Si analizamos el origen de los derechos humanos en relación con la teoría política, entenderemos que la justificación del ejercicio del poder y la formación del Estado tienen como propósito la protección del individuo y de sus derechos humanos.

Siguiendo con el análisis de los derechos sociales, como derechos humanos, planteamos una serie de retos cuando éstos son positivizados o que se toman en consideración para ser positivizados. En el sentido que expresa Jesús González Amuchastegui, los problemas económicos y políticos que presentan los derechos humanos, se refieren al planteamiento de sus limitaciones.

Así, la aplicación del Derecho y de los derechos humanos tiene por objeto regular o forjar directrices para el desarrollo económico, y con ello la satisfacción de necesidades. Sin embargo, como ha precisado Juan Antonio Cruz Parceró, es torpe e ingenuo pensar que el problema de los Derechos Sociales es sólo un problema jurídico.<sup>3</sup>

Para nuestro caso, la noción de eficiencia aplicada a los derechos humanos, en tanto bienes escasos, plantea la idea de que estos no sean positivizados; aquí es donde se presenta la dialéctica justicia versus eficiencia.<sup>4</sup> En términos económicos, la distribución de la riqueza obedece a factores de eficiencia, que no precisamente refieren a criterios de justicia o equidad.

---

<sup>3</sup> Cruz Parceró, Juan Antonio, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Carbonell, Miguel (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., UNAM-Porrúa, México, 2004. p. 87.

<sup>4</sup> González Amuchastegui, Jesús, "Concepto y fundamento de los derechos humanos. Notas sobre su enseñanza", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 14, julio-diciembre 1991, San José, Costa Rica, p. 50.

Concebidos los derechos sociales como bienes escasos, es decir, como valores inmediatos para el ser humano, lo que sigue es determinar los mecanismos de su asignación.

Si analizamos el tipo de obligaciones que implican los derechos sociales para el Estado como sujeto pasivo en el respeto a los derechos humanos, percibiremos que los derechos sociales constituyen derechos a prestaciones en sentido estricto, estatuidos en el texto constitucional o interpretativamente.<sup>5</sup> Su satisfacción engendra para las autoridades estatales un deber positivo, un deber de hacer, a través de su satisfacción directa o mediante la creación de condiciones necesarias para su satisfacción.

A mayor abundamiento, Alfonso Noriega Cantú, destaca las características de los derechos sociales:

1) Son derechos concretos, con un contenido específico; 2) exigen, por su naturaleza, una intervención activa del Estado para realizarlos; 3) Se conceden a los hombres (no olvidemos que el hombre es la medida de las cosas), en tanto que forman parte de un grupo social determinado, y 4) implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional o de los intereses personales.<sup>6</sup>

La satisfacción de necesidades requiere, por las mismas condiciones (des)iguales que se presentan de manera natural en la sociedad, de la intervención de un tercero imparcial que vele por los intereses de los más desprotegidos.

En ese sentido, se justifica la intervención del Estado como mecanismo de distribución de la riqueza.

---

<sup>5</sup> Alexy, Robert, "Derechos sociales fundamentales", en Carbonell, Miguel (comp.), *Op. Cit.*, nota 3. p. 67.

<sup>6</sup> Noriega Cantú, Alfonso, "Los derecho sociales", *Revista de Administración Pública, Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, Núm. 88, Año 1995, México, p. 314.

Los derechos sociales, valuados de manera inmediata como bienes o servicios, soportan, con base en el principio de igualdad material, un régimen jurídico diferenciado como consecuencia de la desigualdad que de hecho se presenta en la sociedad.<sup>7</sup>

Si atendemos a la lógica universalista de los derechos humanos, tenemos que procurar la satisfacción de los derechos humanos de todos por igual. Sin embargo, por la interdependencia de los derechos humanos, no podríamos satisfacer unos derechos sin satisfacer o afectar otros. En ese sentido encontramos una tensión entre las libertades fundamentales y los derechos de contenido igualitario que debe ser ponderada, según se verá en el desarrollo del presente trabajo.

### III.

Reconocidos al ser humano una serie de derechos que le son inherentes, y que se desprenden de su propia naturaleza, el Estado los inserta en el ordenamiento Constitucional para su protección y defensa.

En ese entendido, los derechos humanos se conciben como imperativos constitucionales y se instituyen como decisiones jurídico-política fundamentales. Al insertarse en el ordenamiento fundamental, pueden concebirse, por lo menos como derechos justiciables a partir su traslación de exigencias éticas a derechos o deberes positivos.

De esa forma, una de las funciones de la Constitución es precisamente servir de parámetro de racionalidad, que en buena medida "...consiste en los métodos que se adopten, en los criterios de racionalidad que operan normativamente y en la racionalidad misma de las leyes y los procedimientos."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Prieto Sanchís, "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial", en Carbonell, Miguel (comp.), *Op. Cit.*, nota 3, pp. 25-26.

<sup>8</sup> Cruz Parcero, Juan Antonio, "Comentario a Derecho y racionalidad", en Di Castro Elisabetta y Dieterlen Paulette (comp.), *Racionalidad y Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2003, p. 74.

Bajo esa perspectiva, Manuel Atienza plantea cinco niveles de racionalidad desde los que puede contemplarse la legislación: una racionalidad lingüística (R1); una racionalidad jurídico-formal (R2); una racionalidad pragmática (R3); una racionalidad teleológica (R4); y una racionalidad ética (R5).<sup>9</sup>

Para nuestro interés, nos centraremos en la racionalidad del tipo R4 y R5, ya que se refieren a los fines perseguidos y a los valores que justifican esos fines.

Cuando nos referimos a la racionalidad teleológica, los fines que se pueden perseguir son, por ejemplo, la redistribución de la riqueza o la eficiencia económica; al enfocarnos en el tipo (R5), hacemos énfasis en la legitimidad de quienes dictan las normas, y del por qué se está obligado a obedecerlas.<sup>10</sup>

Es así cuando entramos al terreno económico para determinar la concepción de los derechos humanos como imperativos constitucionales o como bienes escasos desde la óptica de los detentadores del poder.

En la conformación de la toma de decisiones a partir de las cuales se decide qué imperativos deben figurar en la Constitución, encontramos de manera necesaria la relación entre el poder y los derechos humanos. En ese sentido, existen diversas variables a tomar en consideración en la satisfacción de los derechos: sociales, jurídicas, políticas, económicas, etcétera.

La racionalidad, entendida como un imperativo emanado de la Constitución, ha tenido diversas manifestaciones y criterios a lo largo de nuestro sistema jurídico. La justiciabilidad por medio del derecho no puede apartarse de otros esquemas como la escasez de recursos con que cuenta el Estado. Por ello, la toma de decisiones del poder público debe estar regida por diversos criterios de racionalidad.

---

<sup>9</sup> Atienza, Manuel, "Contribución para una teoría de la Legislación", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989, p. 385.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 386

Lo que pretendemos mostrar, es el parámetro que los gobiernos de nuestro país han utilizado para la toma de decisiones respecto la satisfacción de las libertades fundamentales y los derechos sociales. Para ese cometido, por ahora sólo nos interesa resaltar cómo los derechos sociales en los primeros gobiernos posrevolucionarios entendieron a los derechos sociales, y segundo, cómo fueron entendidos éstos en los gobiernos donde imperó la tecnocracia.<sup>11</sup>

En el siglo XX nuestro sistema jurídico fue pionero en reconocer e incorporar en el ordenamiento fundamental de 1917, los derechos sociales. En un primer momento, estos no se concibieron en el sentido actual, esto es, no consistieron en obligaciones estatales (de acuerdo a la estructura y tipo de obligaciones de los derechos sociales que se analizó).

En la Constitución de 1917 "...la gran mayoría de las "conquistas sociales" que se introdujeron en el texto no consistieron en la imposición de deberes a los órganos del Estado (salvo la prestación de la educación gratuita del artículo 3o.), sino fundamentalmente en la imposición de limitaciones a las conductas de los particulares, tanto en materia agraria como en materia laboral".<sup>12</sup>

En ese sentido, los derechos sociales se concibieron como límites para ciertos sujetos con el fin de proteger condiciones de otros sujetos más débiles; los imperativos constitucionales no imponían la obligación al Estado de conferir prestaciones en favor de quienes menos tenían.

Los derechos sociales, como producto de la Revolución, se concibieron como meros postulados ideológicos desprovistos de los mecanismos para hacerlos justiciables.<sup>13</sup> Las conquistas revolucionarias, que culminaron con la adopción de los artículos 27 y el 123 Constitucionales (parámetros en cuanto a la propiedad de

---

<sup>11</sup> Lo anterior, a reserva de que los períodos intermedios serán tratados con mayor detenimiento en el capítulo primero.

<sup>12</sup> Cruz Parceró, Juan Antonio, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Carbonell Miguel (comp.), *Op. Cit.*, nota 3, p. 88

<sup>13</sup> *Ídem*

las tierras y una de las libertades fundamentales como lo es el derecho al trabajo), fueron más bien, entendidas como límites de respeto a una clase social, y no como una obligación.

Lo anterior se puede comprobar, toda vez que la Revolución Mexicana se alimentó y formó su criterio ideológico en la propia realidad de nuestro país, en donde se planteaba un cambio de las condiciones morales del régimen porfirista y no tanto abrevó su inspiración de teorías extranjeras.<sup>14</sup> En ese sentido, las pugnas por el poder se enfocaban en un cambio institucional, social y económico.

En relación con el poder, el gobierno en turno, quedaba legitimado por el reconocimiento de los derechos sociales en el texto constitucional, aunque el tema de su justiciabilidad dejara mucho que desear.

A partir de las décadas de los años veinte y treinta, como desarrollo de la política implementada, la injerencia del Estado en la Economía iba en aumento, y por ello, y debido a la creación de instituciones que permitían el intervencionismo estatal, demandaba una nueva clase de expertos en las técnicas recientes.<sup>15</sup>

A partir de 1970, se comenzaron a dar una serie de reformas en nuestra Constitución Política, para concebir, ahora sí, a los derechos sociales como prestaciones, en donde el Estado debía brindar un bien o servicio a sus gobernados. La legitimidad del gobierno en turno prosperó por las intervenciones populistas; sin embargo, al paso de su éxito, se descuidaban otros aspectos como la libertad y el desarrollo económico que quedaban rezagados.

Lo anterior provocó que para los años ochenta y noventa, la crisis de la deuda permitiera la llegada de la técnica al poder en los gobiernos neoliberales que encauzaron al país por la senda de la privatización y del libre comercio.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Op. Cit.*, nota 6, p. 320

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 669

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 682

La legitimidad en los gobiernos tecnócratas se trasladaba a las ventajas que proporcionaba la técnica. Eso supone, que la tecnocracia se caracterizó por la inclusión en la vida democrática del poder que se personifica a través de la técnica.

En ese sentido, "... el tecnócrata...no representa la técnica en el poder, pero asegura la elección de una política a partir de los datos técnicos".<sup>17</sup>

La toma de decisiones ahora tenía otra referencia para contrarrestar la pérdida de legitimidad: la introducción de la economía como política rectora y el tratamiento de los derechos sociales como bienes escasos, introduciendo con ello la primacía de la "eficiencia" sobre otros criterios de racionalidad.

El ascenso al poder de los tecnócratas, aseguraba la inclusión de políticas del pueblo, pero no para el pueblo; se dejó de lado ese Estado democrático que velará de manera integral por el interés de la colectividad.

En nuestro criterio, lo anterior supone que se dejan de lado otras variables que se toman en cuenta a la hora de formular las políticas gubernamentales, y que versan sobre el bienestar de la persona bajo el cumplimiento de determinados rubros, como lo es el respeto a los derechos humanos.

Las políticas económicas que en el corto plazo aliviaban las crisis económicas, mediante la implantación de la técnica no como herramienta de planeación, sino como un modelo que suplantaba la toma de decisiones, permitió que los tecnócratas aplicaran libremente su saber al servicio del progreso económico a largo plazo; sin embargo, en el corto plazo los costos para ciertos grupos fueron devastadores.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> De Lucas y Murillo de la Cueva, Fernando, "Ideología, tecnocracia y liberalismo", *Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Universidad Alfonso X el Sabio, vol. 1, 2003, p. 7

<sup>18</sup> Babb, Sahra, "Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México", *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XVI (48), 1998, p. 663

Por lo anterior, en los términos que explica Sahra Babb, los tecnócratas en México resienten una crisis de legitimidad ideológica por el reclamo de una participación más democrática en donde movimientos y gobiernos populares ven con recelo a los profesionistas; la reciente importancia de los partidos de oposición, ha dado lugar a la aparición de nuevas propuestas más incluyentes y participativas.

## Capítulo I.

# Desarrollo histórico del modelo económico constitucional

El desarrollo de las relaciones sociales se encuentra regulado por las normas que tienen vigencia en un determinado territorio.<sup>19</sup> El sistema social configura un amplio conjunto de relaciones de la más diversa índole, en este sentido tenemos numerosos subsistemas que interactúan y se desarrollan en el entorno social. En una primera aproximación hablaré de las relaciones económicas que han sido positivizadas por la norma fundamental de 1917.

Como resultado del movimiento revolucionario de 1910 se dio la recuperación de los valores de libertad electoral, elección directa y libertad municipal, que se convirtieron en potentes instrumentos de la ciudadanía para despojar a la presidencia de todo vestigio de poder personal asociado con su connotación fuertemente arbitraria.

Entre 1911 y 1920 fue derrotada una clase política y con ello vino, no solo el colapso de las instituciones federales, sino también de su ejército, disuelto en 1914. La derrota y disolución del ejército (cuyos cuadros profesionales no lograron regenerarse hasta la Segunda Guerra Mundial) dejó el espacio abierto para que el desarrollo y la consolidación de nuevas formas organizativas de la ciudadanía y su gobierno fueran de carácter esencialmente civil.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> “Al margen de las concepciones teóricas acerca del origen del Estado, esta forma política ha conocido una evolución desde el siglo XVI que permite hablar de cuatro formas de Estado: a) Estado absolutista, b) el Estado liberal, c) el Estado democrático y d) El Estado social y democrático de derecho”. Cotarelo, Ramón, “Teoría del Estado”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*. Trotta, Madrid, p. 18.

<sup>20</sup> Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano” en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-Fondo del Cultura Económica, México, 1994, p. 23.

Una vez concluido el periodo de guerras internas, el país estaba por enfrentar el proceso de transición y creación de instituciones sólidas que le permitieran un desarrollo armónico y sostenible, pero sobre todo estaba en condiciones de hacer cumplir las demandas emanadas de la Revolución y legitimar el ejercicio de quienes detentaban el poder.

En el texto constitucional de 1917 se establece nuevamente la figura presidencial que da cuenta de una tradición política arraigada en la sociedad mexicana, pero presenta una diferencia sustancial en cuanto a la Carta de 1857, prevé en los artículos 29, 66, 67, 73 fracción VI base 3a., entre otros, un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría. “El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la condición de que México ‘ha necesitado y todavía necesita de gobiernos fuertes’, sin caer en la confusión en que se había caído al entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico”.<sup>21</sup>

De primera intención se establece una división de poderes encaminada a lograr el consenso general, toda vez que no debe entenderse la división en el sentido de pesos y contrapesos,<sup>22</sup> sino más bien en la tesitura de cooperación, cada uno desde sus respectivas competencias. De esta manera la figura presidencial se encuentra separada del Poder Legislativo, el titular del Ejecutivo es elegido por el voto universal y directo. Además de las funciones como jefe de gobierno y Estado, el presidente tiene facultades legislativas al ser uno de los

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>22</sup> “La idea clásica de los ‘pesos y contrapesos’... tiene que ver con la capacidad de las instituciones para contrapesarse unas con otras. Esta idea se ha expuesto... por Madison en el documento 47 de *El Federalista*, al criticar la idea de acumulación de poderes en el sentido de que, el Poder Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo se encuentren en tres manos separadas, sí es necesario que no se encuentren todos concentrados en las mismas manos”. Guerrero, Manuel Alejandro, *México: la paradoja de su democracia*, Universidad Iberoamericana, México, 2004, p. 27.

sujetos enunciados en el artículo 71 de la Constitución para presentar iniciativas de ley, vetar las leyes que aprueba el Congreso y obtener del Congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales.<sup>23</sup>

En cuanto al Poder Judicial el código político de 1917 garantizó su independencia al establecer en el artículo 96 que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían elegidos por el Congreso en funciones de Colegio Electoral, previamente propuestos por las legislaturas de los estados, mismos que deberían obtener la mayoría absoluta y en caso de no ser así se daría una segunda vuelta entre los dos que hubieran obtenido el mayor número de votos.<sup>24</sup>

De lo anterior podemos establecer que la Constitución de 1917 estaba dotada de mecanismos formales que garantizaban la independencia de competencias y poderes.

El límite del poder de la presidencia se finca en el control que ejerce el Congreso sobre los actos de gobierno, en la separación de competencias entre presidencia y Congreso, en la independencia del Poder Judicial y en la definición temporal del periodo presidencial que se fortalece mediante el principio de la no reelección del presidente, al igual que todo cargo de elección federal, estatal o municipal.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Estas facultades extraordinarias se acentuarían pasando de un sistema presidencial a un presidencialismo, donde el titular del Ejecutivo tiene preeminencia sobre los otros dos poderes. Esto puede observarse en las reformas al artículo 49 que establece que a parte de lo dispuesto en el artículo 29, también gozará de facultades extraordinarias en el supuesto establecido en el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere al comercio exterior.

<sup>24</sup> Actualmente el procedimiento para la elección de ministros está sujeta a una terna presentada por el titular del Ejecutivo federal y que es aprobada por la Cámara de Senadores, o en su defecto, si no es designado en el plazo establecido de 30 días, es el mismo titular del Ejecutivo quien decide que persona ocupará el cargo. De esta manera se pone en duda la independencia del Poder Judicial toda vez que está sujeto a la designación del presidente, ya sea directa o indirectamente.

<sup>25</sup> Hernández Chávez, Alicia, *Op. Cit.*, nota 20, p. 24.

Una vez resuelto el problema de la representación, y atribuidas las facultades al presidente de iniciar leyes, designar a los secretarios de Estado sin pasar por la aprobación del legislativo, además de sus funciones de gobierno, el Ejecutivo federal comenzaría a establecer las políticas (entre ellas las económicas y sociales) que definirían a la nación mexicana del siglo XX.

La configuración y desarrollo del modelo económico mexicano representa el avance jurídico, institucional y político de la sociedad mexicana a lo largo de su historia. Más recientemente a partir de la Carta Fundamental de 1917 y las posteriores reformas que han ido ajustando el sistema jurídico a los modernos procesos de producción.

El profesor José Gamas Torruco nos dice que “Un sistema económico es la institución mediante la cual la sociedad organiza la satisfacción de las necesidades materiales del grupo”.<sup>26</sup> La formalización de este sistema se establece en los programas de gobierno que tienen su fundamentación en la Carta Magna, como señala Miguel de la Madrid.

La inclusión explícita del concepto de rectoría económica del Estado<sup>27</sup> obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional...

A partir de la Revolución Mexicana se atribuyó expresamente al Estado la facultad de propiciar e impulsar el desarrollo nacional como medio indispensable para integrar a la nación y para darle el marco dentro del cual se cumplieran los valores políticos que señalan nuestras leyes fundamentales.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 1041.

<sup>27</sup> Este concepto ha sido ampliamente difundido por la teoría constitucional y ha sido la guía para la intervención activa del Estado en la economía nacional. Un desarrollo más amplio del tema se encuentra en *Rectoría económica del Estado*, Porrúa, México, 1985

<sup>28</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, “Comentario al artículo 25”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. IV, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LV legislatura, México, 1994, pp. 188 y 189.

En este sentido, partimos de las concepciones del capítulo económico de la Constitución<sup>29</sup> que fueron establecidas por el Constituyente de 1917,<sup>30</sup> sin embargo no debemos perder de vista el papel que desempeñaron los derechos sociales en esta construcción jurídica.

El capítulo económico estaba constituido únicamente por los artículos 27 y 28. Los textos originales de los artículos 25 y 26 se referían a la libertad de correspondencia bajo estafeta<sup>31</sup> y al alojamiento en casa particular de miembros del ejército,<sup>32</sup> estos artículos pasaron a formar los dos últimos párrafos del artículo 16, texto hoy vigente. El artículo 25 fue dedicado a la rectoría económica del Estado y a la economía mixta y el 26 a la planeación democrática del desarrollo.

---

<sup>29</sup> Los artículos 25, 26, 27 y 28 constituyen lo que se identifica como “Capítulo Económico” de nuestra Ley Fundamental. Originalmente la Constitución de 1917 solo considero los artículos 27 y 28 dentro de este apartado económico, posteriormente el presidente Miguel de la Madrid presentaría una serie de propuestas para su reforma en la iniciativa del 3 de diciembre de 1982, mismas que fueron aprobadas por el Constituyente permanente y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

<sup>30</sup> Un dato que regularmente pasa inadvertido es el hecho de la Constitución de 1917 estaba diseñada para ser una reforma a la de 1857, esto se encuentra establecido en su mismo nombre “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857” de esta manera se encuentra una línea de continuidad en el proyecto de nación que concibió el Constituyente de 1857. de la misma manera, esta línea no se limitó a reformas menores, toda vez que fue incorporado el conjunto de demandas sociales resultantes del conflicto revolucionario, cuyos principales ejes giran en torno “a los ideales de la democracia, el nacionalismo y la justicia social”. Madrid Hurtado, Miguel de la, “La Constitución y sus principios fundamentales”, *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Constitucional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 42.

<sup>31</sup> Artículo 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

<sup>32</sup> Artículo 26. En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Al respecto, es de mencionarse el artículo de Salvador Martínez de Alva dentro del apartado “Comentarios sobre la Constitución mexicana en el extranjero al momento de expedirse en 1917” en la compilación *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, que presenta la visión que se tenía de la política mexicana en materia económica en el exterior.

En materia económica, el documento de Querétaro es peligroso porque el precario sistema de tenencia que prevé estrangulará seguramente la iniciativa extranjera y alienará el capital extranjero, socialmente es impracticable porque las condiciones económicas del país no justifican la promulgación ni permiten la aplicación de la legislación al tipo propuesto. Políticamente falta la sanción de la mayoría del pueblo porque no respeta las propias empresas de su partido y porque le niega a los habitantes de la República aquellos derechos reconocidos y respetados en todas las comunidades civilizadas, incluidas la libertad de conciencia y aún el derecho a la vida.<sup>33</sup>

Por su parte Emilio O. Rabasa nos dice que el modelo liberal es establecido por el Constituyente de Querétaro como un liberalismo económico social, al proponer un documento que trascienda de las simples reformas y su labor se establezca por el “camino de la liberación social de las grandes masas — trabajadores y campesinos— eternamente olvidadas y subyugadas en nuestra historia”.<sup>34</sup>

Así, al inicio de la “nueva vida Constitucional” Venustiano Carranza se propuso organizar las relaciones sociales y políticas al interior de la República conforme a lo establecido en la Norma Fundamental. Sin embargo el país aun atravesaba por los estragos de los movimientos armados, se tenía una Ley Suprema, pero los factores reales de poder se seguían manifestando al margen de

---

<sup>33</sup> Martínez de Alva, Salvador, “La Constitución mexicana de 1917” en González Oropeza, Manuel (comp.), *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, UNAM, México, 1998, p. 252.

<sup>34</sup> Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, p. 324.

la institucionalidad. Los desafíos armados fueron enfrentados por la imposición de la fuerza, toda vez que las tropas armadas seguían unidas alrededor de sus jefes.

Sería largo el camino que México enfrentaría hacia la reconstrucción nacional. Tras la caída del poder fáctico de Carranza, debido a la separación del grupo de Sonora encabezada por Obregón,<sup>35</sup> considerado como uno de los caudillos por varios sectores de la población y su posterior asesinato (de Carranza), quedaría atrás su proyecto político de terminar con la presencia militar en la presidencia.

Adolfo de la Huerta asumiría provisionalmente la presidencia (del 1o. de junio al 30 de noviembre de 1920), siendo designado así por el Congreso. Durante este periodo logró estabilizar y pacificar el país mientras se realizaban las nuevas elecciones presidenciales, de las que resultó electo el general Álvaro Obregón.

Durante la presidencia de Álvaro Obregón se impulsó el desarrollo institucional, partiendo de los esfuerzos en materia educativa, siendo ésta una de las primeras en modificar la Constitución. “Obregón combinó admirablemente la autoridad personal que le era reconocida con la tolerancia de libertades que se manifestaban con vigor, pero que podían canalizarse dentro del nuevo cuadro institucional”.<sup>36</sup> El presidente logró ganarse el apoyo de la clase obrera y campesina gracias a los programas de gobierno con los cuales cumplió con

---

<sup>35</sup> El discurso de Sonora tiene dos partes y una misma trama: la del reconocimiento de las cualidades populares y la de la exaltación de Álvaro Obregón.

La primera es un argumento de dos filos: uno corresponde, al conocimiento de los padecimientos de la mayoría por la crisis económica y la paz social, siempre asombrosa por sus resultados: se juzga que existe, por los sufrimientos, el móvil de las protestas de las luchas civiles. Si nada ha ocurrido, somos un pueblo dotado de virtudes ejemplares. El otro filo es lo contrario: lo que se califica de virtud puede ser indiferencia ante el destino de la nación, en cuyo caso las decisiones del gobierno, y la repercusión de problemas internacionales, serían causas de lo irremediable. García Cantú, Gastón, “Sombras sucesoria”, *Idea de México, VI. El poder*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 471.

<sup>36</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 506.

algunas demandas que eran impostergables para este sector social, como lo era la reforma agraria, que fue instrumentada de manera gradual procurando “no afectar los latifundios, su producción y productividad, hasta no tener preparada la pequeña propiedad... Procuero beneficios inmediatos a la clase obrera convirtiéndose en un intermediario y árbitro con los empresarios; distinguió a la CROM y promovió el sindicalismo”.<sup>37</sup>

En este mismo periodo el gobierno mexicano fue reconocido tras los Tratados de Bucareli por el gobierno de los Estados Unidos de América. En este apartado la Constitución de 1917 representaba un riesgo en la relación bilateral, toda vez que afectaba los intereses económicos de los propietarios e inversionistas extranjeros, prohibiendo que tuvieran propiedades, a menos que optaran por la nacionalidad mexicana.

Plutarco Elías Calles sería el nuevo candidato oficial pese a la resistencia huertista, toda vez que no fue favorecido por Obregón.

Durante el gobierno constitucional de Calles<sup>38</sup> se dio continuidad al proyecto de la Revolución con el apoyo de Obregón y el reconocimiento del gobierno norteamericano con el cual se había negociado la deuda externa. Se dio el escenario propicio para el control del ejército, así como para la configuración “de los elementos socio-políticos para la creación del partido oficial de la Revolución: el Partido Nacional Revolucionario (PNR),<sup>39</sup> el cual iniciaría al país en una vida institucional y democrática.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 507.

<sup>38</sup> El maximato, “se ha identificado como maximato el periodo que abarca de 1928 a 1934, en el que Calles se convirtió en el jefe máximo de la Revolución, debido a que los presidentes en turno carecían de autoridad. Durante estos años gobernaron el licenciado Emilio Portes Gil, el coronel Pascual Ortiz Rubio y el general Abelardo L. Rodríguez...”, Flores Rangel, Juan José, *Historia de México*, Thomson, México, 2005, p. 376.

<sup>39</sup> “El PNR fue una creación del Estado, formado a base de un conjunto de organizaciones políticas y jefes locales. Inicialmente fue un partido de ‘cuadros’ y de ‘notables’. No tenía una verdadera

En el marco institucional se funda el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, con lo que se continúa con la reestructuración de las finanzas, se expide la Ley de Instituciones de Crédito para regular la actividad bancaria privada.

En el aspecto público se establecen instituciones para la atención crediticia de sectores particulares. Se da continuidad al tema del reparto de tierra ante las demandas campesinas. Se reconoce la capacidad generadora de trabajo, producción y capital de la clase empresarial generando compromisos con el gobierno en materia de creación de infraestructura.

En la Constitución se amplían las facultades del Ejecutivo en materia de representación, se viene consolidando lo que daría pauta a la figura del presidencialismo.

Al finalizar Calles su mandato constitucional, Obregón, quien había sido electo nuevamente, fue asesinado, con lo cual el rumbo del país era incierto.

El entonces secretario de Gobernación Emilio Portes Gil fue designado presidente interino por el Congreso, en aplicación de los artículos 84 y 85 constitucionales.

Portes Gil gobernó del 10. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, dando continuidad al proyecto callista de fortalecer al Estado. Unas de las acciones del presidente fue la de impulsar la iniciativa de crear partidos políticos.

---

base social. Se fundó en el compromiso de quienes ejercitaban el poder real de institucionalizar la vida política, dando a todos ellos participación y cumplimiento de demandas en forma satisfactoria". Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 512.

<sup>40</sup> Flores Rangel, Juan José, *Op. Cit.*, nota 38, p. 378.

En este periodo se le concedió autonomía a la Universidad Nacional de México, permitiendo avances en la expresión de corrientes ideológicas en un espacio fuera de los alcances del gobierno.

Se convocó a elecciones extraordinarias donde el PNR presentó como candidato a Pascual Ortiz Rubio quien contendió contra el ex secretario de Educación Pública José Vasconcelos.

Ortiz Rubio asumió la presidencia el 5 de febrero de 1930, renunciando el 2 de septiembre de 1932, un día después de su tercer informe de gobierno, debido al hartazgo de las imposiciones callistas. Abelardo L. Rodríguez como nuevo suplente tomo posesión de la presidencia el 3 de septiembre de 1932.

En este periodo se modifican los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 82, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución, sentando las bases para la institucionalización del Ejecutivo, estableciendo la prohibición absoluta de su reelección y de los gobernadores de los estados, y para el caso de legisladores y presidentes municipales se limita la reelección al periodo inmediato. También se establece la obligación de separarse del cargo de la administración o judicatura para poder ser electos.

En materia agraria se privo del amparo a los propietarios afectados por resoluciones de restitución agraria especializada y se exigió la explotación de la pequeña propiedad para poder gozar del status constitucional, primero a través de una reforma hecha por el órgano de reformas constitucionales a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el artículo 27 ordenó ser parte de la Constitución (*Diario Oficial* del 15 de enero de 1932) y después por una reforma al texto constitucional mismo (*Diario Oficial* del 10 de enero de 1934, artículo 133).

...Muy notable fue la materia del trabajo, por la trascendencia del problema laboral y a fin de fijar una política, así como de reglas uniformes para la república... Se expide la primera Ley Federal del Trabajo.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Gamás Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 514.

El PNR realizará un Plan Sexenal para el siguiente gobierno, con el fin de dar continuidad a la institucionalización. Este Plan era el reflejo de la conciliación del discurso que pedía el cumplimiento de la reforma agraria con un mejoramiento de las condiciones obreras y del discurso moderado de Calles y el gobierno. “Se reconoció al Estado como gestor y ordenador de los diversos intereses y responsable del desarrollo económico”.<sup>42</sup>

Esta vez el candidato del PNR sería el general Lázaro Cárdenas que se había desempeñado como gobernador de Michoacán y dirigente del Partido. Cárdenas tomó posesión el 1o. de diciembre de 1934, concluyendo su sexenio el 30 de noviembre de 1940.

En materia educativa la Constitución incorporó una reforma que establecía el carácter socialista de la educación, Cárdenas supo acercarse a los sectores populares, llevando adelante la reforma agraria atendiendo el reparto de tierras, además de permitir la libre manifestación de los derechos de los obreros, principalmente el derecho de huelga.

La política de Cárdenas chocaba contra las inclinaciones de Calles de proteger a la clase empresarial. Calles fue expulsado del país por su insistencia en hacer presencia política.

En el año de 1938 el PNR sufriría una reestructuración que reconoció como jefe al Presidente de la República. Su nombre cambió al de Partido de la Revolución Mexicana.

Este periodo estuvo caracterizado por el nacionalismo económico, primeramente con los ferrocarriles que además de constituir un medio efectivo de

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 515.

transporte, representaba un apoyo fundamental para las actividades productivas del país. Su nacionalización se dio en junio de 1937.

El proceso de nacionalizaciones se acentuó el 18 de marzo de 1938 con la conocida expropiación petrolera<sup>43</sup> “aprovechando coyunturas internacionales; sin embargo, solo puede explicarse una actitud valiente y riesgosa con un gobierno que cuenta con fuerte apoyo popular”.<sup>44</sup> El historiador Flores Rangel nos presenta esta visión de la nacionalización petrolera.

Para afrontar el problema que se acercaba por la nacionalización, el presidente Cárdenas solicitó al pueblo mexicano la unión y el trabajo fuerte. Esa ocasión, ignorando el conflicto que enfrentaría el país con las reclamaciones extranjeras, la población festejó en medio de la noche y rodeado por la pobreza, el privilegio de poder decir que el petróleo ya era nuestro.

En cuanto los trabajadores que estaban en las instalaciones escucharon el mensaje presidencial, ellos mismo tomaron las instalaciones a nombre del gobierno.<sup>45</sup>

En materia agraria se dio el reparto de tierras más grande que se había realizado en nuestro país como consecuencia de la expropiación de los latifundios.

En este escenario se da la fundación del Partido Acción Nacional por Manuel Gómez Morín en 1939.

---

<sup>43</sup> “La nacionalización del petróleo ha sido el paso mayor en la descolonización de México. Ésta es la premisa fundamental y todo aquello que debilite al Estado, interna y externamente, prolonga la condición colonial. Si esto es verdad y verdad repetida oficialmente, la privatización de empresas de la nación es un grave desacierto. La nación pierde y el Estado confunde sus fines de lograr el bien por medio de lo útil con los del lucro privado. Por ello la memoria de 1938 no tuvo el alcance histórico que pudo tener para las nuevas generaciones”. García Cantú, Gastón, “El legado de Cárdenas”, *Op. Cit.*, nota 35, p. 498.

<sup>44</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 517.

<sup>45</sup> Flores Rangel, Juan José, *Op. Cit.*, nota 38, p. 403.

La clase empresarial que no había sido afectada por Cárdenas, veía a la agitación obrera como una preocupación, por lo que disminuyó su inversión y sus capitales salieron del país. La intervención estatal era percibida como una amenaza a la libertad individual.

El 9 de noviembre de 1940 se publica en el *Diario Oficial* la reforma al artículo 27 que estableció las normas para la explotación exclusiva por la nación de la riqueza petrolera.<sup>46</sup>

### **El fortalecimiento del Estado mexicano.**

Las transformaciones económicas resultado de la política cardenista representaron un parteaguas en la historia nacional, con esto el general Cárdenas obtendría el triunfo para su candidato, Manuel Ávila Camacho en 1940.

El nuevo presidente contaba con una centralización del poder dejada por Cárdenas, existían avances en materia de justicia social, aunque la estabilidad política aun presentaba amenazas; Ávila Camacho toma la decisión de eliminar al sector militar del Partido, argumentando que las fuerzas armadas deberían estar al servicio del país y no como amenaza que interviniera en la política. Era el fin del caudillismo.

El presidente ponía en marcha el segundo Plan Sexenal como guía del PRM, en él se enfatizaban las metas sociales de la Constitución de 1917,

---

<sup>46</sup> En este sentido se da la tercera reforma al artículo 27 constitucional "Imposibilidad constitucional para expedir concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos". La primera se había dado en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez el 10 de enero de 1934; la segunda también en el periodo del presidente Cárdenas, que declaraba la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales, donde le Ejecutivo federal, conocería y resolvería en definitiva. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, t. IV, p. 1550.

mencionaba la unidad, el desarrollo, la industrialización, la pequeña propiedad agrícola y la tecnología aplicable a la producción, además de reconocer el valor de la empresa y de la iniciativa privada.

En materia de política externa México participó en la Segunda Guerra Mundial, además de enviar al Escuadrón 201, la participación se dio abasteciendo combustible a la armada de los aliados, por parte de los buques-tanque de Petróleos Mexicanos.

Se da una nueva reestructuración al partido oficial, denominándose Partido Revolucionario Institucional, lo que representa una gran contradicción, ya que no es posible conciliar lo revolucionario con lo institucional, sin embargo el discurso oficial fue en el sentido de que la Revolución sería dirigida desde el gobierno, y de esta manera el movimiento armado se había convertido en una institución.

Destacan las reformas siguientes: facultades al Congreso para legislar sobre hidrocarburos, para impedir restricciones en el comercio de estado a estado y para establecer contribuciones específicamente federales... para expedir aranceles al comercio exterior (artículo 73, fracciones IX, X, XXIX y XXX, *Diario Oficial* del 24 de octubre y 18 de noviembre de 1942).<sup>47</sup>

A partir de la toma de posesión de Miguel Alemán se iniciaría el mundialmente conocido “milagro mexicano” como una época de estabilidad y crecimiento sin precedentes durante dos décadas.<sup>48</sup> Se estructura un proyecto modernizador de nación,<sup>49</sup> que tiene como base la industrialización, buscando mejorar las condiciones de las mayorías. “Crecer para después distribuir”.

---

<sup>47</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 523.

<sup>48</sup> En el plano nacional el periodo de 1926 a 1970 es referido como “El desarrollo estabilizador”.

<sup>49</sup> “La tendencia modernizadora no fue una estrategia original del alemanismo, fue impuesta por el momento que vivía el capitalismo internacional, que correspondió a la tendencia democratizadora que imperó en el mundo luego de la Segunda Guerra Mundial”, Flores Rangel, Juan José, *Op. Cit.*, nota 38, p. 425.

El Estado es el regulador directo de la economía nacional, desarrollando áreas estratégicas. Existe un fortalecimiento de organismos y empresas públicas. El crecimiento de la economía se da con base en el mercado interno. La industria es proveída por insumos baratos manteniendo precios bajos en los energéticos. “Las cifras del crecimiento en México, en las dos décadas consideradas, son de las más altas del mundo: 6% del Producto Interno Bruto, 8% anual de inversión privada”.<sup>50</sup>

En este periodo el desempeño agregado del sistema financiero mexicano estuvo marcado por las siguientes características:

i) el sistema financiero tuvo un crecimiento histórico sin precedentes; ii) en este crecimiento los intermediarios privados tuvieron el papel más importante; iii) el crecimiento del sistema financiero en México, comparado con otros países durante el mismo periodo, es pobre en términos de penetración financiera histórica; iv) la financiación de la inflación fue dirigida fundamentalmente a los sectores industrial y comercial de la economía; v) a pesar del crecimiento sostenido del sector, la concentración industrial de la banca privada no disminuyó e incluso aumentó; vi) este crecimiento se logró manteniendo la estabilidad y viabilidad del sistema, ya que la banca privada tuvo un desempeño notorio en términos de rentabilidad y asignación del crédito.<sup>51</sup>

El gobierno alcanza una legitimidad sostenida en el crecimiento económico. El Estado asumía el papel de integrador de la nación y motor del desarrollo. Se consolidó la disciplina al interior de Partido dando estabilidad política al crecimiento económico. “La mayor gratificación económica y social la tuvieron los empresarios que aprovecharon la política del gobierno. La clase media urbana fue

---

<sup>50</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 524.

<sup>51</sup> Del Ángel Mobarak, Gustavo, “La banca antes de la nacionalización” en Del Ángel Mobarak, Gustavo *et al.* (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la Nacionalización bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 43 y 44. Lecturas El Trimestre Económico, núm. 96.

la segunda gran beneficiaria con alimentos baratos, empleos y servicios sociales”.<sup>52</sup>

En materia económica se da la reforma al artículo 131, publicada en el *Diario Oficial* el 8 de marzo de 1951 con la cual se extienden las facultades extraordinarias del presidente para reformar las tarifas de importación y exportación. Durante los periodos siguientes se continuaría la misma política económica.

En el campo electoral, se da entrada al voto de la mujer y se abre de manera tenue el camino de la oposición al crear la figura de los “diputados de partido” acreditándose con un porcentaje mínimo de la votación nacional. De igual manera, el artículo 123 fue adicionado con un apartado B, regulando la relación de los trabajadores del Estado.

El 29 de diciembre de 1960 se publica en el *Diario Oficial* una nueva reforma al artículo 27 constitucional estableciendo la “Competencia exclusiva de la nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica”<sup>53</sup> que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

El agotamiento del modelo económico se daría con la crisis política al inicio de los años setenta. Durante el régimen de Díaz Ordaz se llegó al agotamiento del modelo de Desarrollo Estabilizador que, junto con el autoritarismo político sumió en una crisis de estabilidad a todo el sistema mexicano. En esta etapa ya prevalecía la desigualdad en cuanto al reparto del ingreso, siendo beneficiados los empresarios nacionales que debido a la política de impulsos al consumo nacional era ineficiente, y sin embargo, protegidos por el gobierno con el control de los salarios, los estímulos y la protección arancelaria.

---

<sup>52</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, pp. 526 y 527.

<sup>53</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, *Op. Cit.*, nota 28, p. 1551.

El crecimiento de la clase media urbana se dio en gran medida debido a las políticas de salud, educación y comunicación. La población en general crecía a un ritmo que la economía no podría sostener.

Una nueva década estaba por comenzar. Con el gobierno de Luis Echeverría se instrumentaría una nueva política gubernamental encaminada a enfrentar la crisis, el Estado pondría en marcha un nuevo modelo de desarrollo, donde el Estado reasumía su rectoría sobre la economía, pero además otorgaría una libertad con responsabilidad a los empresarios, que comenzaron a formar lo que se conocería como la iniciativa privada.

En este sentido, el régimen político encontraría un punto de quiebre entre el régimen posrevolucionario, el fin de la presidencia de Díaz Ordaz y el inicio de la de Luis Echeverría.

El nuevo discurso presidencial mexicano buscó renovar las fuentes de legitimidad del régimen poniendo énfasis en lo que entonces se llamó la “apertura democrática”, pero además el presidente insistió en que él y su partido estaban dispuestos a renovar su compromiso histórico con las clases populares —obreros y ejidatarios—. El gasto público se empleó hasta llegar al exceso para mantener o reforzar los controles de la presidencia sobre los actores políticos masivos y sobre la economía en general, hasta que se topó con los límites impuestos por el sector externo y la imposibilidad del aparato industrial mexicano de hacer frente a su necesidad de divisas.<sup>54</sup>

En septiembre de 1976 el gobierno devaluó el peso como consecuencia de las realidades económicas antes descritas. El déficit presupuestal y el endeudamiento externo no habían sido suficientes para hacer frente a la

---

<sup>54</sup> Meyer Lorenzo, “La búsqueda de alternativas”, en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003, p. 118.

inestabilidad económica propiciada por la política neopopulista que buscaba la legitimación del gobierno.

El gasto que había sido destinado al desarrollo popular no fue suficiente para crear beneficios de largo plazo y al contrario al financiarse con gasto público deficitario y endeudamiento produjo mayor inflación, que terminaría con los beneficios a corto plazo. La devaluación agravaba la inflación y los consecuentes ajustes de política fiscal inhibieron la inversión privada. La consecuencia: el desempleo y la recesión.

Entre las reformas en materia económica que encontramos en este período están las siguientes: Se federalizó la materia de regulación de energía nuclear y asentamientos humanos; se restringió la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos (artículo 27); en materia laboral se estableció el Fondo Nacional de la Vivienda con aportaciones patronales y se aumentó la protección de la jornada de trabajo (artículo 123); se declaró parte del territorio nacional la zona económica exclusiva (artículo 27).

Así terminaría, en plena crisis económica y política el mandato de Echeverría, dando entrada al gobierno constitucional de José López Portillo. “En 1976 pareció terminar una estrategia económica y un estilo de hacer política, para dar paso a otros que pondrían un perfil menor en el exterior y un papel igualmente menor del gasto público y del protagonismo presidencial, de acuerdo con el neoliberalismo, que empezaba a imponerse como alternativa en el sistema mundial”.<sup>55</sup>

De 1977 a 1981 el crecimiento del país fue de 7.8%, el descubrimiento de enormes yacimientos petroleros en el sureste mexicano cambiaría el rumbo propuesto. Los recursos permitieron la inversión pública al mismo tiempo que estimulaba la inversión privada, sin embargo esto no fue suficiente para detener la inflación que se elevó al 24%.

---

<sup>55</sup> Meyer, Lorenzo, “La visión general”, en *Ibidem*, p. 23.

Es conocido el discurso de “administrar la abundancia”, que por un breve e intenso periodo de alza de los precios del petróleo y la disponibilidad del recurso estratégico, hizo que el gobierno considerara volver a las políticas del pasado inmediato, de gran déficit fiscal y endeudamiento externo. El endeudamiento no fue exclusivo del sector público, sino también del privado.

Hubo inversión en el sector agrícola, propiciando el aumento de la producción, también se diversificó la inversión industrial en amplios proyectos, a una velocidad considerable.

El gobierno instrumentaba políticas de desarrollo que le permitieran a México salir de la crisis y subdesarrollo, en estos momentos la escasez de capital no era un obstáculo para el desarrollo, sin embargo fue poco prudente al no considerar la recesión del auge petrolero, que no duraría indefinidamente. Los precios del petróleo empezaron a disminuir en 1982,<sup>56</sup> mientras que las tasas de interés se elevaban. La fuga de capitales se dio de manera inmediata, y con ello vino una nueva devaluación (18 de febrero de 1982), que disparó la inflación hasta llegar al 100%. “Sin embargo, el gobierno permitió el aumento de los salarios que restaba los beneficios de la devaluación y continuo con el ritmo de gasto”.<sup>57</sup>

Ante la constante salida de capital, el presidente decreto en su último informe de gobierno la nacionalización de la banca.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Desdichadamente, en 1981 ocurrió lo que no se había previsto: el aumento en la producción petrolera mundial y las políticas de ahorro de energéticos de los grandes países consumidores hicieron bajar drásticamente los precios del crudo. *Idem*.

<sup>57</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 537.

<sup>58</sup> “Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública, como el crédito sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una

Los antecedentes intelectuales de la nacionalización se encuentran en corrientes de pensamiento que consideraban que el Estado debía tener un papel predominante en la economía. Aunque estas corrientes podían ser compatibles ideológicamente con lo que podríamos llamar pensamiento de izquierda, no forzosamente todos estaban identificados intelectualmente con las propuestas de política económica del marxismo. Estos grupos intentaban encontrar una solución al colapso del modelo del desarrollo estabilizador, el cual había entrado en crisis desde fines de los años setenta. Las propuestas iban desde una intervención moderada del Estado, a participaciones del Estado más activas en la economía; el factor esencial era que el Estado tuviera control sobre campos considerados estratégicos.<sup>59</sup>

La inconformidad era manifiesta, las políticas populistas y los efectos de las crisis económicas habían dejado nuevamente al descubierto al sistema político. La nacionalización había enfrentado al gobierno con el sector privado, era el fin del pacto corporativo.

Por otra parte, en el país se hacen importantes reformas en materia política, se inscriben los partidos como entidades de poder público, la Cámara de Diputados cambió su estructura con 300 diputados elegidos de manera directa y 100 más bajo el sistema de representación proporcional, entre otras reformas se le dieron facultades al Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo (artículo

---

estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías...

Que la medida que toma el gobierno federal tiene por objeto facilitar la salida de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos permita con eficiencia y equidad alcanzar las metas que se ha señalado en los planes de desarrollo, he tenido a bien expedir el siguiente DECRETO...". Decreto de Nacionalización de la Banca Privada, *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de septiembre de 1982.

<sup>59</sup> Del Ángel Mobarak, Gustavo, Bazdresch Parada, Carlos y Suárez Dávila, Francisco, "Introducción" en Del Ángel Mobarak, Gustavo *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 51, p. 18.

76) y se constitucionaliza la administración paraestatal junto a la centralizada (artículo 90).

Para el comienzo del régimen de Miguel de la Madrid, la crisis se presentaba de manera aguda, no solo en la arena económica, sino que también existía una crisis de desconfianza de la población hacia el gobierno<sup>60</sup> y hacía el futuro del país.

En el contexto internacional el precio del petróleo siguió la tendencia de precios bajos, el monto de la deuda externa era de 92,408 millones de dólares, equivalente al 49% del Producto Interno Bruto, ante esta situación los acreedores externos suspendieron sus préstamos al país. Nos habíamos convertido en un país exportador de capitales.

Hubo necesidad de severos ajustes a la economía, los únicos posibles: reducción de gastos, aumento de impuestos y también aumento de precios y tarifas del sector público a fin de cubrir sus costos reales y reducir el déficit fiscal; renegociación en el pago de la deuda externa y apoyo y garantía en créditos en la empresa privada con el propósito de evitar el cierre de fuentes de trabajo.<sup>61</sup>

En diciembre de 1982, el gobierno daría entrada al Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual tenía el propósito de reducir la demanda global con el fin de disminuir la inflación. Ya para este año las políticas populistas en América Latina habían dejado de tener fuerza, por lo cual un programa conservador como el PIRE, no encontró problemas en su instrumentación, era “el renacimiento de las ideas neoliberales en el comercio, la privatización y la desregulación económicas”.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> “En las elecciones para presidente de la República, el candidato del PAN, Pablo Emilio Madero, obtuvo el 16% de la votación, el más alto alcanzado por la oposición en la historia posrevolucionaria”. Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 538.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.539.

<sup>62</sup> Gollás, Manuel, “Breve relato de 50 años de política económica”, en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Op. Cit.*, nota 54, p. 242.

Con la entrada del Neoliberalismo como ideología y filosofía económica en Occidente, los capitales que habían salido del país, vieron una nueva oportunidad para invertir, y algunos de los préstamos internacionales volvieron a ser constantes en México.

Entre otros de los cambios de fondo que implementó el gobierno para hacer frente al problema estuvieron la reducción del sector paraestatal que se había convertido en una carga para el limitado presupuesto que tenía otras responsabilidades de carácter social. Se pusieron a la venta algunas empresas paraestatales y se admitió la inversión del sector privado en la banca, hasta con un 34% de participación.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales forma parte de un conjunto de acciones tendientes a la modernización no sólo de la economía sino de la sociedad mexicana en su conjunto, con el fin de incorporar al país a los cambios que se gestan tanto a nivel nacional como mundial.

El proyecto de modernización se inició a finales de 1982, después del estallamiento de la recesión económica más severa que ha afectado al México moderno.<sup>63</sup>

En 1983 se da una importante reforma constitucional,<sup>64</sup> al ser modificados de manera simultánea los artículos 25, 26 y 28.

El artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría económica del desarrollo nacional. Parte de las consideraciones de que el Estado es el

---

<sup>63</sup> Rebolledo López, Álvaro, "La política pública de la desincorporación de entidades paraestatales", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, enero-junio 1993, México, p.146.

<sup>64</sup> Desde la primera reforma constitucional en 1921 y hasta 1982, no se habían dado reformas importantes en materia económica, todas las reformas que se presentaron en este periodo fueron de carácter social y político (excepto la nacionalización de la banca en 1982), por lo que en 1983 se consolida lo que se llama el Capítulo Económico de la Constitución.

responsable del desarrollo económico y garante del bien social, este precepto integra la responsabilidad y los medios para que el estado ejerza esta rectoría para promover el bienestar general.

El artículo 26 se refiere a la planeación democrática, donde señala de manera puntual la importancia de la participación de las diversas esferas sociales con el objeto de que sus demandas sean incluidas en los planes y programas de desarrollo.

En el artículo 28 la reforma se hizo en el sentido de considerar las áreas y actividades que están a cargo exclusivamente del sector público, de la misma manera establece que el Estado puede participar, por sí mismo o con los sectores privado y social, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo.

Para este momento la economía había sido la preeminencia de la problemática política, y con las reformas constitucionales al capítulo económico significaban un primer avance que requería de continuidad para consolidar el sistema económico nacional.

La experiencia dejada por los regímenes de Echeverría y López Portillo era clara: no se puede gobernar contra las reglas que dicta la economía; no se puede sostener y mucho menos aumentar el gasto público mediante déficit fiscales; la inflación es un mal que afecta a las clases de menor ingreso, y la obtención de recursos sin trastornar la economía es limitada y debe usarse con prudencia; la población, aun en crecimiento, requiere de servicios costosos, y la capacidad del aparato productivo no puede aumentarse con la retórica revolucionaria por legítimas que sean las aspiraciones de justicia social.<sup>65</sup>

A pesar de las reformas constitucionales el problema de la inflación persistía, por lo que las devaluaciones eran constantes. Para hacer frente a esta

---

<sup>65</sup> Gamás Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 540.

situación el gobierno mantuvo su política de reducción del gasto público y de incremento de los impuestos.

Al tiempo que los tecnócratas de la administración de De la Madrid aseguraron el pago de la gigantesca deuda, comenzaron a instrumentar un programa de apertura de la economía mexicana. A partir del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en 1984, procedieron a liberalizar grandes sectores y a iniciar la privatización de [un] buen número de empresas paraestatales, proceso que cobró dinamismo desde 1986. Para finales del sexenio ya se habían vendido cientos de empresas públicas, aunque las más grandes se subastaron durante la presidencia de Carlos Salinas.<sup>66</sup>

El 15 de diciembre de 1987 fue anunciado el Plan de Solidaridad Económica (PSE) cuyo eje principal era un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial de mantener equilibrada la economía con medidas como la estabilidad o crecimiento moderado en los precios, las tasas de ganancia y salarios, con lo cual se logró que las expectativas inflacionarias disminuyeran.<sup>67</sup> Posteriormente, en 1988, este plan cambiaría de nombre para llamarse Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

Al finalizar el periodo constitucional de Miguel de la Madrid se había logrado la estabilidad, y lo más importante, se establecieron las bases para que los siguientes programas de gobierno pudieran operar en el mismo sentido. Se entregaba una economía con la inflación bajo control, una deuda externa que

---

<sup>66</sup> Marichal, Carlos, "La deuda externa", en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Op. Cit.*, nota 54, p. 473.

<sup>67</sup> "Para lograr el objetivo de una menor inflación, el PSE fijó como meta disminuirla en 2% mensual. Otros objetivos eran reducir el déficit fiscal, continuar la liberalización del comercio y, por primera vez en la historia económica de México, aplicar una política de ingresos (control de precios y salarios). El gobierno, por su parte, se comprometió a mantener fijos la tasa de cambio y los precios de los bienes públicos, y el sector privado a no aumentar los precios". Gollás, Manuel, "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Op. Cit.*, nota 54, p. 245.

había sido renegociada, tasas de interés a la baja y reservas internacionales suficientes.

Las políticas públicas impulsadas por el gobierno de De la Madrid fueron en tres sentidos principalmente, 1) la liberalización del comercio, y la entrada de México al GATT; 2) el Pacto de Solidaridad Económica y 3) la disminución de la participación del gobierno en la economía; estas políticas tuvieron gran trascendencia para el futuro del país, toda vez que permitieron armonizar el desarrollo económico en el país, pero no solo eso, sino marcaron la tendencia de los nuevos gobiernos hacia la “tecnocracia”.<sup>68</sup>

En la elección presidencial de 1988, resulto vencedor Carlos Salinas de Gortari, bajo la sospecha de un fraude electoral instrumentado por el sistema político que tuvo vigencia durante más de setenta años, y que estaba representado por el binomio presidente-partido. Las elecciones fueron cuestionadas sobre todo por los partidos de oposición, sin embargo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados, logró que la elección fuera calificada como válida, aún contra el voto negativo del Partido Acción Nacional (PAN).<sup>69</sup>

Salinas anunció otro pacto económico, el llamado Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que se renovó en cuatro ocasiones durante su

---

<sup>68</sup> “La legitimidad de la “intervención” de los técnicos radica precisamente en que, éticamente hablando, la técnica no es mala en sí misma porque generalmente consiste en un esfuerzo de racionalidad y eficacia, mismas que cuando menos en cierto grado, son factores que contribuyen a la producción de resultados socialmente positivos, toda vez que pueden garantizar la imparcialidad política. Desde este último ángulo, la técnica puede establecer límites a las reivindicaciones unilaterales de grupos políticos y en ocasiones, a los arrebatos estridentes de la opinión pública”. Guerrero, Omar, *Tecnocracia o el fin de la política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p. 19.

<sup>69</sup> En esta elección el candidato del PRI obtuvo el 50% de la votación; el PAN, el 17%; y el Frente Democrático Nacional, el 31% (este Frente, era una coalición de diversos partidos que encabezaba Cuauhtémoc Cárdenas y que posteriormente formaría el PRD).

periodo constitucional, estas revisiones se hicieron con el objeto de mantener y ajustar los precios y algunos otros aspectos como los salarios y el tipo de cambio.

La política económica tenía la convicción de atraer nuevamente los capitales mexicanos que habían salido del país por motivo de la crisis, solo así podría darse una recuperación en el plano de la economía nacional. México estaba preparado para dar ese difícil paso a la “modernidad”,<sup>70</sup> ser parte de la globalización, de la economía de mercado, y de los tratados económicos internacionales,<sup>71</sup> el ideal de la Revolución que había sido la base ideológica del PRI se había diluido, el Estado ya no era más el garante del equilibrio social, la solución a la desigualdad se había dejado a las libres fuerzas del mercado (*laissez faire, laissez passer*).

---

<sup>70</sup> Para el sociólogo Zygmunt Bauman, “nuestra modernidad” tiene dos características que la hacen novedosa y diferente: “La primera es el gradual colapso y la lenta decadencia de la ilusión moderna temprana, la creencia de que el camino que transitamos tiene un final, un *telos* de cambio histórico alcanzable, un estado de perfección a ser alcanzado mañana... una especie de sociedad buena, justa y sin conflictos en todos o en algunos de sus postulados: equilibrio sostenido entre la oferta y la demanda y satisfacción de todas las necesidades...”

El segundo cambio fundamental es la desregulación y la privatización de las tareas y responsabilidades de la modernización. Aquello que era considerado un trabajo a ser realizado por la razón humana en tanto atributo y propiedad de la especie humana ha sido fragmentado (‘individualizado’)... dejado en manos de la administración de los individuos y sus recursos individualmente administrados”. Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, 3a. reimp., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, pp. 34 y 35.

<sup>71</sup> Para dar un panorama más amplio sobre la presencia de los economistas basta remitirse al trabajo de Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “¿Muchos abogados, pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006, p. 32, donde se “...muestra claramente la disminución en la presencia de los abogados en los cargos de gobierno más elevados y la creciente presencia de los economistas, pero también de otros profesionistas”.

Salinas obtuvo el apoyo del PAN para aplicar estas reformas, en las cuales se dejó de lado la realidad rural del país, eliminando los subsidios (dejando en el olvido a los sectores marginados), y en muchos casos ignorando a las pequeñas y medianas empresas. Una condición necesaria para el progreso es la existencia de capital, y si el gobierno no dispone de los recursos suficientes debe acercarse a quien pueda solventar los gastos del desarrollo, con lo que viene a crearse una nueva y privilegiada clase empresarial.

Entre otras medidas de fondo, se dio la apertura de la economía, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que establecía como una actividad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de banca y crédito; se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y Estados Unidos; se promovió la inversión extranjera en petroquímica, se llevó a cabo (como ya se mencionó anteriormente) un programa de desincorporación de entidades paraestatales;<sup>72</sup> en 1993 se da autonomía constitucional al Banco de México, con el objeto de procurar la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda; se dio por terminada la reforma agraria, se habían terminado las tierras para repartir, sin embargo se permitió la conversión del ejido a propiedad privada, las tierras ejidales habían entrado al mercado de bienes y sujeto a sus reglas; se estableció el Programa Nacional de Solidaridad que benefició en forma considerable a una parte de la población rural de bajos recursos; por otro lado México fue admitido a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), organismo que agrupa a la elite de países industrializados.

En materia política se dieron las reformas que permitirían a México entrar en la alternancia, se afinaron las reglas de representación proporcional, se introdujo el financiamiento a los partidos políticos, se reestructuró el Distrito Federal; se dio capacidad jurídica a la Iglesia, se reconoció el voto activo de ministros de culto; para ser presidente de la República se eliminó el requisito de

---

<sup>72</sup> "Decretos de desincorporación de entidades paraestatales 1982-1988", *Revista de Administración Pública*, núm. 73, enero-abril de 1998, México, pp. 105-114.

ser hijo de padres mexicanos por nacimiento; se reconoció el país como una nación sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La oposición (PAN) tuvo avances considerables y ganó las gubernaturas de Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

“A finales de 1993, avanzada la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Salinas había llegado a su momento climático. El prestigio del presidente en el exterior era manifiesto: desarrollo con democracia ¡un nuevo milagro mexicano!”.<sup>73</sup> El primero de enero de 1994 con la entrada en vigor del TLCAN, inició en el estado de Chiapas un levantamiento armado que daría cuenta del otro rostro político y económico del país; en ese mismo año, es asesinado el candidato del partido oficial a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, también fue asesinado el secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu y el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, lo cual provocó un clima de incertidumbre y crisis del sistema político y económico, los flujos de capital extranjero se redujeron, la inflación había disminuido, pero la economía y el empleo dejaron de crecer.

En 1988 no se previeron los efectos negativos del programa de estabilización, y menos aún se tomaron las medidas necesarias para atenuarlos. Como consecuencia, para 1994 la disminución de los salarios reales, el subempleo y las cifras de pobreza, sobre todo rural, indicaban que se había acentuado la ya marcada desigualdad de la distribución del ingreso en México. Tal vez, aunque nunca se divulgó, la estrategia del gobierno de entonces era crecer primero para distribuir después.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Gamás Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 547.

<sup>74</sup> Manuel Gollás, “Breve relato de cincuenta años de política económica”, en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Op. Cit.*, nota 54, p. 249.

El proceso electoral de 1994, volvió a dar la victoria al candidato del partido oficial Ernesto Zedillo con una participación del 74% del padrón electoral. Con este nuevo triunfo se aseguró la continuidad de la nueva política económica (neoliberalismo).

En el mes de mayo de 1995 el gobierno anunció su programa estratégico que establecería la orientación general de la política económica, el llamado Plan Nacional de Desarrollo.

Al abrirse las puertas de la economía mexicana la balanza comercial sufrió un desajuste, el nivel de las importaciones superaba en mucho a las exportaciones, las pequeñas y medianas empresas incapaces de competir desaparecieron. El país enfrentaba entre 1994 y 1995 una nueva recesión de la economía, el Producto Interno Bruto se redujo en 6.2%. El crecimiento económico se detuvo, no contábamos con una industria suficientemente eficiente y competitiva. Nuevamente pasábamos el camino de las devaluaciones, que era alentado por la inexperiencia del presidente entrante y del bajo perfil político del nuevo gabinete, además del temor por la reactivación de la guerrilla zapatista al sur del país.

La crisis económica de 1995 desató una reacción en cadena, el “efecto tequila” se universalizó, afectó negativamente a otros mercados emergentes, toda vez que la especulación hacía que los capitales salieran de países que representaban problemas de estabilidad (sobre todo latinoamericanos) para refugiarse temporalmente en lugares más seguros como Estados Unidos. Así se dio la primera crisis del mundo globalizado.

México recibió ayuda de las autoridades estadounidenses, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos de Basilea, Suiza que conscientes de las implicaciones para la estabilidad de los mercados internacionales pusieron a disposición del gobierno mexicano un paquete de rescate urgente por cincuenta

mil millones de dólares. Por su parte el gobierno mexicano garantizó este apoyo con exportaciones petroleras, y a pagar un interés relativamente alto por un préstamo a muy corto plazo, además, para dar seguridad a los inversionistas se comprometió a hacer públicas las cifras de las reservas de divisas del Banco de México.

Para 1998, la balanza comercial volvía a deteriorarse significativamente como consecuencia del aumento de la demanda interna y la caída en los precios del petróleo. A esto “se sumó la exigencia de pagar ‘lo que se debía’, que había alcanzado cifras monstruosas a la banca, cuyos manejos turbios desde la ‘reprivatización’ comenzaron a ser conocidos... el gobierno se precipitó al rescate de los bancos. Se realizó a través de un fideicomiso, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA)” el costo recaería sobre los contribuyentes, teniendo que pasar varias generaciones para que se solvente.

En este periodo se completa la reforma política que daría entrada a la alternancia. Las elecciones son organizadas y administradas sin la participación del gobierno federal, por el Instituto Federal Electoral, la jurisdicción electoral pasa a ser parte del Poder Judicial de la Federación, la elección del jefe de Gobierno de Distrito Federal se da por medio de la elección directa, se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En las elecciones federales de 1997 el partido oficial perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y para el año 2000, la oposición gobernaba 10 estados y la jefatura de gobierno del Distrito Federal. El presidente mantenía distancia con su partido, el cual carecía de apoyos oficiales, quedando sumergido en una crisis de identidad e ideología.

Entre las reformas destacables de este periodo se dio autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, se hicieron reformas al

artículo 115 reafirmando el gobierno y la autonomía de los municipios y se establecieron los principios de desarrollo sustentable.

“El gobierno del cambio” inició su gestión el primero de diciembre de 2000, había terminado la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, el 2 de julio de ese año el candidato de la “Alianza por el Cambio” obtuvo el 43% de los votos, mientras que el candidato del PRI, obtuvo 36%. El Instituto Federal Electoral se había consolidado como institución de la democracia mexicana, el proceso electoral no recibió mayores cuestionamientos y la calificación de la elección fue hecha por el Tribunal Electoral. El partido nacido desde el gobierno se convertía en oposición, aún conservaba un mayor número de curules en ambas cámaras del Congreso, sin llegar a constituir mayoría, misma que había perdido desde 1997.

En el contexto internacional, México buscaba más opciones de comercio, buscaba un poco de libertad frente a la avasalladora presencia de los Estados Unidos de América; se acercó a la Unión Europea para la firma de un tratado de libre comercio a finales de los años noventa. Para el primero de julio de 2000 entraba en vigor el nuevo acuerdo comercial. Poco a poco el país fue protagonista de múltiples acuerdos comerciales, buscó acercarse a América Latina, primero con Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras... algunos empresarios mexicanos expresaron la conveniencia de asimilar los efectos de estos acuerdos antes de seguir negociando más.

Vicente Fox, el nuevo presidente electo, centraría su política económica en el modelo neoliberal, dando nuevamente continuidad a los programas priístas, “el nacionalismo revolucionario era ya irrelevante como guía en el presente, y sobre todo para el futuro”<sup>75</sup>. Desde muy temprano, al iniciar su gobierno trato un problema que el país venía arrastrando desde muchos años atrás, el tema de los trabajadores indocumentados que ingresaban al mercado estadounidense,

---

<sup>75</sup> Meyer, Lorenzo, “Estados Unidos: de la vecindad distante a la proximidad difícil”, en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Op. Cit.*, nota 54, p. 151.

buscaba lograr un acuerdo bilateral de largo plazo que permitiera mejores condiciones a los emigrantes mexicanos (como factor de la producción) en el país del norte. “Desde la perspectiva mexicana, la libertad de comercio y movimiento de capitales que había institucionalizado el TLCAN debía tener como complemento lógico una movilidad igualmente libre de ese otro factor de la producción que era la mano de obra”.<sup>76</sup> Desafortunadamente la agenda internacional se centró en los temas de seguridad nacional, y la esperada reforma migratoria nunca llegó.

Con el gobierno del presidente Calderón, cuyo lema de campaña era ser “el presidente del empleo”, se esperaba mayor estabilidad y un crecimiento interno, sin embargo el ejecutivo centró sus esfuerzos en la lucha contra la delincuencia organizada, principalmente los cárteles del narcotráfico dejando de lado la estabilidad prometida.

En materia de Derechos Humanos se dio un importante avance al redefinirse el papel del Estado en la promoción, protección y defensa de los derechos contenidos en el título primero de la Constitución que pasó a llamarse De los Derechos Humanos y sus Garantías, además de ampliar el catálogo de dichos derechos al incorporar el principio pro persona como eje fundamental de la protección de la persona.<sup>77</sup>

Al finalizar el periodo constitucional, se dio la aprobación de la llamada Reforma Laboral,<sup>78</sup> misma que se señaló obedecía a la necesidad de incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas y elevar la competitividad del país. Al respecto, dicha reforma se planeó cinco objetivos

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>77</sup> La reforma contitucional del 10 de junio de 2011 abrió un capítulo de suma importancia en el desarrollo democrático de la nación, al grado de abrir una nueva época en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que viene a cambiar el criterio orientador de nuestro máximo tribunal.

<sup>78</sup> El 30 de noviembre de 2012, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo.

principales: 1) Fortalecer el acceso al mercado laboral y la creación de empleos, 2) Fortalecer la transparencia y democracia sindicales, 3) Otorgar mayores facultades de vigilancia a las autoridades del trabajo, 4) Fortalecer la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, y 5) Modernizar la justicia laboral.

Con la aprobación de esta reforma en el cierre del periodo constitucional, estaba previsto que el nuevo presidente contara con un bono político que le permitiera sacar adelante las restantes reformas estructurales que los políticos precisaban eran necesarias para consolidar el desarrollo nacional.

En el 2012, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional al poder, con Enrique Peña Nieto al frente del Ejecutivo, se dieron una serie de reformas estructurales en el marco de un acuerdo político nacional entre las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN y PRD. El llamado Pacto por México permitió la aprobación de una serie de reformas constitucionales y legales que vendrían a redefinir el papel del Estado en la economía.<sup>79</sup>

Con la reforma de los artículos 25, 26, 27 y 28 se redefinió, como ya se dijo, el papel del Estado en la economía. El estudio de esta reforma será tratado de manera amplia en el capítulo cuarto del presente trabajo.

México enfrenta un gran desafío como sistema político y social, debe redefinir la naturaleza de su nacionalismo. La revolución ya no es opción, la modernidad está presente, la identidad nacional debe estar identificada con los valores de la democracia, el estado de *constitucional* de derecho, la justicia social y el desarrollo económico: un rumbo sin contradicciones.

---

<sup>79</sup> El sitio de internet [www.reformas.gob.mx](http://www.reformas.gob.mx) presenta una visión general de cada una de las reformas que han sido aprobadas y que son consideradas como estructurales, a saber, 1) Energética, 2) Telecomunicaciones, 3) Competencia económica, 4) Financiera, 5) Hacendaria, 6) Laboral, 7) Educativa, 8) Código Nacional de Procedimientos Penales, 9) Ley de Amparo, 10) Política electoral y 11) Transparencia.



## Capítulo II.

# Consideraciones en torno a la idea de economicismo en el pensamiento económico en el siglo XX

*El economicismo original.*

La idea de economicismo remite a entender el funcionamiento de una sociedad a partir de los principios de la teoría económica, de manera fundamental, oferta y demanda. El Diccionario de la Lengua Española define al economicismo como “criterio o doctrina que concede a los factores económicos primacía sobre los de cualquier otra índole”, estos factores económicos encuentran su máxima expresión en el libre mercado,<sup>80</sup> que implica desde una visión reduccionista, una superioridad sobre cualquier otra forma de organización económica, llámese economía central<sup>81</sup> o economía mixta.<sup>82</sup>

En este sentido, Swedberg, citado por José Pérez Adán identifica al economicismo con el imperialismo económico, al señalar que es “el intento de maximizar el método del análisis económico por la aplicación a todos los campos relevantes de las ciencias sociales”.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> “En una economía de libre mercado, son las economías domésticas y las empresas las que toman las decisiones relacionadas con la asignación de los recursos en mercados libres de todo tipo de intervención de Estado. En las economías de libre mercado, los individuos buscan su interés personal y tratan de beneficiarse lo más posible, sin la interferencia del Estado”, Fischer, Stanley *et al.*, *Economía*, 2a. ed., McGraw-Hill, México, 1999, p. 15.

<sup>81</sup> En una economía central “el Estado decide qué hay que producir, cómo hay que producirlo y para quién hay que producirlo. Asignaría los recursos a las diversas industrias, indicaría a sus encargados la cantidad exacta que habría que producir y la manera de realizar el trabajo y especificaría la cantidad de cada bien y servicio que debería consumir cada miembro de la sociedad”. *Idem*.

<sup>82</sup> “En una economía mixta tanto el Estado como el sector privado (empresas y consumidores) desempeñan un importante papel en la manera en que se decide el “qué”, el “cómo” y el “para quién” del conjunto de la sociedad. *Ibidem*, p. 16.

<sup>83</sup> Pérez Adán, José, *Socioeconomía*, Trotta, Madrid, 1997, p. 27.

El concepto de economicismo ha sido ampliamente difundido y apropiado por otras ciencias sociales que buscan encontrar soluciones a su problemática particular en los paradigmas de la ciencia económica. Al respecto, Thomas Khun afirma que una revolución científica es definida por la aparición de nuevos esquemas conceptuales (paradigmas),<sup>84</sup> que ponen de manifiesto aspectos que anteriormente no eran percibidos en la ciencia normal, entendida ésta en sentido estricto como la actividad aceptada y practicada por la comunidad científica en un lugar y tiempo determinados. Así tenemos que existe un desplazamiento y cambio en los discursos científicos que precisan de nuevos elementos conceptuales para dar respuesta a los fenómenos que se presentan actualmente.

A partir de la revolución científica, podemos advertir que el tránsito de un paradigma a otro resuelve parcialmente las necesidades de conocimiento de cierto fenómeno, pero no asegura una solución integral y perfecta.

Alberto Ricardo Dalla Vía sostiene que “el economicismo lleva a la pretensión de regular las relaciones sociales de acuerdo a las reglas del mercado y de pretender regular la actividad política por las mismas reglas”,<sup>85</sup> a lo cual considero que para las ciencias sociales, no necesariamente es posible entender la secuencia de hechos como cadenas de consecuencias de la forma  $a + b = c$ . El ánimo de lo social es bastante más complejo de sintetizar.

Durante muchos siglos, por lo que hace a la economía mundial, ésta funcionaba sin la intervención de los mercados; las relaciones de producción estaban

---

<sup>84</sup> “El estudio de los paradigmas... preparan fundamentalmente al estudiante para convertirse en miembro de la comunidad científica particular en la que habrá de trabajar más adelante”, Khun, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 38.

<sup>85</sup> Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y Economía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 8.

condicionadas por elementos culturales y sociales, y el factor trabajo funcionaba como agente socializador, mismo que era regulado por los gremios, la Iglesia y la autoridad central que garantizaban la satisfacción de las necesidades colectivas por medio de la organización del trabajo, donde los agentes involucrados buscaban definir y consolidar su posición y papel en la sociedad.

Los gobiernos de las naciones en la carrera por la industrialización, eran responsables de la rectoría económica en actividades que no existían al tiempo de redactar las cartas fundamentales. En este sentido, advertimos que la construcción de una organización tan compleja como el Estado, no puede ser por únicamente producto de un diseño institucional planificado y racional, sino que además se manifiesta como producto de la interacción generada por los factores reales de poder.

El poder público como subsistema está inmerso en un sistema más complejo como lo es el sistema social,<sup>86</sup> donde interactúa con los sistemas económico, político y jurídico; esta interacción si no es debidamente atendida y entendida en su conjunto, puede conducir a la formulación de políticas (policy) poco realistas, extremadamente amplias en sus alcances, pero de resultados desalentadores. Es por eso que consideramos que se deben incorporar al discurso las numerosas interdependencias y ajustar la planificación estatal a las demandas reales de todos los agentes sociales, a fin de establecer cuales son los supuestos posibles de transponer en el marco constitucional.

---

<sup>86</sup> Un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes. Interacción que significa que elementos,  $p$ , están en relaciones,  $R$ , de suerte que el comportamiento de un elemento  $p$  en  $R$  es diferente de su comportamiento en otra relación  $R'$ . Bertalanffy, Ludgwin von, *Teoría General de los Sistemas, fundamentos, desarrollo y aplicaciones*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 84 y 85.

*Una aproximación a la Teoría de la Elección Racional (TER) como elemento de análisis en la presentación de esta tesis.*<sup>87</sup>

## **La racionalidad y el individualismo.**

### **Postulado de racionalidad.**

La Teoría de la Elección Racional (TER) precisa que la gente sabe qué es lo mejor para ella y, en consecuencia, cuál es la mejor forma de actuar para la obtención de su objetivo, esto es, aquello que es probable que tenga un mejor resultado general. John Elster, uno de los autores de mayor referencia en el estudio de los problemas de la decisión, indica que dicha teoría puede ser estudiada desde dos ámbitos, como una teoría normativa y como una teoría descriptiva.

Como teoría descriptiva,<sup>88</sup> su objeto es brindar apoyo en la predicción de ciertas acciones. Como teoría normativa, la TER es una propuesta metodológica encaminada a establecer estrategias para lograr la consecución de un fin determinado; y, por tanto, es importante advertir que ésta no constituye un fin en sí misma ni se ocupa de las metas de los individuos, sino que aporta herramientas de análisis para la toma de decisiones y hace posible conjeturar cuáles son los medios más adecuados para alcanzarlas.

Por su parte, Elisabetta di Castro expone que “la teoría de la elección racional es una teoría de índole normativa, pues proporciona imperativos condicionales sobre los medios más adecuados para alcanzar determinados fines”.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> “La teoría de la justicia es una parte, quizá la más significativa, de la teoría de la elección racional”, Rawls, Jhon, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 29.

<sup>88</sup> Dieterlan, Paulette, “La teoría de la elección racional”, *Estudios*, vol. II, marzo, 1988.

<sup>89</sup> Di Castro, Elisabetta, *La razón desencantada, un acercamiento a la teoría de la elección racional*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2002, p. 49.

Así, y de acuerdo con lo anterior, el orden de nuestras preferencias se encuentra delimitado por dos cuestiones, un conjunto de creencias y un conjunto de deseos o restricciones. A partir de estas limitantes es que podemos formular una serie de *posibles* estrategias, lo que se traduce en un accionar racional: decidimos racionalmente en un problema buscando la maximización de los beneficios o utilidades, dadas las restricciones que enfrentamos.

### *Racionalidad económica.*

Para Stanley Fisher, “la economía es el estudio de la forma en que las sociedades deciden qué van a producir, cómo y para quién con los recursos escasos y limitados”<sup>90</sup> con que cuentan, lo que implica el estudio de cómo las personas de manera individual o en sociedad eligen utilizar los escasos recursos que la naturaleza y generaciones anteriores han proporcionado. En ese sentido, la teoría económica asume como una primera aproximación que los individuos y las sociedades eligen racionalmente y, en consecuencia, la economía formula principios de la toma de decisiones racionales.

El concepto general de racionalidad es compartido por todas las disciplinas, tomando como base los principios de la racionalidad en la economía. En las ciencias económicas, el comportamiento racional, derivado de la racionalidad misma, es generalmente aceptado como aquel que reúne las siguientes características:<sup>91</sup>

- I) Persigue finalidades viables y coherentes entre sí;
- II) Emplea los medios apropiados a las finalidades perseguidas.

---

<sup>90</sup> Fisher, Stanley, *et al.*, *Economía*, 2a. ed., McGraw-Hill, México, 1997, p. 3.

<sup>91</sup> Saldaña, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1977, p. 18.

La esencia de la racionalidad consiste, entonces, en el establecimiento de objetivos específicos y la estructuración de los medios disponibles para alcanzarlos;<sup>92</sup> lo que se traduce en pretensiones ajustadas a las necesidades de una comunidad que con su satisfacción incrementen el bienestar de la misma, haciendo uso de los recursos limitados disponibles. Se trata de un problema de adecuación de medios afines, y por lo tanto, de eficiencia en el uso de recursos para los efectos deseados.

Este precepto racionalista de maximización de utilidades ha servido a los economistas para entender ciertas cuestiones en micro y macroeconomía, en donde existe un conocimiento preciso de las reglas y los objetivos de las relaciones entre actores.<sup>93</sup>

Así, rememorando, la ciencia económica divide su objeto de estudio, la Economía, en dos áreas fundamentales: la microeconomía y la macroeconomía. La microeconomía trata la interacción de entidades individuales como consumidores y productores en, por ejemplo, la fijación de precios, y la macroeconomía refiere a los resultados globales de esta interacción, en este caso, la tasa de inflación nacional.

De tal manera que, corresponde a la microeconomía la formulación de los principios de la elección racional, dado que identifica las propiedades de eficiencia de los mercados, cuyo beneficio económico procede de aquellos actos interesados de los individuos que trabajan en un mercado competitivo.<sup>94</sup> Se estudia el

---

<sup>92</sup> *Ídem.*

<sup>93</sup> Mariscal, Judith, "Nuevo institucionalismo y regulación", Merino, Mauricio *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Políticas*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008, p. 12.

<sup>94</sup> Samuelson A., Paul y William D. Nordhaus, *Economía. Con aplicaciones a Latinoamérica*, 19a. ed., Mc Graw Hill, México, 2010, p. 5.

comportamiento de los sujetos en su toma de decisiones individual y en grupo, cuya diferenciación es flexible, ya que un hogar o una empresa compuesta por varios sujetos —o individuos— pueden ser tratados como una sola entidad.

Los economistas centran la racionalidad en la elección y la acción; la racionalidad en las preferencias y creencias surgen como temas secundarios, tal como lo establece Di Castro. La racionalidad instrumental, es decir, la adopción racional de los medios para alcanzar fines —generalmente asociados con la prosperidad material— es el eje prioritario de estudio. Este concepto es semejante al de racionalidad formal que supone la posibilidad de orientar las acciones para la obtención de objetivos cuantificables.<sup>95</sup>

El axioma de la racionalidad constituye la piedra angular de la economía moderna. El comportamiento de la economía se interpreta como el resultado de la optimización de decisiones racionales por los agentes económicos. Sin embargo, a pesar de su condición axiomática, este enfoque de la teoría de la elección sigue siendo una problemática; para muchos, el supuesto de agentes económicos racionales en sí constituye una opción metodológica en la que las exigencias de trazabilidad lógica han tenido prioridad sobre las necesidades de realismo empírico.

Quienes se dedican al estudio de la economía normalmente tienden a dejar a los filósofos la formulación de las normas de la racionalidad de las metas básicas, suponiendo que los objetivos habituales de los hogares y las empresas son racionales. Asimismo, tienden a etiquetar como irracionales ciertos objetivos básicos, pues consideran que tales decisiones derivan de la percepción errónea

---

<sup>95</sup> Rodríguez Nava, Abigail y Francisco Venegas Martínez, “Posmodernismo, racionalidad económica y racionalidad ética”, *Argumentos*, núm. 64, Año 23, septiembre-diciembre 2010, pp. 221-243 (232)

de las opciones y las consecuencias, o de un pensamiento no claro. Los errores cuentan como errores de juicio, más que como errores en los objetivos básicos, y por lo tanto no consideran a sus advertencias como críticas a los mismos.

De la misma forma, precisan altos estándares de racionalidad en diferentes tipos de conductas, por ejemplo, asumen que la racionalidad exige la coherencia de un ordenamiento de preferencias, entendida como la transitividad de las preferencias y de las actitudes de indiferencia. La consistencia de este tipo va más allá de la consistencia lógica. Un hogar tiene diversos objetivos, además de comida, ropa y vivienda, es posible que desee la educación y el entretenimiento; en cambio, una empresa normalmente tiene objetivos más limitados como el lucro y la reducción del riesgo.

A efecto de presentar un panorama más amplio sobre la influencia de la teoría económica en las ciencias sociales, abordaré de manera general cual es la relación que ha tenido la economía la sociología, la política y el derecho.

### *Ciencia económica y sociología.*

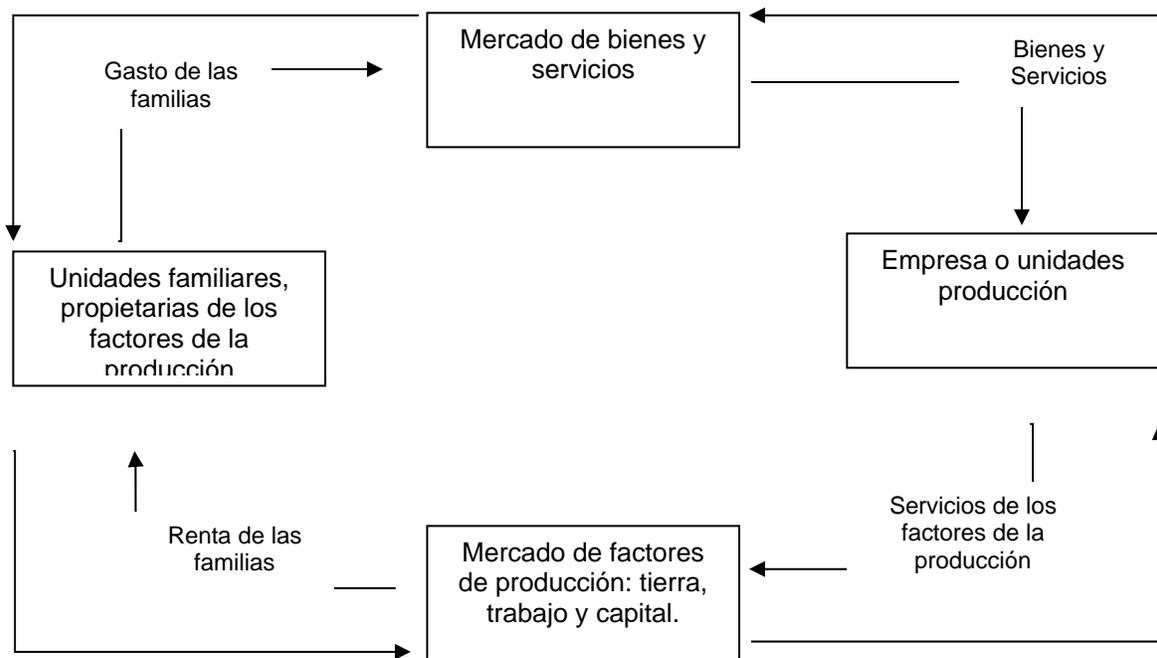
La complejidad del sistema económico se ve reducida en modelos que pretenden establecer principios generales aplicables a situaciones realistas más complejas. Entonces, entendemos que la economía es un proceso que se ocupa de la creación y distribución de la riqueza y el valor, funcionando, además, como una secuencia de producción, distribución y consumo.

Partimos de que la producción consiste en la generación o transformación de un conjunto de bienes (insumos) y servicios en productos terminados, los cuales se ofertan en el mercado para el consumo final de los individuos. Asimismo, debemos advertir que existe una etapa intermedia entre la producción y la venta en el

mercado: la distribución, ésta permite llevar las mercancías de los productores a los consumidores.

Como conclusión de este proceso, tenemos que, se crea un ingreso que es distribuido entre los agentes económicos en forma de salarios (para los trabajadores) y beneficios (para los propietarios de los medios de producción), los cuáles regresan de forma continua al proceso de producción y permiten la generación de más riqueza.

Para ilustrar lo anterior, presento el siguiente modelo de flujo circular básico:



Este modelo nos es útil, toda vez que presenta un panorama general de la economía, donde interactúan únicamente las empresas y las unidades familiares que determinan el nivel total de producción. Su principal virtud es simplificar el proceso económico, dejando de lado otras variables como pueden ser el sistema financiero, el gasto público y los impuestos, entre otros.

De igual forma, en el modelo de flujo circular podemos advertir que la interacción social es parte fundamental del sistema, toda vez que el precio está determinado por las necesidades de oferta y demanda que una sociedad pueda tener en un tiempo específico.

Si lo que se produce, distribuye y consume depende de la naturaleza y jerarquía de las necesidades en el seno de una sociedad, la actividad económica está vinculada orgánicamente a las demás actividades, políticas, religiosas, culturales y familiares, que forman con ella el contenido de la vida de esta sociedad y a las cuales proporciona los medios materiales de realizarse.<sup>96</sup>

Entre la empresa y las unidades familiares de una sociedad, fluyen mercancías y servicios, de la misma manera que también fluyen los pagos por la utilización de esos servicios y consumo de los bienes; este proceso de enajenación hace posible la reproducción del sistema.

En este modelo se presentan dos agentes fundamentales para la economía, la empresa y la familia, cuyo funcionamiento se da a través del mercado de bienes, servicios y dinero. Se considera que *circula* pues el dinero fluye de manera

---

<sup>96</sup> Godelier Maurice, *Racionalidad e irracionalidad en economía*, Siglo XXI, México, 1970, p. 259.

constante de productores a consumidores, y de éstos, nuevamente a los productores, lo cual facilita el intercambio de bienes, servicios y factores de producción.

Considerar que las relaciones sociales con contenido económico que se presentan en un mercado, solo son “económicas” en cuanto buscan la maximización de una utilidad, es presentar una realidad sesgada donde se excluye el mismo contexto social en el cual se desarrolla y, más aún, se dejan de lado consideraciones como la solidaridad, la búsqueda de la justicia y la felicidad.

Al respecto el economista Tim Harford precisa la siguiente consideración

...que la economía en sí misma sea una herramienta para analizar objetivos no significa que los economistas sean siempre objetivos. Los economistas estudian sobre el poder, la pobreza, el crecimiento y el desarrollo. Es difícil enarbolar los modelos que yacen bajo estos asuntos y permanecer impasible ante el mundo real que se esconde detrás de ellos.<sup>97</sup>

Las acciones del hombre no pueden ser matematizadas y aplicadas en aras de la eficiencia, sin la consideración de los elementos sociológicos en los cuales se desenvuelven esos actos. Como resultado del objeto de estudio “hombre y sociedad” (*lato sensu*), es lógico que las ciencias sociales tengan muchos puntos de concordancia entre sí, el comportamiento humano es tan complejo que los esfuerzos científicos han tenido que ocuparse de éste desde diferentes enfoques, así tenemos que existe una estrecha relación entre la economía y la sociología, relación que en no pocas ocasiones demuestra discrepancias mutuas.

---

<sup>97</sup> Harford, Tim, *El economista camuflado. La economía de las pequeñas cosas*, Temas de Hoy, Madrid, 2007, p. 44.

*Dos paradigmas clásicos*<sup>98</sup>

	<i>Homo oeconomicus</i>	<i>Homo sociologicus</i>
Actor	Individual	Colectivo
Acción	Libertad	Condicionamientos
Motivo	Cálculo racional	Sentimientos, valores
Ámbito	Mercado	Sociedad
Motor	Decisiones múltiples	Decisiones conectadas
Conceptos	Analíticos, abstractos	Empíricos, descriptivos
Objetivo	Predicción	Descripción
<i>Status científico</i>	Autosuficiente	Autosuficiente

Como se puede advertir tanto el *Homo oeconomicus*, como el *Homo sociologicus* constituyen visiones diferentes del ser humano que se desempeñan en el ámbito de lo social. Maximizar cualquiera de las capacidades del campo de acción en uno solo, advierte un distanciamiento de la función que tienen, sin embargo, la aplicación del método económico como método relevante sobre las demás ciencias (considerada la sociología), se manifiesta como una limitante para el progreso científico en el campo social, toda vez que condiciona los postulados (independientes) de la sociología, pretendiendo matematizar las relaciones sociales y quitando el carácter empírico de la sociología.

Partir de las semejanzas, y no de las diferencias encontradas en los campos de aplicación de estas ciencias, puede permitir realizar un análisis de carácter social para la ciencia económica, y al mismo tiempo considerar la implementación herramientas como la TER al estudio de la sociedad; bienestar y utilidad, lo que Aristóteles llama el *justo medio*.

*Bienestar y utilidad.* Como se ha establecido, la racionalidad se encuentra en la *adecuada* elección de medios para alcanzar un fin. En las relaciones comerciales

<sup>98</sup> Fuente: Pérez Adán, José, *Socioeconomía*, Trotta, España, 1997, p. 25.

se pretende lograr un crecimiento continuo, a partir de las conductas individuales de los agentes que actúan egoístamente. En tal sentido, el sistema económico debe ser capaz de encontrar el justo medio entre oferta y demanda, es decir, el precio. Sin embargo la asimetría en la información que poseen los individuos hace que el sistema sea falible y constituya una amenaza a la estabilidad social. No contar con instituciones (jurídicas) sólidas y un sistema de valores (morales), puede conducir —y ha conducido— a la sociedad al aumento de la desigualdad, imposibilitando la medición del bienestar general, toda vez que éste no constituye unidades monetarizables. La desigualdad y la pobreza están ocultas bajo regulaciones poco equitativas, producto de los intereses particulares de los sujetos con poder de mercado.

La economía debe ser reconducida y cumplir con la función social de garantizar un futuro de bienestar mediante el desarrollo de políticas que partan de la base de racionalidad, pero sin olvidar el carácter social que tiene como ciencia.

Tener postulados sólidos debe permitir a la economía dar opciones de solución a los problemas sociales, asimismo, ésta debe dejar de constituirse como una disciplina teórica y pasar al campo de las acciones, permitir un crecimiento sostenido y proporcionar un clima de estabilidad social mediante una adecuada distribución de la riqueza y el combate a la pobreza, es decir, conciliar la eficiencia con el sentido humanista.

### *Política y economía*

La complejidad de lo política se ve reducida en nuestros días a la constante búsqueda y conservación del poder, los individuos buscan posiciones de servicio —y privilegio— que les permitan la implementación de un programa de gobierno, a fin de buscar el bien común (por lo menos en los gobiernos democráticos).

El ejercicio del poder público hace necesario conciliar los intereses individuales con los intereses colectivos, el gobierno debe buscar la satisfacción de las necesidades primarias de su población, y al mismo tiempo garantizar la propiedad privada; y, al mismo tiempo, debe establecer programas de gobierno (*policy*) adecuados a su realidad social, en los cuales queden contemplados los intereses públicos o de gobierno, privados y sociales.

Al respecto, el profesor James M. Buchanan hace una breve precisión del objeto de estudio de la economía en el contexto social

Al igual que el estudioso de la ciencia política, el economista estudia la organización social, pero lo hace –o debería hacerlo- de un modo distinto. Estudia la aparición de las relaciones de mercado e intercambio a partir de procesos de opción de los participantes individuales. La teoría económica neoclásica ortodoxa otorga un valor central a la teoría de la conducta de elección individual, y los libros de texto suelen comenzar por un análisis de la demanda individual de bienes y servicios.<sup>99</sup>

Contar con un poder público estable permite conducir la política económica de manera más eficiente, pero al contrario, cuando existe inestabilidad en el orden político será muy difícil que los esfuerzos del gobierno se enfoquen a buscar un crecimiento en la economía nacional. Al advertir esto no podemos decir que existe una relación de cooperación en ambos órdenes, tampoco podemos subordinar la política a la economía ni viceversa.

En muchas ocasiones, la orientación de los gobiernos en la conducción de la economía no pasa de ser un programa de corto alcance que legitima al gobernante en el ejercicio correspondiente, con lo cual quedan fuera del margen de acción los objetivos de largo plazo, administrar una país no es sinónimo de tener un proyecto de nación que prospere en el tiempo, así como podemos

---

<sup>99</sup> Buchanan, James M., “Una teoría individualista del proceso político”, en Easton, David (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu editores, Buenos Aires, p. 49.

encontrar puntos de acercamiento entre ambas ciencias, también tenemos puntos de distanciamiento

El futuro no vota, ni compra, con lo que el presente por medio de un sistema político que sólo responde a sus impulsos y una estructura de relaciones mercantiles donde el factor tiempo se entiende como lo entiende el poder, se proyecta hacia adelante en un deseo de perpetuación.<sup>100</sup>

Al respecto, Giovanni Sartori señala que la economía es una de las disciplinas que ha alcanzado un mayor grado de *cientificidad* debido a que ha podido sistematizar su lenguaje y con esto sus conceptos; “el economista no ‘cambia de lógica’, no salta de la lógica de la identidad y de la no contradicción a la lógica dialéctica; sus estipulaciones de sintaxis lógicas son firmes y precisas y son de la lógica formal y de sus desarrollos matemáticos”.<sup>101</sup> Otro aspecto importante es el hecho de que la ciencia económica es guiada por criterios constates, que tienen como objeto obtener el máximo beneficio con los menores costos posibles, y se expresa en valores cuantitativos.<sup>102</sup>

Sin embargo, la matematización propia de las ciencias exactas es incorporada al discurso económico en la teoría, toda vez que la economía se encuentra catalogada dentro de las ciencias sociales por carecer de elementos prácticos que le permitan establecer de manera “exacta” un criterio de racionalidad.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Pérez Adán, José, *Op. Cit.*, nota 98, pp. 34 y 35.

<sup>101</sup> Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 61.

<sup>102</sup> “...el *homo oeconomicus* ‘razona con números’, con valores monetarios (*cuánto gana, cuánto pierde, cuánto cuesta*)”, *Ibidem*, p. 62.

<sup>103</sup> Dentro de las teorías que han tratado de establecer el comportamiento humano de manera “matematizada” se encuentra la Teoría de Juegos que pretende explicar el comportamiento de los individuos a partir de las elecciones que hagan en un determinado escenario.

En este orden de ideas, el profesor Antonio-Carlos Pereira Menaut<sup>104</sup> hace una revisión a la relación existente entre política y economía al establecer los parámetros de diferenciación y convergencia entre ambas ciencias; crítica a los economicistas y utilitaristas, para quienes considera que su posición puede contener algunos elementos científicos y tecnológicos; y refiere que Adam Smith coloca a los abogados, magistrados y profesores de universidad entre el número de las profesiones inútiles.

Sin embargo, contrario a lo que advierten los utilitaristas, la función del gobierno va más allá de la procuración de la propiedad privada, la política no está subordinada a la economía, ni a los antagonismos surgidos de la relación entre ambas disciplinas, como podría ser la desigualdad. En la visión socialista, una vez alcanzado el poder, por la vía legítima o revolucionaria, y con la posterior instauración del comunismo, el fin del Estado sería su desaparición por ser innecesario, lo que vendría a suponer un nuevo orden social donde la política quedaría fuera del sistema o por lo menos dejaría de ser funcional.

Al respecto, el profesor Pereira Menaut señala que “Las relaciones entre economía y Política no son fáciles de describir, pero hay suficiente evidencia de que la segunda no se agota en la primera ni es una simple función de ella”.<sup>105</sup>

Las ciencias política y económica tienen una autonomía práctica, al margen de las concepciones teóricas, el bienestar económico no traerá como consecuencia la desaparición de las relaciones de poder entre los actores políticos de una sociedad o una reconfiguración política de un Estado, ya sea federal o unitario.

Existe un condicionamiento mutuo entre ambas ciencias, muchas veces la política económica de un país es determinada por las relaciones de poder entre los

---

<sup>104</sup> Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *Doce tesis sobre la política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pp. 37-40

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 38

factores reales de poder y más recientemente por las relaciones sistémicas que pudiera tener el Estado en el concierto internacional; asimismo, la economía puede verse afectada de manera directa y drástica durante el estallamiento de un fenómeno político como una revolución. Por el contrario, cuando en un Estado hay condiciones políticas estables, el fenómeno económico tiende a maximizarse, la gente busca bienestar en el gobierno, una vez resuelto el problema de la representación.

De lo anterior, podemos advertir que siempre existirá una relación necesaria entre ambas ciencias; lo político y lo económico forman parte del sistema social. Finalmente, el bienestar general forma parte de las agendas de políticos y economicistas, mismo que encuentran su formalización en las instituciones.

### *Derecho y economía.*

Se dice que la política es el arte de lo *posible*, mientras que la economía el arte de lo *óptimo*, sin embargo, estas sentencias encuentran su formalización en el derecho: *Ius Semper Loquitur*. El derecho a través de la ley juega un papel fundamental en la instrumentación y aplicación de la política, pero sobre todo de la economía. El poder público a través de los órganos constituidos establece el modelo económico que un país debe seguir, además de regular las relaciones entre particulares a través de especializaciones jurídicas como pueden ser el derecho mercantil, el derecho fiscal, los derechos de propiedad, entre otros.

Nuestra Constitución presenta una visión de modelo económico que deberá seguir el Estado en la búsqueda del crecimiento económico con responsabilidad social. La relación que voy a presentar entre el derecho y la economía es el llamado análisis económico del derecho.

El campo multidisciplinario del *derecho* y la *economía*, o lo que es lo mismo, el análisis económico del derecho, como a menudo se le llama ha ejercido ya una profunda influencia sobre las políticas públicas. Se ha afirmado que el estudio del *derecho* y la *economía* es el desarrollo más importante en el campo del derecho en los últimos 50 años.<sup>106</sup>

Así, partimos del concepto de Análisis Económico del Derecho (AED) presentado por Richard A. Posner, quien lo define como el "... conjunto de estudios económicos que se fincan en un conocimiento detallado de algún área del derecho; sea que el estudio lo haga un 'abogado', un 'economista', alguien que tenga ambos títulos, o un equipo formado por un abogado y un economista; ello tiene poca importancia", definición que se complementa con la del profesor Andrés Roemer, quien precisa que "... se define como la aplicación de la teoría económica y de los métodos econométricos para examinar la formación, estructura, procesos e influencia de la ley y de las instituciones jurídicas".<sup>107</sup>

De las definiciones anteriores se advierte que el AED es una metodología que aplica principios y conceptos de orden económico a tópicos jurídicos. Esta metodología se aproxima al fenómeno jurídico desde una doble perspectiva, la primera de carácter descriptivo y la segunda de tipo normativo. El factor descriptivo busca determinar los efectos que tendrán una norma o institución determinada en el comportamiento del destinatario y cuáles serán los resultados obtenidos. El elemento normativo se cuestiona cuán deseable es para la sociedad dicha norma o institución.<sup>108</sup>

### Surgimiento y exponentes.

---

<sup>106</sup> Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, 4a. reimp., Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2008, p. 3.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 6

<sup>108</sup> Celi Arévalo, Marco A., "Perspectivas sobre el Análisis Económico del Derecho (AED)", *Revista Jurídica del Colegio de Abogados de la Libertad*, Trujillo, núm. 141, 2008, Perú, p. 291.

El Análisis Económico del Derecho se origina en Estados Unidos en los años sesenta con la creación de tres aportaciones fundamentales: los artículos de *Ronald Coase*<sup>109</sup> (1960) sobre el coste social, que cuestionan las tesis pigouvianas sobre la intervención del Estado; el de *Guido Calabresi* (1961) sobre el sistema de responsabilidad civil; y el trabajo de *A.A. Alchian* (1961) sobre los derechos de propiedad.<sup>110</sup>

#### Escuelas o corrientes.

Dentro del estudio del Análisis Económico del Derecho, Pedreira Andrade<sup>111</sup> perfila la existencia de al menos dos tendencias: una “liberal-reformista” y otra “liberal radical”. La primera plantea la intervención pública como posible alternativa del mercado en la tarea de la distribución social de los recursos “teorizando así el *law of the mixed society*; aquí debe incluirse —aunque la imagen es probablemente reductiva— a cuantos se reconocen como seguidores de la obra de *Guido Calabresi* (Escuela de Yale)”. Por otra parte, la corriente “liberal-radical” se identifica con la Escuela de Chicago, cuyos exponentes más representativos son: Posner, Coase,<sup>112</sup> Landes, Fronmman y Priest.

---

<sup>109</sup> Ronald H. Coase ganador del Premio Nobel de Economía 1991 por sus planteamientos sobre el significado de los costes de transacción y los derechos de propiedad para la estructura institucional y el funcionamiento de la economía.

<sup>110</sup> Pedreira Andrade, Antonio, “Contenido y Significado del Derecho Civil y Análisis Económico del Derecho”, *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, año XXXIII, núm. 53, marzo-diciembre de 1993, p. 50.

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> Véase la interesante crítica al Teorema de Coase. Stordeur, Eduardo, “Derechos Iniciales de Propiedad y Eficiencia: Un Problema para el Análisis Económico del Derecho Normativo”, *Opinión Jurídica*, Medellín, vol. 4, núm. 7, enero-junio de 2005, p. 146. El Teorema de Coase se ocupa de los costos de transacción, entendidos como aquellos originados por la identificación, reunión, posterior negociación y efectivo cumplimiento de lo acordado, es decir, aquellos costos que se incurren al celebrar un contrato.

Desde un aspecto teológico, Pedreira Andrade sostiene que “el Análisis Económico del Derecho tiene como finalidad comprobar en qué medida el ordenamiento jurídico enerva el despilfarro de recursos y aumenta la eficiencia. No examina las normas desde una perspectiva histórica ni sus efectos pasados, sino los futuros”.<sup>113</sup>

Asimismo, de acuerdo con Celi Arévalo,<sup>114</sup> algunos tópicos relevantes en el ámbito del objeto del AED son: los costos de transacción (costos por utilizar el mecanismo de precios), los rendimientos marginales de gerencia, las estructuras de gobernación de relaciones interpersonales (figuras societarias y estructuras contractuales de diversos tipos), la relevancia de los derechos de propiedad en la eficiencia de las normas y aplicabilidad de mercado y el intercambio voluntario como forma eficiente de transacción.

En este orden, destaca la idea de eficiencia como eje central del análisis económico del derecho, al presentarse como un sistema para maximizar la riqueza de la sociedad a partir de un enfoque costo-beneficio social en los sistemas legales. Todo ello para “...evitar que los sistemas jurídicos, a la hora de legislar, generen desperdicios”. Y, como dice Calabresi, desperdiciar en una sociedad donde los recursos son escasos es injusto. Lo que se busca es, por tanto, un derecho que, sin olvidar otros aspectos o valores a los cuales se deba, sea un derecho eficiente, es decir, un derecho que evite el uso inadecuado de recursos, creando incentivos de conducta correctos para lograr ese fin.<sup>115</sup>

Como corolario de lo anterior, vale la pena citar las siguientes consideraciones en torno al ordenamiento jurídico visto a la luz del análisis económico del derecho y los problemas que con éste pretenden resolverse : 1) la existencia de una estructura jurídica establecida y la naturaleza y distribución de las facultades jurídicas de actuación; 2) los efectos de la estructura jurídica sobre

---

<sup>113</sup> Pedreira Andrade, Antonio, *Op. Cit.*, nota 110, p. 51.

<sup>114</sup> Celi Arévalo, Marco A., *Op., Cit.*, nota 108, p. 290.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 292.

el objetivo de la eficiencia en la asignación de los recursos; 3) los auténticos requisitos para la formación de una estructura jurídica eficiente; 4) cómo debe constituirse la estructura jurídica de cara al objetivo de la eficiencia en la asignación de los recursos.<sup>116</sup>

## Metodología

A continuación se expone una síntesis de las categorías utilizadas en el análisis económico del derecho de acuerdo con Celi Arévalo:<sup>117</sup>

- a) *Individualismo metodológico*. La acción individual es la unidad básica de análisis. En este sentido todo fenómeno colectivo debe ser explicado como el resultado de decisiones individuales. Ello sin dejar de considerar la idea de interdependencia.
- b) *Elección racional*. Según esta teoría los individuos son maximizadores de utilidad, de tal forma que la conducta de cada individuo buscará los mayores beneficios y el menor costo posible dada su información.
- c) *Preferencias estables*. Para poder predecir la respuesta del individuo ante un cambio es necesario mantener constantes las preferencias de éste en el corto plazo.
- d) *Equilibrio*. La interacción de los individuos tiende a un punto de equilibrio. Por ejemplo, si los precios de la actividad delictiva suben como resultado de una política de combate a la delincuencia más efectiva, la demanda, número de delitos cometidos, bajará.
- e) *Análisis positivo y normativo*. El primero explica al sistema normativo, predice sus efectos e indica la eficiencia normativa. El análisis normativo, por su parte, busca establecer las modificaciones necesarias a fin de incrementar la eficiencia del sistema.

---

<sup>116</sup> Pedreira Andrade, Antonio, *Op. Cit.*, nota 110, p. 51.

<sup>117</sup> Celi Arévalo, Marco A., *Op. Cit.*, nota 108, p. 296-297

## **Relación del análisis económico del derecho con algunas ramas del conocimiento jurídico en particular.**

### **Derecho civil**

En esta materia, el análisis económico del derecho tiene especial intervención en cuanto al derecho de propiedad. Sobre el particular Alfredo Bullard<sup>118</sup> establece los requisitos que debe satisfacer un sistema de transferencias:

- a) Que la propiedad (posibilidad de excluir) esté reconocida objetivamente por el derecho positivo.
- b) Que la transmisión de la propiedad transfiera de manera efectiva, de un titular a otro, la posibilidad de excluir a todos.
- c) Que la transmisión de la propiedad se base en un signo de cognoscibilidad que permita a los terceros identificar objetivamente quien goza de titularidad para excluir.

Otros puntos estudiados desde el análisis económico del derecho, dentro del campo del derecho civil y mercantil, son la materia contractual y la culpa como presupuesto jurídico del ilícito civil. Respecto del primer punto, Celi Arévalo<sup>119</sup> señala que las cláusulas generales de contratación y los contratos por adhesión son figuras controvertidas en menoscabo del principio de autonomía de la voluntad. Con relación al segundo punto, esboza la sustitución del concepto de la culpa por el de responsabilidad objetiva como presupuesto del ilícito civil.

Con relación a otras instituciones jurídicas, cabe señalar que de igual forma, la pretensión del análisis económico del derecho en la rama civil es incentivar el intercambio patrimonial mediante relaciones contractuales, en las cuales las partes

---

<sup>118</sup> Bullard González, Alfredo, *Derecho y Economía. El Análisis Económico de las Instituciones Legales*. Palestra Editores. Lima, 2003, *cit.* por Celi Arévalo, *Op. Cit.*, nota 108, pp. 297 y 298.

<sup>119</sup> Celi Arévalo, Marco A., *Op.*, *cit.*, nota 108, p. 302.

que en ellas intervienen se encuentren debidamente informadas, a efecto de reducir los costos de transacción mediante una eficiente asignación de recursos.

### **Derecho Penal**

En este rubro la implementación del análisis económico del derecho se ha propuesto resolver un problema fundamental: cómo graduar la pena. Al respecto Dan M. Kahan<sup>120</sup> distingue dos corrientes: en primer lugar, la teoría del valor intrínseco del retribucionismo, conducida bajo el siguiente principio: quienes actúan mal deberían ser condenados en proporción a la reprochabilidad de sus actos; en segundo lugar, estudia la solución presentada desde la economía, la cual centra su discurso en la prevención, es decir, la pena está justificada, si con su alcance, ésta produce un estado de cosas deseado. Si el óptimo grado de castigo, así derivado, no armoniza con las intuiciones acerca de la reprochabilidad de un crimen particular, entonces tanto peor para aquellas instituciones.

### **Derecho Constitucional**

El análisis económico del derecho constitucional es un estudio tanto positivo como normativo de las diferentes alternativas de elección posibles para la incorporación de políticas públicas, mediante preceptos de carácter constitucional. Por un lado, la corriente normativa tiene como fundamento el contexto histórico, político y económico de la coyuntura en la que se adopta la norma constitucional, el grado de información que se tiene para ello, el conocimiento o seguimiento de los ciudadanos y las implicaciones de las opciones alternativas. Por su parte, la corriente positiva examina las exposiciones de las normas constitucionales con atención en los argumentos de todos los involucrados en el proceso, sus intereses, su racionalidad y preferencias para analizar la creación, modificación e interpretación de las normas constitucionales a la luz de la influencia y motivaciones de los factores reales del poder y del poder constituyente y

---

<sup>120</sup> Kahan, Dan M. "La Teoría del dilema del valor: *una crítica del análisis económico del derecho penal*". Bogotá, núm. 23, abril-junio de 2008, p. 70.

legislativo, todo ello con el afán de comprender las variaciones en las posturas de actores políticos y de jueces constitucionales, en momentos históricos determinados.<sup>121</sup>

En este contexto dual, aparece la Escuela de la Elección Pública como una solución que presume integrar los postulados económicos de eficiencia con la realidad política, sociológica y económica del Estado. Dentro de los problemas estudiados por la Escuela de la Elección Pública<sup>122</sup> como manifestación del análisis económico del Derecho Constitucional destacan:

1. *La separación de poderes.* Al igual que en otras áreas del conocimiento jurídico, en materia constitucional, también se perfilan dos vertientes principales. En primer término, la perspectiva del derecho, conforme a la cual la desconcentración del poder en diferentes ramas es la representación del postulado de equilibrio y autocontrol que garantiza la autolimitación del Estado por una vigilancia cruzada que permite el balance entre las diferentes actuaciones públicas. En contraste, conforme al enfoque económico, la división de poderes “comprende problemas de cartelización y captura del regulador que perjudican la elección de la política pública adecuada en un momento preciso”. De tal forma que el desafío es armonizar ambos planteamientos y crear reglas constitucionales de incentivo al autocontrol y a la incorporación del bienestar general dentro de la función de utilidad que da el ejercicio del poder.
2. *Las mayorías.* En el ámbito parlamentario, el análisis económico del derecho constitucional estudia los costos internos y externos, tanto del sistema unicameral como del bicameral, siendo los primeros, los asociados a la toma de decisión en sí, y los segundos, aquellos que debe asumir el individuo que no comparta la decisión colectiva: los costos internos son

---

<sup>121</sup> Safar Díaz, Mónica Sofía, “Análisis Económico del Derecho Constitucional: Aplicación de la Teoría Económica bajo la Escuela de la Elección Pública”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 23, diciembre de 2009, Bogotá, pp. 177-190.

<sup>122</sup> *Idem.*

menores bajo una regla unicameral por ser menos complicado obtener la mayoría, cualquiera que ésta sea; pero los costos externos pueden reducirse bajo un sistema bicameral en la medida en que existe mayor representación del colectivo, minimizando los costos de control por haber mayoría acogida de la decisión adoptada.

3. *El papel del juez constitucional.* Del estudio de la obra de Posner realizado por Safar Díaz, cabe citar “que los derechos constitucionales se asemejan a los derechos de propiedad en que son derechos de no interferencia (del gobierno) y se manifiestan de forma negativa (como prohibiciones), pero que pueden existir derechos de corte positivo como son la educación pública y la protección policial, que implican sustanciales gastos por parte del Estado en detrimento de otros gastos públicos, de modo que el saldo que deja el fisco supera la capacidad informativa del poder judicial. A su vez, los derechos manifestados de forma negativa también implican algunos gastos del Estado para ser completamente eficaces, como cuando se deben garantizar a personas de escasos recursos, toda vez que para este grupo de personas tales derechos se convierten en libertades positivas.”

### Derecho del Consumidor

En esta esfera de jurídica, el planteamiento central del análisis económico del derecho versa en torno al tipo de protección que se brinda a favor del consumidor, como sujeto parte de las relaciones económicas frente a las empresas. En este sentido Celi Arévalo<sup>123</sup> describe dos supuestos:

- a) Protección autónoma, que se manifiesta en la organización de los consumidores para defender sus intereses.
- b) Protección heterónoma, es la brindada por el Estado de forma legislativa, administrativa y judicial.

---

<sup>123</sup> Celi Arévalo, Marco A., *Op., Cit., nota* 108, p. 299.

Esta distinción reviste gran importancia en el tema de los contratos de adhesión. Con relación a ello, los economicistas ponderan sus ventajas en un contexto en el cual, los consumidores estarían informados no solo como un derecho, sino también, como una obligación. Al respecto, Morote<sup>124</sup> sostiene que la información proporcionada al consumidor es “tendencialmente orientada por la propia empresa” y se pronuncia en contra de la autotutela como una opción viable, ante la “asimetría en el poder económico” de las partes. En este orden de ideas establece que al lado de la eficiencia está la equidad como elemento definidor de las decisiones a estas problemáticas.

### Derecho administrativo

Existen distintas formas de relación que se manifiestan como medidas de política económica plasmadas en reglamentos, así como formas en que la aplicación y ejecución de tales medidas involucra a los órganos administrativos. Es en ese contexto, donde surge la mejora regulatoria definida como:

...la política pública que tiene como objetivo garantizar que la regulación genere mayores beneficios que costos y el máximo beneficio para la sociedad. La mejora regulatoria asegura que la regulación responda al interés público, en términos de promover el buen funcionamiento de los mercados, incremente la competitividad de la economía, genere empleos, mejore la distribución del ingreso y, en general, eleve el nivel de bienestar de la población.” Para ello, la autoridad elabora los denominados *Programas de Mejora Regulatoria*, “...a través de los cuales las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal se comprometen a mejorar su acervo regulatorio y a emitir nuevas regulaciones que se consideran necesarias para mejorar el desempeño de sus sectores.<sup>125</sup>

### Competencia económica

---

<sup>124</sup> cit. por Celi Arévalo Marco. A., *Op. Cit.*, nota 108, p. 300.

<sup>125</sup> <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>

La competencia económica representa a una situación en la que las empresas rivalizan entre ellas y se esfuerzan para ganar más clientes e ingresos. Para ello, pueden emplear diversas estrategias, tales como el establecimiento de precios más bajos, el desarrollo de nuevos productos y servicios, la reducción de sus costos o la realización de mejoras de la calidad, entre otras.<sup>126</sup>

Como podemos advertir, el contenido de esta materia está vinculado a cuestiones sobre las cuales el análisis económico del derecho puede resultar de gran utilidad, al respecto el doctor Jorge Witker<sup>127</sup> expone cuatro puntos:

1. Predicción de conductas y medición de la eficiencia de las normas de competencia;
2. Determinar qué normas o artículos de leyes deberían modificarse para ser eficientes
3. Analizar las normas, en un contexto pragmático funcional a las conductas o actividad reguladas; y
4. Visualizar las normas de competencia como instrumentos de beneficio económico para consumidores y productores nacionales en general.

### *Intervención del Estado en la economía*

En el capítulo primero, dimos cuenta de la importancia de la función reguladora de las normas constitucionales en el proceso de desarrollo económico nacional a lo largo de la historia, por lo que en este apartado, abordaremos las bases teóricas que han permitido implementar las políticas económicas que han servido como base para la intervención del Estado en la economía.

---

<sup>126</sup> Comisión Federal de Competencia., *Herramientas de Competencia Económica*, <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Documentos/cuadernos.pdf>.

<sup>127</sup> Witker, Velázquez, Jorge Alberto, "El Análisis Económico del Derecho en Países del Civil Law y la Necesidad de Crear las Bases Epistemológicas del Derecho de la Competencia", *Revista de Ciencias Sociales*, Valparaíso, vol. 46, año 2001, Chile, p. 274.

De acuerdo con la postura liberal, la libertad es el valor central alrededor del cual deben construirse las instituciones de una sociedad. En términos constitucionales esto se traduce en la separación de dos ámbitos: el privado y el público.<sup>128</sup> En este sentido, el ámbito de la autonomía privada es el de la libertad individual que se encuentra gobernada por reglas de conducta justas que significan restricciones. Existen reglas que establecen juegos, cuyos resultados, dado que se basan en transacciones voluntarias y legítimas, tienen que ser respetados por terceros y por la sociedad en general. De acuerdo con este planteamiento, el ámbito de decisión privada significa *un coto vedado* a la interferencia política arbitraria, esté o no democráticamente fundada. Así, el ámbito público es subsidiario del ámbito privado y, por lo tanto, debe de ser restringido constitucionalmente tanto en la agenda como en el procedimiento.

En este contexto, en la Constitución de 1917 el Estado tuvo que establecer y dinamizar las bases del desarrollo nacional. Así, el modelo plasmado en la Constitución atribuía al Estado el papel de director del proceso, y al capital privado el del principal agente del desarrollo de la economía de mercado; estableciendo que la falta del cumplimiento de éste en sus funciones sociales, ocasionaría la intervención del Estado, el cual era encargado de rectificarlo. De esta forma, el Estado participó en todos los ámbitos de la economía; por ejemplo, con la creación de un sistema bancario oficial, estable y flexible cuya función era proporcionar los recursos necesarios para el desarrollo, así como con el establecimiento de la infraestructura económica con caminos, transportes, presas de irrigación, generación de energía, créditos, etcétera.

---

<sup>128</sup> Insertar nota de Bobbio.

De acuerdo con lo anterior, Reinhard Zintl, en su artículo “Neoliberalismo y Estado Social”,<sup>129</sup> examina el problema de la “distribución o redistribución” a la luz de los argumentos liberales, para ello analiza tres casos:

1. *Distribución de dotaciones originales.* Sobre el particular, considera que para los liberales la distribución de dotaciones originales mediante la acción política no es ilegítima y que los argumentos liberales dan cierto margen para la intervención política en esta materia. No obstante, destaca que para los liberales se trata de decisiones constitucionales que no pueden ser objeto de la política cotidiana contingente.

2. *Redistribución de la riqueza existente o de los ingresos como corrección de los resultados de transacciones voluntarias.* En este punto, los liberales se pronuncian en contra, consideran que se trata de una práctica ilegítima en el sentido de que cualquier corrección de los resultados de transacciones legítimas implica que las normas no son tomadas en serio.

3. *Transferencias en casos específicos.* En este supuesto, se advierte que el liberalismo “no es necesariamente un sistema monista de pensamiento”. Se advierte la existencia de valores que no interfieren directamente con el valor central de la libertad, y en consecuencia el apoyo a los más necesitados mediante una decisión política se encuentra justificado e incluso se habla de solidaridad y la obligación de ayudar.

Con relación al Estado Social, frente a los planteamientos liberales, el autor toma en cuenta dos argumentos para su justificación, el primero de ellos es el de la justicia distributiva, y el segundo el de la equidad. Ante la problemática social generada por el libre funcionamiento del mercado, y ante la imposibilidad de éste para incorporar la libertad en un sentido moralmente aceptable, propone la acción del Estado Social con un papel de interventor o corrector para instaurar la libertad y la justicia. Respecto del segundo argumento, es decir, de la noción de equidad,

---

<sup>129</sup> Zintl, Reinhard, “Neoliberalismo y Estado Social”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 13, 1993, pp. 33-48.

pone en el centro del debate valores que son independientes a los valores liberales<sup>130</sup> y que no se contraponen con ellos. El autor concluye señalado que “... el Estado social no se opone conceptualmente a una constitución liberal, pero ciertamente la relación entre ambos no es totalmente armoniosa”.

Otro aspecto importante que hace notar Zintl, es la diferencia teórica, pero sobre todo histórica, que ha tenido el modelo liberal a la luz de su aplicación por los Estados, esto es, presenta una distinción respecto de los modelos de liberalismo y neoliberalismo. El tratadista sostiene que la diferencia entre ellos es de tipo contextual, puesto que mientras el liberalismo se desenvuelve en una situación “clásica de autarquía”, el neoliberalismo, en contraste, se desarrolla en condiciones de “interdependencia”. En este orden, el problema central del liberalismo ya no es cómo asegurar la privacidad, sino cómo definir y preservar la libertad individual inmersa en la interdependencia. Es en este apartado en donde el autor establece el punto de coincidencia o de conciliación entre las ideas Neoliberales y los partidarios del Estado Social, de tal forma que pondera a éste y a su actividad política como la alternativa mediante la cual se podría preservar, bajo las condiciones modernas, aquello que tenían en mente los doctrinarios liberales. El problema se plantea, entonces, como la distinción entre política arbitraria y acción colectiva constitucionalmente restringida. Con este planteamiento conciliador, agrega que el Estado Social es parte necesaria de la Constitución Liberal ya que proporciona los requisitos o la infraestructura sociales de las instituciones liberales.

### **Intervención del Estado en Tiempos de la Globalización**

En términos generales, Mark Klinedinsy y Farhang Niroomand<sup>131</sup> distinguen dos corrientes en cuanto a la intervención estatal en la época de la globalización. En

---

<sup>130</sup> Como los argumentos de “la oportunidad equitativa”.

<sup>131</sup> Estos autores hacen un detallado estudio sobre las variaciones de la productividad y el crecimiento en diversas regiones del mundo y concluyen que “Los países que son capaces de

primer lugar, esbozan aquellos argumentos que sostienen que una intervención mayor del Estado en la economía podría provocar una menor eficiencia y crecimiento económico; dentro de esta corriente sitúan a Friedman, quien sostiene que las actividades estatales se desarrollan en forma no muy eficiente y que las políticas fiscales y monetarias tienen a canalizar mal los incentivos, lo que se traduciría en una reducción de la actividad económica. En segundo lugar, y en contraste, están aquellos tratadistas como Chenery y Ram, quienes plantean que el gobierno juega un papel de primer orden en el proceso de desarrollo económico y que una mayor intervención estatal podría constituir una fuente más poderosa del desarrollo económico. Asimismo, enfatizan el posible carácter armonizador del Estado en los conflictos entre los intereses privados y sociales. Así, el gobierno podría asegurar un volumen importante de capital para la inversión productiva y quizá también proporcionar una dirección socialmente óptima para el crecimiento y el desarrollo.

Por su parte, Calvo Bernardino y Jesús Paúl Gutiérrez consideran que “a partir de la Segunda guerra mundial, y en especial, en los años sesenta y primera mitad de los setenta, e inspirado en las ideas keynesianas, se produjo un aumento en la intervención del Estado en la economía.”<sup>132</sup> Estos autores identifican tres “frentes fundamentales”:

1. La intervención con la finalidad de corregir las deficiencias en la asignación de recursos en presencia de fallos del mercado (externalidades, bienes públicos, cuya justificación es por razones de eficiencia económica).

---

crecer rápidamente parecen tener, al menos, una moderada intervención del gobierno en la economía.” Niroomand, Farhang y Klinedinst, Mark, “Intervención del Gobierno en la Economía y en el Crecimiento Económico”, Trad. M. I. Abradelo de Usera, *Hacienda Pública Española*, núm. 134, 1995, España, pp. 145-152. Título original “Government Involment in the Economy and Economic Growth”.

<sup>132</sup> Calvo, Bernardino y Gutiérrez, Jesús Paúl, “El Proceso de Globalización y la Intervención del Estado en la Economía”, *Hacienda Pública Española*, núm. 152, 2000, España, pp. 21-27.

2. La intervención de carácter distributivo por motivos ético-políticos ante los efectos sociales adversos de la asignación mediante los mecanismos del mercado.

3. La intervención macroeconómica para fines de estabilización, que a través de instrumentos de política económica pretendió alcanzar un crecimiento sostenido, compatible con la estabilidad de precios y el pleno empleo.

Los mismos tratadistas advierten la existencia de “un nuevo liberalismo económico” como un paradigma que surge de distintas escuelas económicas y empíricamente de algunos gobiernos, en el que el Estado es una institución con poca capacidad para alcanzar los grandes objetivos económicos y sociales, o incluso es el responsable de las dificultades existentes para alcanzar esos fines.

Calvo Bernardino y Jesús Paúl G. analizan algunos factores que limitan la capacidad de acción del Estado dentro de la globalización:

1. La ineficacia del principio de territorialidad en materia fiscal ante un entorno globalizado en el cual los capitales se dirigen a centros fiscales más favorables, y la consecuente imposibilidad de las autoridades recaudadoras nacionales de gravar los rendimientos de dichos capitales.

2. El aumento del gasto público en materia de subsidios al desempleo, intensificación de políticas para su combate, así como la necesidad de ciertas coberturas derivadas de la expulsión del mercado laboral de los trabajadores menos cualificados.

3. La influencia que tienen “los mercados financieros” ante la libre movilidad de capitales sobre las políticas económicas al interior de los Estados y el poder de “penalizar” la indisciplina o incertidumbre de los gobiernos que no les ofrecen “credibilidad suficiente”.

4. El menoscabo de la eficacia de las políticas monetaria y fiscal ante el poder de los mercados financieros.

En este contexto, los nuevos supervisores son los mercados financieros, quienes también fuerzan a las autoridades a orientar sus políticas económicas en sentidos determinados y penalizan a aquellos gobiernos que adoptan políticas “desacertadas”, lo que conduce a la reducción de la participación de sus países en el comercio mundial y en una continua salida de capitales privados.

Los mismos proponen la implementación de “un marco que permita un desarrollo ordenado del proceso globalizador, especialmente en lo que se refiere al ámbito financiero.” Concluyen destacando la importancia de “...una actuación coordinada entre países, que permita no solo avanzar en la reducción de la inflación y del déficit público, sino que permita igualmente acuerdos internacionales en aras a la mejora en el nivel de empleo y, en general, en el nivel de vida de los ciudadanos.”

### **Capítulo III.**

## **La racionalidad constitucional en el siglo XX y la participación del Estado en la Economía.**

#### *El modelo de Estado de Derecho y la Economía.*

El Estado de Derecho constituye la consolidación del sistema político y jurídico de una comunidad, que se unifica a partir de valores identificados en la sociedad y sistematizados por el poder político; es la expresión última de la organización social que tiene por objeto el aseguramiento de las libertades que son consideradas fundamentales en un determinado tiempo, en tanto que están sujetos a un orden normativo.

Existen diversas teorías que buscan establecer cuál es el origen del Estado, si el mismo es producto de la interacción social y de las necesidades surgidas de la convivencia y por tanto de la organización social y asignación de roles, que se manifiesta como una serie de decisiones de mando y dirección, o por el contrario, es producto del sistema jurídico, en tanto que es la norma fundamental la que le da sustento al resto del ordenamiento jurídico y define el tipo de Estado que tiene vigencia en un lugar determinado.

Esta discusión no es nueva, en razón de que existen autores que defienden una u otra postura. Para nuestro interés, el Estado de derecho supone la organización política de una sociedad y otros elementos constitutivos que lo identifican como una unidad. La interacción de sus segmentos definirá el tipo de Estado en función de los fines que éste tiene asignados realizar.

Francisco Porrúa Pérez, entiende al Estado, como "...una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un

poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.<sup>133</sup>

A partir de la definición anterior, podemos identificar con toda claridad los elementos que interactúan en la formación del Estado. Así tenemos que el Estado se forma a partir de la organización de una sociedad (elemento humano) asentada en un territorio (elemento geográfico) que se rige por un poder soberano que delimita su organización a través del establecimiento de normas jurídicas que cohesionan el sistema social, económico, político y cultural, y cuyo fundamento está enfocado en la realización de determinados fines.

Como podemos apreciar, el Estado precisa de la interacción de sus elementos, guiados por los fines que la organización se ha propuesto lograr. Por ello es necesario resaltar la importancia de todos sus elementos; así, la concepción del ser humano en lo individual y luego en lo social, definirá los valores que el Estado tiene la misión de realizar; el elemento espacial, será referente para el ejercicio de la soberanía del Estado y de la explotación de su riqueza; el poder público (soberano) tendrá justificación en cuanto sirva a la realización y efectivo cumplimiento de los fines que la sociedad ha fijado. El Estado establece sus cauces teniendo como herramienta al Derecho, para organizar a la sociedad, así como para establecer mecanismos de acceso y ejercicio del poder.

El Estado, como lo entendemos hoy (*de iure*), es producto del avance que ha tenido la sociedad a lo largo de una serie de etapas que han concluido en la sujeción del poder público a las normas jurídicas.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Porrúa, Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 2a. edición, México, Porrúa, 1958, p. 168.

<sup>134</sup> “En la Edad Media el concepto de Derecho era equivalente a lo justo, lo debido, lo equitativo, lo proporcional, etc. El Derecho no hacía referencia a una ley concreta vigente, la fuente según la cual se resolvía en justicia no tenía que responder a los criterio de vigencia actuales, sino al de justicia en sentido amplio,” en términos de Valle Labrada Rubio, se da la evolución de la concepción del derecho como *ius*, hacia el Derecho como *lex*. *Introducción a la Teoría de los*

En una primera aproximación la noción de Estado estaba identificada con la figura del monarca quien centralizaba el poder en su persona, a este tipo de organización del poder, la doctrina lo ha llamado “Estado absolutista”. Posteriormente este poder fue sujeto a un orden jurídico, que despersonalizó el ejercicio del poder y dio paso a la participación colectiva, producto de las revoluciones que propugnaron por dar libertad a los súbditos y reconocimiento como ciudadanos con ciertos derechos.

Posteriormente, el acceso al sufragio universal, permitió que los sectores marginados tuvieran representación e injerencia en la toma de decisiones para mitigar las desigualdades sociales producto de la Revolución Industrial.

A continuación presentaremos los modelos constitucionales que reflejan la evolución del Estado, así como su participación en el desarrollo de los modelos económicos, tomando como referencia la interacción de los diversos sistemas que conforman el Estado.

### Estado absolutista

Este tipo de Estado figura en el período de la Edad Media, en donde la forma de *organización social* era estamentaria; el rey ocupaba la cúspide de la organización, después los nobles y por último la burguesía. En este tipo de Estado, la *forma de gobierno* era la monarquía absoluta, llamada así, pues era el monarca quien concentraba y detentaba el poder político sin más límites que el derecho divino y el natural. El origen divino de los reyes era el marco para el fundamento de su autoridad.

---

*Derechos Humanos: Fundamento. Historia. Declaración Universal de 10.XII.1948*, Civitas, Madrid, 1998, p. 74.

En ese sentido, el poder soberano del monarca encuentra su fundamento fuera del Estado, y por tanto es absoluto; el Estado y el rey figuran como un mismo ente,<sup>135</sup> que se encuentra situado por encima de las leyes; así, las normas tienen su origen en la voluntad del monarca quien impone obligaciones a los súbditos y privilegios a la clase noble. El territorio y la población se encuentran sujetos a la autoridad real, y el ordenamiento jurídico tendrá vigencia y validez si es dictado por el monarca que no se encuentra sujeto a lo que él mismo dicta.

Para una exposición más puntual de lo que significó el Estado absolutista y el poder del monarca, el maestro José Gamas Torruco expone que:

El monarca asume las prerrogativas de crear, administrar y aplicar la ley. Se proclama instancia “soberana” y acude a la religión donde encuentra bases interpretativas para dar fundamento divino a su autoridad. No sólo está en la cúspide del Estado, sino que se identifica con él. Luis XIV proclamará en el siglo XVII la divisa del absolutismo “El Estado soy yo.”<sup>136</sup>

Como se puede observar, la interacción de los elementos tradicionales del Estado, se encuentran sujetos a la voluntad del poder político que es absoluto en dos sentidos: el primero se refiere a que la autoridad del soberano no se encuentra sujeta a algún lineamiento institucional o vinculado con algún control externo; y por la otra parte, tampoco se encuentra sometido a la existencia de otro tipo de autoridades, llámense cortes, juntas o asambleas, respecto de las cuales el rey guarda una absoluta preeminencia. Al respecto, Norberto Bobbio, señala que existe un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un territorio determinado, en los siguientes términos:

---

<sup>135</sup> Esta relación entre la autoridad del rey y la identificación de la misma con el Estado, Luis XIV la lleva a su máximo expresión al proclamar la máxima *L'État c'est moi* (“El Estado soy yo”). Para el caso de Inglaterra, Jacobo I, de la dinastía Estuardo, defiende el origen divino de los reyes, por lo que su autoridad está dada directamente por el designio de Dios, es decir, el monarca está por encima de la ley.

<sup>136</sup> Gamas, Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 21.

Por concentración se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía. El poder de dictar leyes para toda la colectividad..., el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin el poder de imponer tributos, son atribuidos por derecho al soberano por los juristas y ejercidos de hecho por el rey y los funcionarios que dependen directamente de él. Por centralización se comprende el proceso de eliminación o desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central.<sup>137</sup>

La soberanía del monarca rebasa los confines de la iglesia, de las corporaciones y de los señores feudales, que se identificaban como poderes al interior del Estado; se convierte en poder soberano cuando no existe otro poder más allá que el del rey que rige en determinado territorio.

Así, los fines del Estado son fijados por el propio monarca, la ley es flexible a su voluntad arbitraria y caprichosa, interviniendo en todos los ámbitos de la vida: el económico no era la excepción.

En el Estado absolutista la economía estaba basada en lo que se denominó modo de producción feudal; debido a la estratificación estamentaria, el rey, máxima autoridad, y sin límite alguno, encabeza el sistema económico; impera un régimen de violencia que alcanza a la relación entre los factores de la producción del feudo hacia sus siervos. El elemento geográfico constituía la principal fuente de producción.

La no sujeción por parte del monarca a sus mismas determinaciones, permitía que los privilegios fueran para la nobleza en detrimento de otros estamentos. No

---

<sup>137</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 160 y 161.

existía una planeación del desarrollo nacional, pues como indicamos, el rey llegó a identificarse con el Estado mismo; por lo que los intereses del Estado, se unificaban con los del monarca. Por lo anterior, privilegios y otra clase de concesiones eran para quien el rey determinaba, y a cambio de lo que él deseaba. El monarca decidía qué producir, para quién y cómo hacerlo a través de la tierra, la agricultura y ganadería en sus inicios

La doctrina que persistió en esta época fue la del mercantilismo, que parte del principio de que "...la riqueza de las naciones es equivalente a la a la cantidad de metales preciosos que éstas puedan acaparar...".<sup>138</sup>

### Estado liberal y Estado de Derecho

Como se indicó, el Estado absolutista se caracterizó por los abusos del monarca en contra de sus habitantes, y el establecimiento de una serie de privilegios para la nobleza. Así, el Estado liberal surge como consecuencia de los movimientos revolucionarios que tuvieron por objeto limitar la autoridad del rey y que reorganizaron la interacción de los elementos estatales.

En el tránsito al Estado liberal, el elemento humano (la burguesía), tercera fuerza en el reino, auxiliaba financieramente al monarca y extendía créditos a la producción; así fue recibiendo oportunidades de inversión y poder monopólico en diversas áreas industriales. El resultado: reclamo del poder económico por el poder político, una vez asegurados ciertos derechos y garantizados la seguridad de sus bienes.

Por lo que respecta al elemento "poder", sufre algunas transformaciones en cuanto a su origen, a la forma de acceder a él, a su organización y a la legitimidad de quien lo detenta. De acuerdo con las teorías contractualistas, el Estado se forma

---

<sup>138</sup> Cotarelo, Ramón, "Teoría del Estado", en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Op. Cit.*, nota 19, p. 19

por la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y nunca la pierde; por tanto, el pueblo soberano será el titular originario del poder y el monarca el depositario de la voluntad popular. El poder se deposita en una institución y no en una persona. El Estado se constituye por elementos que interaccionan en busca de un fin común, la seguridad y desarrollo económico de la sociedad, identificado como el “bien público temporal” por oposición al atemporal (divino).

En el Estado liberal, la soberanía encontraría una nueva expresión: la legitimidad del ejercicio se institucionalizaría y tendría justificación no por designios divinos como se dio en el Estado absolutista, sino tendría sustento en la Ley como expresión de la voluntad del pueblo.

Los fines del Estado son los que determina la sociedad (y no una persona en lo individual) y se insertan en el ordenamiento jurídico constitucional, como nueva expresión del ordenamiento jurídico. A diferencia del Estado absolutista en que el Derecho era fragmentario, personal y retroactivo, en el Liberal, se establece la monarquía constitucional, y posteriormente el sistema representativo con la implementación de una monarquía parlamentaria, en donde el poder político se sujeta a la norma jurídica,<sup>139</sup> y la Constitución se convierte en el mecanismo de formalización del poder público.

---

<sup>139</sup> Los individuos van a gozar de la seguridad jurídica como una garantía inherente a sus actividades, lo que va repercutir en el desarrollo de todas sus actividades, al no ser afectadas por la intervención del rey o de la autoridad. En este sentido Enrique Pérez-Luño señala que “La *seguridad jurídica* es un valor estrechamente ligado a los Estados de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: *corrección estructural* (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y *corrección funcional* (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por sus órganos de aplicación). Junto a esa dimensión objetiva, la seguridad jurídica se presenta, en su acepción «subjetiva», encarnada por la *certeza del Derecho*, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva”. Pérez Luño, Antonio-Enrique, "Seguridad jurídica", en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, t. 11, El derecho y la justicia*, 2a. ed., Trotta, Madrid, 2000, p. 483.

El Estado liberal encuentra su expresión en dos sentidos: a) límites a los poderes y b) límites de las funciones del Estado, con lo que se comienza a delinear el perfil del Estado de Derecho.

Como indica Elías Díaz, no todo Estado merece el calificativo de Derecho, sólo lo será aquel, en que el Derecho sirva como medida y límite al poder público. Esto es, todo Estado genera, crea y aplica el Derecho, pero un Estado de Derecho tiene que cumplir con ciertas características para ser considerado como tal. En primer lugar, el poder y su ejercicio (funciones), tienen que estar sometidas al Derecho, a su propio Derecho, que es creado bajo ciertos procedimientos y con respeto a los derechos fundamentales.<sup>140</sup> En ese sentido, los caracteres generales del Estado de Derecho, es el imperio de la ley, la división de poderes, la fiscalización de la administración y el respeto a los derechos y libertades fundamentales.<sup>141</sup>

El constitucionalismo, producto del siglo XVIII, fija los criterios de validez y vigencia de las normas, en tanto norma fundamental del sistema jurídico. Cuando se introduce el esquema del constitucionalismo como criterio orientador de la producción jurídica, y de su rigidez como garantía, el control constitucional fungió como medio de protección en contra de la actuación arbitraria del poder.

Conviene recordar, que en el Estado absolutista, al no existir la división de funciones, existía una concentración absoluta del poder. Por tanto, uno de los frutos del liberalismo, fue la sujeción de la actuación del poder público a las normas jurídicas que ya no eran designios de Dios, sino que, eran expresiones de la voluntad general.

---

<sup>140</sup> Díaz, Elías, "Estado de Derecho", en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Op. Cit.*, nota 19, p. 63

<sup>141</sup> *Ibidem*, pp. 65- 66

Esta concepción se da en el contexto de considerar a la persona como fin último del Estado y protegerla del abuso del poder.<sup>142</sup> El Estado es considerado como un medio y no como un fin, la máxima “dejad hacer, dejad pasar”<sup>143</sup> sintetiza la obligación del Estado de permitir el desarrollo de la persona, “debe concretar su actividad en la solución de las necesidades que le han sido asignadas y en la realización de aquellas tareas públicas que no sean rentables para los particulares; no debe emprender nada que el individuo sea capaz de hacer por sí mismo”.<sup>144</sup>

En el ámbito económico, como indicamos, existe una emancipación del pueblo o clase no privilegiada, formación del tercer estado (burguesía) respecto al monarca, asociado a la economía de mercado que la burguesía venía creando y desarrollando desde la Edad Media, pero ahora con la reserva de la propiedad privada como límite al poder.

El capitalismo se introduce como modo de producción y es el que impera hasta principios del siglo XX; responde a las interrogantes de qué producir, cómo y para quién, de la siguiente forma: “producir lo que el mercado demande por medio de empresas privadas destinadas a consumidores que tengan poder de compra. En este sistema el Estado y el derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento

---

<sup>142</sup> La doctrina liberal surge en la lucha contra el poder absoluto de los reyes. Primero en Inglaterra, siglo XVII; luego casi simultáneamente en Estados Unidos y Francia, a finales del siglo XVIII. La razón es que el ciudadano, el individuo, toma conciencia de sus derechos civiles y políticos. Estos derechos, como expresamente recogen las declaraciones, son derechos inviolables e inalienables que todo poder político debe respetar. Valle Labrada Rubio, *Op. Cit.*, nota 134, pp. 89 y 90.

<sup>143</sup> *Laissez faire, laissez passer*, constituye el principio de libertad absoluta en lo económico para el individuo y de no intervención del Estado, lo que se traduce en un libre mercado de bienes, mercancías y mano de obra y una mínima intervención del Estado.

<sup>144</sup> Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, nota 26, p. 23.

del orden económico privado; sus acciones son de garantía y su técnica de actuación es de policía...”.<sup>145</sup>

El Estado, bajo la fórmula ya indicada del *laissez faire, laissez passer*, garantiza el orden público y las condiciones para que se desarrolle el mercado, y por lo mismo se abstiene de toda intervención en el proceso productivo, salvo la indicada.<sup>146</sup>

#### Estado democrático de Derecho.

La voluntad popular expresada en la ley, era formalizada a través de un procedimiento en cuya conformación participaban los ciudadanos por sí mismos o a través de sus representantes. La democracia, como nueva forma de gobierno, permitió la participación del pueblo en la formación de las leyes que regían a la sociedad.

Sin embargo, el acceso a participar en la vida pública era limitado. Los liberales mantenían restringido el sufragio, y bajo un manto de democracia formal (gobierno del pueblo), relegaban la condición de los sectores sociales más desprotegidos; sólo unos cuantos podían ejercer el poder y determinar la representación de los sectores sociales más desprotegidos. Esa situación se corrigió cuando se concibe a la democracia como sustancial para que permitiera el gobierno del pueblo para el pueblo.<sup>147</sup>

Las dos proclamas del liberalismo fueron la libertad y la igualdad. Sin embargo, una excesiva libertad, entendida como no intervención del Estado y una reducida

---

<sup>145</sup> Witker, Jorge, *Curso de Derecho Económico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989, pp. 29 y 30.

<sup>146</sup> Cotarelo, Ramón, “Teoría del Estado”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Op. Cit.*, nota 19, p. 20.

<sup>147</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 39 y 40.

igualdad en el ámbito material, provocaron que los sectores débiles de la sociedad buscarán condiciones de igualdad que correspondieran a la realidad, es decir, más allá del ámbito formal.

En el liberalismo económico se creía que el mercado era una institución eficiente, y por tanto el Estado únicamente debía intervenir para dar certeza a las relaciones que se daban entre los agentes económicos al delimitar la esfera de acción de cada uno de ellos. Lo anterior provocó, que los sectores más débiles económicamente, se enfrentaran a situaciones desiguales al premiar el individualismo en perjuicio de la colectividad.

El fortalecimiento de la democracia, permitió a los sectores sociales participar de una más justa distribución de la riqueza, lo que necesariamente implicó, como antítesis de la concepción liberal, la intervención del Estado en el mercado.

Por lo que respecta al Constitucionalismo mexicano, nuestro ordenamiento fundamental de 1857 adoptó el modelo liberal, y no fue sino hasta 1917 cuando se introduce el modelo del Estado social para contrarrestar las desigualdades que se presentaban en la sociedad.

Estado social y democrático de Derecho.

Como se comprobó, ni el mercado era un sistema eficiente, ni su libre funcionamiento implicaba *per se*, una justa distribución de la riqueza; las evidencias mostraban que "...la eficiencia económica no depende únicamente de las *elecciones racionales* de los individuos y de los precios del mercado... sino que también depende de las *elecciones colectivas* y del ámbito *institucional y político...*".<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Ayala, Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, 2a. ed., Facultad de Economía, UNAM, México, 2000, pp. 31 y 32.

El individualismo que había prevalecido, provocó el paso a una sociedad clasista, en donde quienes imponían las reglas del juego eran los detentadores de los medios de producción.

Más tarde, a partir de la efectiva representación de los sectores marginados en la toma de decisiones, se diseñó un tipo de Estado que tuviera entre sus fines, la satisfacción de necesidades de la colectividad, lo que implicó la obligación activa de éste para intervenir y centrar sus funciones en la satisfacción de necesidades sociales, económicas y culturales.

El sistema jurídico en el liberalismo, centró su campo de acción en las formas, esto es, en que los actos de autoridad tuvieran una *forma* y una fuente legal para ser válidas, sin importar su contenido. En el Estado social, en cambio, se exige en la actuación del poder un determinado contenido para hacer palpable la igualdad real del pueblo, además de la incorporación del papel institucional y político en la economía.

La Constitución Mexicana de 1917 fue la primera en incorporar en su texto los derechos sociales, y en establecer la obligación al Estado de participar en la generación y distribución de la riqueza.

En el Estado social, la producción de bienes y servicios es para el consumo interno, a través de empresas estatales. En ocasiones, el Estado interviene demasiado, tanto que llega a suplantar el mercado.<sup>149</sup> Como se advirtió en el capítulo primero, la intervención estatal llegó al extremo de ser considerada como paternalista.

Los extremos en la intervención viciada del Estado al permitir un pactismo con los sectores sociales como sindicatos, asociaciones patronales entre otros, provocó el

---

<sup>149</sup> Witker, Jorge, *Op. Cit.*, nota 145, p. 30

pasó de una desigualdad individualista liberal, a una desigualdad grupal o corporativa.<sup>150</sup>

Por lo anterior, el nuevo modelo Constitucional que se vendría gestando en las siguientes décadas, tenía que incorporar en su estructura un modelo que armonizará los extremos cerrados y absolutos —capitalismo y socialismo— que se intentaron llevar a la práctica, para evitar la restricción o desproporción de los derechos fundamentales.

### *El modelo de Estado Constitucional y el desarrollo económico.*

La intervención del Estado en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, llevó al extremo de concebir un Estado totalitario como forma neoabsolutista del poder. El calificativo de totalitario no es menor, ya que evidencia la intervención estatal en el sistema político, jurídico, económico y social sin más límites que los permitidos por la norma positiva sin contenido social.

En el plano jurídico, las normas perdieron la abstracción y generalidad que habían tenido. En este sentido, Luigi Ferrajoli expone con nitidez la evolución que ha tenido el Estado de Derecho decimonónico, al señalar que

Con la expresión «Estado de Derecho» se entienden, habitualmente, en sentido corriente, dos cosas diferentes que es oportuno distinguir con rigor. En sentido lato, débil o formal, «Estado de Derecho» designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las *formas* y con los procedimientos legalmente establecidos. En este sentido, correspondiente al uso alemán del término *Rechtsstaat*, son Estados de Derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso lo más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, «Estado de Derecho» designa, en cambio, sólo aquellos

---

<sup>150</sup> Díaz, Elías, “Estado de Derecho”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Op. Cit.*, nota 19, p. 74

ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, *sujetos* a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los *contenidos*. En este significado más restringido... son Estados de Derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales.<sup>151</sup>

Ferrajoli<sup>152</sup> destaca los elementos que han de superarse, por ejemplo, deben darse intervenciones del Estado según la universalidad de los derechos humanos y evitar aquellas que sean discrecionales y selectivas como metas a corto plazo, que sólo sirven para legitimar al poder por un breve período. Así, como resultado de la integración política y económica, se ha perdido la referencia para tomar un criterio de las fuentes del derecho y con ello una transformación de la soberanía de los Estados por su integración en el derecho internacional.

Existe ahora, una reconfiguración del orden social que pretende establecer una primacía de la economía sobre la política, y del mercado sobre la esfera pública como resultado de la globalización sin límites ni controles del Estado, que, indica Ferrajoli, supone una regresión neoabsolutista de los poderes económicos transnacionales.<sup>153</sup>

No obstante, destacamos que existe un constitucionalismo más garantista, en el sentido de que ahora las normas tienen que revestir, además de la forma, un determinado contenido basado en principios o valores.

---

<sup>151</sup>Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro de los Estados de Derecho" en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 3a. ed., Madrid, Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 13 y 14.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 23

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 22

### *Constitucionalismo y desarrollo económico.*

A partir de lo anterior, identificamos la evolución de la racionalidad constitucional en los fines que la entidad estatal se propone lograr.

En cuanto a la relación entre el sistema económico y el jurídico, expresado en la Constitución hasta nuestros días, se pueden distinguir tres momentos en los cuales se advierte con diferente intensidad la intervención del Estado en la economía. En primer lugar, en la Constitución de 1857 se estableció una economía de libre mercado, donde el interés individual era el motor del progreso y desarrollo económico y social; en segundo lugar, en la Constitución de 1917 que reforma la de 1857, con motivo de la introducción en el texto constitucional de los derechos sociales, identificamos un modelo de economía central en donde se le otorgan al Estado importantes facultades de rectoría económica y social, es decir, el Estado era el que decidía qué producir, cómo y para quién, con la coexistencia de los sectores público, social y privado. En un tercer momento, a partir del neoconstitucionalismo, observamos la apropiación del principio de racionalidad en la Constitución, no únicamente en el ámbito económico, sino también en el jurídico que influye en el primer sistema de manera determinante.

Esto es, por la exigencia del respeto a los derechos fundamentales que se instituyen como mecanismos de legitimación del poder, el Estado toma como eje rector y como marco de su actuación a los derechos humanos. Por tanto, su intervención en la economía, debe, por una parte, proteger y respetar las libertades económicas (en este caso la libertad de trabajo y de comercio), y por otra, debe satisfacer al mismo tiempo las demandas de una justa distribución de la riqueza y las que se refieran a los derechos sociales y culturales.

Las características de universalidad e interdependencia de los derechos humanos, tanto civiles como políticos, así como los sociales, económicos y culturales,

representan el esquema racionalizador de la actuación del Estado en todos los ámbitos: político, económico, social y jurídico.

En ese sentido, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, introduce los elementos rectores del ordenamiento constitucional. El párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica expresamente:

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

A partir de lo anterior, como veremos, el modelo de Estado constitucional contemporáneo reclama legitimación por parte de los gobernados; se requiere que el ordenamiento jurídico revista ciertas características. De tal forma que, ahora, para que una autoridad sea legítima, debe respetar en su actuación ciertos contenidos —derechos humanos como valores o principios que dan vida al sistema constitucional—.

De esta manera, la escuela del neoinstitucionalismo advierte que el mercado no se reduce a las relaciones de oferta y demanda, sino que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado. Precisa, además, que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre dan forma a la interacción humana”.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 13.

En el capítulo primero, detallamos el desarrollo histórico de la economía en nuestro país a partir de las diferentes concepciones de Estado y Economía que se han presentado, pero sobre todo de la interacción de estos dos elementos en el desarrollo social. A continuación, nos enfocaremos en el papel del Estado Mexicano en la economía y su intervención establecida en el capítulo económico del texto constitucional.

Como se ha expuesto con anterioridad, la actuación del Estado en la economía a partir del neoconstitucionalismo (teoría jurídica) y neoinstitucionalismo (teoría económica) tiene por objeto el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos, a través de la intervención del Estado en el mercado, y lograr de esta manera una más justa distribución de la riqueza; por ello la Constitución encauza la actividad del Estado e instituye una economía mixta.

Juana Luisa Ríos indica que, atentos al marco constitucional de la intervención Estatal en la economía, el Estado cuenta con tres obligaciones-facultades: a) ser el rector de la economía mixta; b) mantener el resguardo de las áreas estratégicas y prioritarias y; c) el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>155</sup>

Las tres obligaciones-facultades del Estado en materia económica no son ajenas a los postulados del constitucionalismo contemporáneo y, por tanto, como el texto constitucional ordena, todas las autoridades deben respetar los derechos humanos en su actuación.

En cuanto al principio de racionalidad, sólo encontramos una mención expresa al mismo en el artículo 29 párrafo tercero constitucional que indica que “La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar

---

<sup>155</sup> Ríos, Zamudio, Juana Luisa, “Marco Constitucional de la Rectoría Económica del Estado Mexicano”, *Revista Internacional la Nueva Gestión Organizacional*, año 5, núm. 9, julio-diciembre, 2009, p. 77.

fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación”. Sin embargo, como veremos, dicho principio permea en todo el texto constitucional, sin que necesariamente impere como racionalidad referida a la idea del economicismo, ya que se exige se actualicen determinados fines éticos.

Bajo esa perspectiva, la Constitución acentúa la intervención del Estado mexicano en la economía del país, a través del establecimiento de una serie de restricciones, abstenciones o prohibiciones para ciertos sectores, pero a la vez se establecen a su cargo, obligaciones de carácter regulativo.

Ahora bien, el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y los elementos integrantes del territorio nacional;<sup>156</sup> sin embargo, el artículo 27 de la Constitución nos ofrece las nociones de propiedad como un elemento de la economía, y que para efectos de nuestro estudio, resulta esencial por constituir el soporte del desarrollo económico. Así, si entendemos que el territorio tiene implicaciones sociales, políticas y jurídicas, las económicas, por su parte, tienen trascendencia propia, pues constituyen elementos de riqueza del Estado Mexicano.

---

<sup>156</sup> El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa: “El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Conforme a lo anterior, el Estado mexicano tiene la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondientes originariamente a la Nación, así como el dominio directo y, en ejercicio de su imperio, la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.<sup>157</sup> El dominio y la apropiación de los recursos naturales, obedece a ciertos principios que le sirven de guía, tales como la equitativa distribución de la riqueza pública, la conservación de los mismos, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto de la población rural como urbana.

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional otorga al Estado el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos hídricos, teniendo en cuenta que el territorio nacional se compone por elementos acuáticos internos, como los ríos, lagunas y aguas internas; y por elementos marítimos, de los cuales resaltan las islas, el mar territorial o la plataforma continental, que contienen recursos "...sobre los que se ejercen derechos de soberanía... de minerales y otros elementos no vivos del mar y del propio subsuelo."<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica expresamente "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional".

<sup>158</sup> Quiroz, Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Porrúa, México, 2006, p. 90.

Es importante señalar, que el Estado Mexicano ejerce su soberanía en una zona económica exclusiva, que se extiende a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base del mar territorial. En términos de lo expuesto por el catedrático Enrique Quiroz Acosta, "...el derecho sobre la zona económica exclusiva es *sui generis* por que no se trata de una soberanía exclusiva sobre el espacio marítimo, sino es una soberanía que se ejerce sobre recursos...".<sup>159</sup>

Sólo en los casos a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo en comento, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata "...por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".<sup>160</sup> Sin embargo, se establecen excepciones en materia de concesiones y contratos por lo que respecta al petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, así como en la generación, conducción, transformación, distribución y almacenamiento que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

De igual manera, la intervención del Estado en el manejo de los recursos naturales, también se encuentra regido, como detalla el artículo 3o. de la Ley de Planeación, por el principio de racionalidad, y obedece al sentido de los llamados derechos de tercera generación, como el derecho al medio ambiente y al desarrollo sustentable.

Siguiendo con el análisis del artículo 27 constitucional, la propiedad entendida como el derecho real de disponer, usar y gozar de los frutos de la misma, tiene restricciones como la prohibición de latifundios; en el Estado mexicano, el territorio da paso a tres modalidades de propiedad: la privada, la social (ejidal, comunal y pequeña propiedad) y la pública.

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>160</sup> Párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia con lo anterior, el párrafo segundo del artículo 25 constitucional enlaza de manera armónica la intervención del Estado en el sentido siguiente: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. De este modo, destacamos la intervención y fomento del Estado en la economía, sirviendo como extremos de la balanza el interés general y las libertades que protege la Constitución. La protección a los derechos fundamentales de libertad e igualdad en la norma suprema, y el modo en que lo hace se resume de la forma que sigue:

En el primer párrafo del artículo 28 constitucional, existe una prohibición general a los monopolios y a la realización de prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones en los términos que fija la ley Federal de Competencia Económica. Sin embargo, como veremos, esa prohibición general admite excepciones en los que ciertas funciones del Estado o actividades de los particulares no constituyen monopolios y que son previstos en la misma Constitución.

Así, se establece que el sentido de la Constitución, detallado en la Ley, es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios y prácticas monopólicas. Se distingue a los monopolios de las prácticas monopólicas, porque, aún sin existir una sola empresa que acapare el mercado, puede darse el supuesto en donde varias de ellas se ponen de acuerdo para finalmente provocar los efectos de un monopolio, que disminuyen, dañan o impiden la competencia y la libre concurrencia en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.

La ley bifurca el estudio de las prácticas monopólicas en absolutas y relativas. Son absolutas: los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto sea:

“I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto; II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios; III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas”.<sup>161</sup>

Como se muestra, los agentes económicos acuerdan realizar la serie de acciones descritas en perjuicio de los productores, distribuidores o comercializadores de bienes o servicios. Las acciones son de tipo omisivo (no producir, no procesar) o de carácter activo (fijar, elevar, concertar), y que lesionan de manera directa o indirecta el mercado.

En el caso de los prácticas monopólicas relativas, su objeto es desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles *sustancialmente* su acceso o establecer ventajas *exclusivas* a favor de una o varias personas, a partir de actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones de ellos entre agentes económicos que no sean competidores entre sí. La diferencia entonces, entre las prácticas monopólicas absolutas y relativas, se refiere al mercado en que se desarrolla la actividad; esto es, en las prácticas monopólicas absolutas, aquellos arreglos se dan entre agentes competidores entre sí, y por su parte, las relativas, entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, y que se consideran violatorias, en términos del artículo 11 de la Ley, en dos supuestos: 1) cuando quien realice la práctica tenga poder sustancial sobre el mercado

---

<sup>161</sup> Artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica.

relevante,<sup>162</sup> y 2) cuando se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

Por lo anterior, se consideró castigar severamente y perseguir con eficacia

...toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar *precios exagerados* y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.<sup>163</sup>

La Constitución es determinante al condenar el alza exagerada de los precios a título de protección del interés público o de las clases sociales. En consecuencia, el Estado a través del Ejecutivo Federal y en ejercicio de la rectoría económica a la que nos hemos referido, está facultado para la imposición de precios a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, con el objeto de evitar la insuficiencia en el abasto o el alza de precios, sin que se afecte la competencia y libre concurrencia.

---

<sup>162</sup> El artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica, indica que para determinar si uno o varios agentes económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse: "I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder; II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores; III.- La existencia y poder de sus competidores; IV. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumos; V. El comportamiento reciente del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y VI. Los criterios que se establezcan en el Reglamento de esta Ley así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión".

<sup>163</sup> Párrafo segundo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora bien, indicamos que nuestra Carta Magna, establece las excepciones a la regla general en materia de monopolios. Así pues, podemos identificar dos tipos de actividades que no constituyen monopolios: las primeras, están referidas a determinadas funciones del Estado que se consideran áreas estratégicas y otras más, que se consideran áreas prioritarias. En el primero de los supuestos, esto es, en lo que respecta al ejercicio de las áreas estratégicas, el Estado ejercerá de manera exclusiva y sin que por ello se consideren monopolios, las funciones correspondientes a correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público y la transmisión de la energía eléctrica; la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos en los términos que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Asimismo, tampoco constituirán monopolios, la acuñación de moneda y emisión de billetes por parte exclusiva del Estado, a través del banco central.

Ahora bien, por lo que respecta a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en términos del artículo 25 de la Constitución, referentes a las comunicaciones vía satélite y ferrocarriles, el régimen que impera es el de la concesión. Recordemos que las funciones son reservadas al Estado, pero las actividades prioritarias, a diferencia de las funciones, pueden ser concesionadas por su condición especial de que en ellas pueden intervenir, además del sector público, el sector social y el sector privado; de esta manera, por mandato constitucional, ambas actividades no se consideran monopolios. No obstante, el aparato normativo constitucional y las leyes respectivas en su aplicación fijan las condiciones bajo las cuales opera el otorgamiento de subsidios para dichas actividades, siempre y cuando el Estado vigile su aplicación y evaluación, las mismas sean generales y se delimiten el ámbito temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

Siguiendo con la exposición sobre las actividades que por disposición especial no constituyen monopolios, tenemos que son de dos tipos: a) las funciones del Estado, y b) algunas actividades de los particulares.

A continuación indicaremos el tipo de las segundas:

Sin perjuicio del derecho de asociación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9o., se establece que las asociaciones, cuando se colocan en la hipótesis de ser agentes económicos, no se consideran monopolios, en dos casos: el primero, que se refiere a las asociaciones de trabajadores para la protección de sus intereses; y, el segundo, que se refiere a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que vendan directamente sus productos en el extranjero, siempre y cuando

...I. Dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad; II. Sus ventas o distribución no se realicen dentro del territorio nacional; III. La membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros; IV. No otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la administración pública federal, y V. Estén autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura correspondiente a su domicilio social.<sup>164</sup>

Ahora bien, para efectos de estimular la autoría y la creatividad,<sup>165</sup> la Constitución indica que tampoco constituyen monopolios los "...privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora."<sup>166</sup>

Como se ha advertido, hemos dado de manera general el panorama en el cual se regula la economía en nuestra constitución, por lo que el siguiente capítulo tiene

---

<sup>164</sup> Artículo 6 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>165</sup> González, Oropeza, Manuel y Borja, Martínez, Francisco, "Artículo 28", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-PGR, México, 1994, p. 139.

<sup>166</sup> Noveno párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por objeto presentar de manera puntual el estudio de los artículos que forman el capítulo económico de la Constitución.

## **Capítulo IV. Economicismo y Derecho Constitucional**

Como ya hemos apuntado, el economicismo constituye una visión sesgada de la ciencia que pretende subordinar, en este caso, el derecho a las instituciones económicas. No concibo a la ciencia del derecho dependiente de los postulados económicos, principalmente, al de la eficiencia:<sup>167</sup> el derecho, en su sentido social, busca óptimos de justicia. El derecho, considero, es una ciencia que define y configura sus principios y alcances a partir de la interacción con otros sistemas, no sólo el económico, en este sentido, me parece por demás acertado el comentario de Michel Foucault en su célebre obra *El orden del discurso*, “una disciplina no es la suma de todo lo que puede ser dicho de cierto a propósito de alguna cosa y no es ni siquiera junto de todo lo que ser, a propósito de un mismo tema, aceptado en virtud de un principio de coherencia o de sistematicidad”.<sup>168</sup>

La producción de normas jurídicas depende principalmente del desarrollo y avance de una sociedad y de los valores que en ella se vayan reconociendo, es decir, el derecho funciona como un agente que cohesiona el conglomerado social al positivizar valores y realidades que la sociedad práctica en un momento determinado.

### ***Límites de la tutela que el derecho puede tener sobre la Economía en el Estado Constitucional.***

Como bien se ha señalado, el derecho como fenómeno social busca regular las relaciones de una sociedad a través del establecimiento de normas de carácter

---

<sup>167</sup> Cabe señalar que la eficiencia, tiene connotaciones diferentes para el derecho y la economía, para el primero, el vocablo se refiere a la aplicabilidad y obediencia de una norma jurídica, mientras que en economía significa hacer más con menos.

<sup>168</sup> Foucault, Michel, *El orden del discurso*, Fábula Tusquets Editores, Buenos Aires, 2005, pp. 33 y 34. La primera edición de esta obra es del año 1973.

general, pero además busca que éstas sean eficientes a través del establecimiento de instituciones; al respecto, Douglass North, fundador de la escuela del Neoinstitucionalismo, señala que

Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, y las instituciones políticas y económicas, en consecuencia, son los determinantes básicos del desempeño económico y social. El tiempo, en relación con el cambio económico y social, es la dimensión en que el proceso de aprendizaje de los seres humanos moldea la evolución de las instituciones.<sup>169</sup>

En las líneas siguientes explicaré la importancia de las instituciones y del sistema legal en el funcionamiento del mercado y desarrollo económico, me basaré principalmente en las ideas de Douglass North y José Ayala Espino.

En la obra *Fundamento institucionales del Mercado*, José Ayala Espino expone que “autores como M. Olson y D. North han subrayado que el desarrollo sostenible no sólo requiere de progreso económico sino de un Estado de Derecho que garantice los derechos individuales de todos los miembros de la sociedad, como una condición indispensable de la gobernabilidad”,<sup>170</sup> es decir, un sistema económico no funciona únicamente a través de la asignación de valores a los factores económicos, sino que para que estos factores tengan seguridad, es necesario que exista un sistema legal que le dé sustento. En este sentido, cómo se señaló en el capítulo tercero, a partir de la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se vienen a reconocer una serie de derechos que van a hacer posible el intercambio de bienes y servicios en condiciones de certidumbre, siendo el más notable de estos derechos el de la propiedad privada.

---

<sup>169</sup> North, Douglass, “El desempeño económico a lo largo del tiempo”, *El trimestre económico*, vol. LXI (4), núm. 244, octubre-diciembre de 1994, p. 567.

<sup>170</sup> Ayala Espino, José, *Fundamento Institucionales del Mercado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2002, p. 119.

Durante mucho tiempo, el papel del sistema legal fue excluido como elemento para el desarrollo económico, fue precisamente North quien le da una nueva visión al funcionamiento de las instituciones al señalar que el crecimiento económico depende invariablemente de éstas, cuya función va a ser definir y proteger los derechos individuales y al mismo tiempo blindar el sistema social evitando conductas como la corrupción, políticas económicas inconsistentes, sistemas tributarios autoritarios, déficit público insostenible, entre otros. De esta manera, la construcción de las instituciones debe permitir la participación de la mayoría de los grupos sociales, garantizando su inclusión.

Ahora bien, como se puede advertir, la proliferación de estas instituciones y su planeación a largo plazo, solo tienen cabida en un régimen democrático donde exista respeto a los derechos humanos.

El artículo 25 constitucional es un claro ejemplo de la aplicación de la doctrina neoinstitucional, al establecer parámetros definidos sobre los cuales deberá llevarse la política económica nacional, pero sobre todo al darle participación y responsabilidad social a los sectores público, privado y social.

El sistema económico mixto previsto en la Constitución define ampliamente los sectores que intervienen en la economía nacional y propician el desarrollo, asimismo, establece los límites que el Estado puede tener en el desarrollo de la economía nacional.

### ***Desarrollo económico***

El problema del estudio del desarrollo económico surge a partir de las diferencias notables entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, se pretende encontrar una explicación al fenómeno de la concentración de capitales y prosperidad económica en algunos países y el atraso y pobreza en otros. ¿Cuáles

son las condiciones que determinan el crecimiento económico de una nación?  
¿Qué condiciones permite que este crecimiento sea sostenido?

Consideramos que la interacción de múltiples factores en la economía (doméstica y a nivel macroeconómico) vienen a configurar el modelo de desarrollo de un país en el que interviene el capital humano, las tecnologías, el crecimiento de la población, las regulaciones sobre el mercado, las influencias de las economías periféricas, la contaminación y, por tanto, las políticas de protección al medio ambiente; en fin, una serie de determinantes para cualquier actividad económica.

En este sentido, buscamos encontrar desde la óptica del derecho y la economía cuáles son las condiciones que permiten a una nación un crecimiento económico, pero sobre todo la estabilidad en la aplicación del modelo que lo hace posible.

Como primer punto, consideramos que la formación y establecimiento de modelos económicos eficientes parten de las modificaciones estructurales que se realizan en un Estado; como ya se ha dicho, la implementación de un modelo económico pasa por un momento político y un momento jurídico, el primero es del conceso y, el segundo es el de la positivación. Una vez establecido el modelo económico nacional debemos considerar la idea de desarrollo económico a través del mantenimiento del equilibrio de los mercados, pero sobre todo, este desarrollo se debe traducir en mejoras a la calidad de vida de los ciudadanos.

Es importante advertir que existen términos muy similares y que son fundamentales para entender el éxito o fracaso de la implementación de un modelo económico en un Estado determinado. La formalización y configuración de las nociones de desarrollo, estabilidad y desarrollo económico sostenido van a delimitar el modelo y las políticas encaminadas a la obtención del crecimiento económico. De este modo, la interacción de los términos mencionados va a permitir lograr un equilibrio o estado estacionario en los mercados.

El funcionamiento de la economía en una fase estable va a ser modificada por cambios en su funcionamiento resultante de la interacción entre los sistemas económico, político y social, adaptándose al proceso de desarrollo. Por ello es necesario hacer ajustes y reajustes a la política de un Estado una vez agotado el modelo de desarrollo. En el sistema económico, muchas veces, la presión que provoca el ajuste proviene del crecimiento de la población, así como la escasez de recursos naturales o de la influencia del medio exterior.

En este orden de ideas, el desarrollo económico a la luz de nuestro modelo Constitucional se caracteriza por la búsqueda de un crecimiento económico y social, que, además de satisfacer las necesidades materiales, también busca hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. Así, nuestro ordenamiento jurídico, además del derecho doméstico emanado de los órganos de representación popular, también se alimenta de los acuerdos y tratados que celebra la Nación como parte de la política internacional denominada globalización y, de manera más amplia, en materia de protección de derechos humanos encontramos normas que establecen conductas no solo en materia económica, como podría ser la libertad de empleo o empresa, sino también que refieren una serie de restricciones en aras de garantizar la tutela de derechos humanos difusos como el medio ambiente. Esto es, estamos ante un sistema jurídico que hace posible el establecimiento y desarrollo del mercado, pero también impone limitaciones en beneficio del bien general, al buscar una tutela efectiva de los derechos humanos contenidos en el máximo ordenamiento.

Observamos una estrecha relación entre la regulación de los grandes emporios económicos, así como de la política de desarrollo social encaminada a dar apoyos a los sectores sociales y privados en pro de la atención y el combate a la pobreza, sin dejar de lado la protección al medio ambiente. Todas estas regulaciones tienen por objeto lograr un crecimiento económico sostenido y de largo plazo, pero sobre todo, buscan para la sociedad mexicana mejores condiciones de vida. No podría entenderse el desarrollo económico sin desarrollo social.

La importancia del modelo mexicano radica en que, precisamente, desde la Constitución se establecen las bases de organización de la economía. La norma fundamental garantiza en un primer apartado los derechos de propiedad, de asociación, libertad profesional, libertad económica, además de la posibilidad de fijar el domicilio en cualquier parte del país, la libertad sindical y un régimen definido de seguridad social relativo al empleo; en este sentido, todos estos derechos y libertades configuran un orden económico perfectamente dilucidado, en el que participan de manera activa todos los sectores de la sociedad, llámense público, social y privado.

La norma máxima reconoce al individuo la posibilidad de participar directamente, como persona jurídica, en los procesos económicos y sociales; esto es, a partir del reconocimiento de derechos como el de libre profesión y de propiedad, reconoce también un marco de autonomía privada que lo hace partícipe del desarrollo económico nacional.

Dentro de la revisión que se hace a los derechos antes mencionados, es importante resaltar el tema de la Reforma del Estado como un proceso institucional de cambio y reconfiguración de las funciones del mismo y sus implicaciones para el desarrollo económico.

Como se ha señalado, el régimen de economía mixta establecido en la Constitución, busca establecer de manera precisa cuál es la función del Estado en el desarrollo económico; esto es, a través de regulaciones, busca establecer los objetivos económicos nacionales. Ahora, si bien es cierto que dentro del máximo ordenamiento podemos encontrar una serie de derechos con contenido económico, como lo son el artículo 5o., 31, 73, 74, 115 y 123, entre otros; no realizaremos referencias puntuales, toda vez que para efectos de comprender qué instituciones constitucionales requieren el funcionamiento del mercado, bastará

con la revisión al llamado *capítulo económico constitucional* integrado por los artículos 25, 26, 27 y 28.

Del contenido de estos artículos se advierte que el Estado debe atender el mandato constitucional a través del establecimiento de instituciones, normas y políticas públicas que tiendan a incorporar la política económica a realizar. El artículo 26 constitucional, por ejemplo, presupone la planificación económica del Estado, es decir, la sujeción de la economía a un plan nacional de desarrollo.

Al hablar del establecimiento de un sistema de planeación democrática, se advierte que dicha planificación busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en términos del artículo 3o. constitucional; por lo que, en consecuencia, la búsqueda del mayor bienestar material debe ir acompañado del combate a la pobreza, el crecimiento industrial, la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano planificado y, en general, la preservación y mejoramiento de las condiciones óptimas de desarrollo humano en un entorno de respeto, protección y promoción de las libertades fundamentales contenidas en el ordenamiento mexicano.

La Constitución establece un sistema económico basado fundamentalmente en la cooperación de los sectores productivos, es decir, desde una perspectiva de grupos y agentes económicos que tienen injerencia en el desarrollo económico. De esta forma, nuestra economía se encuentra inserta en el modelo globalizado con un alto sentido social: se busca una política económica alineada con una política de desarrollo social. En consecuencia, la función rectora del desarrollo nacional busca establecer nuevas fórmulas de conciliación de los intereses económicos en el que los sectores antes aludidos, sean los artífices y confeccionadores de las políticas micro y macroeconómicas nacionales.

De no ser suficiente la buena voluntad constitucional para armonizar el desarrollo nacional, el Estado preserva la función de regulación de los mercados para que,

en caso de ser necesario, pueda intervenir y desarrollar una justicia económica plena que no solo busque el desarrollo o afectación en un mercado o actor determinado, sino que busque óptimos de desarrollo social que permitan un crecimiento sostenido en la economía.

***Una revisión a las instituciones constitucionales que requieren el funcionamiento del mercado.***

En las líneas subsecuentes se realizará al estudio de los artículos 25, 26, 27 y 28 que componen el denominado *capítulo económico* en nuestra Constitución.

El capítulo económico define la rectoría estatal, parte de la justificación del Estado como ente que debe procurar el bien supremo de la sociedad. Para que una sociedad sea justa —en todos los órdenes— deben existir normas jurídicas que establezcan principios de actuación que permitan el desarrollo armónico y sostenido de la economía, es decir, que cuente con la participación de todos los actores que intervienen el proceso económico. No puede entenderse una economía sin productores, compradores, vendedores y las instituciones que le den solvencia y confianza. Como hemos visto anteriormente, el modelo de flujo circular, pone de relieve que los mismos actores pueden jugar papeles diferentes en el desarrollo de la economía, así, por ejemplo, el productor de bienes se constituye como comprador una vez que la mercancía ha sido distribuida; de igual manera, así como el Estado juega un papel en la regulación del mercado, también lo hace como consumidor de bienes y como productor de los mismos, en determinadas áreas.

Por ello, es necesario definir de manera precisa cuál es el papel principal que el Estado debe tener en el desarrollo de las relaciones económicas, en virtud de que la Constitución prevé como funciones del mismo las de planificador, regulador y promotor de la economía.

Las páginas siguientes darán cuenta de las instituciones contenidas en el capítulo económico a la luz del funcionamiento del mercado.

### **Artículo 25**

En un primer acercamiento, el artículo 25 señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, tema que ya ha sido abordado en líneas anteriores; sin embargo, algo que destacamos de este artículo, es que en el mismo se da una definición de competitividad al señalar que “... se entenderá [la competitividad] como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”, así, un concepto meramente económico viene a fijar las reglas por las cuales se deberá regir el mercado en cualquiera de sus actividades. El Constituyente garantiza de esta forma que las funciones y actividades desarrolladas en el mercado tengan siempre como objetivo el generar un mayor crecimiento económico, sin perder de vista que el desarrollo nacional deberá fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático.

Si bien nuestra Constitución establece un sistema económico basado esencialmente en el libre mercado, como ya hemos advertido en unidades anteriores, éste no se da en términos absolutos, ya que al señalar que el régimen de economía será mixto, se advierte que los sectores público y social juegan un papel relevante desde la óptica constitucional. Asimismo, es de destacarse la responsabilidad regulatoria a cargo del Estado, puesto que la función de regulación y de fomento de las actividades que demanda el interés general, se da en un marco de *vigilancia* que es llevado a cabo por el mismo Estado, es decir, en nuestro sistema democrático no puede entenderse la función de asignación de valores del mercado como una función absoluta, sino que necesariamente deberá estar regulado en todos los órdenes por el Estado, a través de su norma básica fundamental.

Es importante señalar, además, el origen constitucional que tiene dicha regulación, pues al contar con un sistema de reforma constitucional tan complejo, hace necesaria la participación, tanto del Congreso, como de las legislaturas de los estados que, como se ha advertido, confluyen en una serie de espectros ideológicos de diversas corrientes políticas. De esta manera se garantiza que la Nación en su conjunto sea quien determine (planee) la forma de organización del régimen económico, y no solamente el gobierno en turno.

Recordemos que la función constituyente, además del Congreso General, pasa por legislaturas de los estados, mismos que pueden corresponder a diferentes periodos en el poder, es decir, puede haber legislaturas estatales que estén comenzando, a mediados o al final del periodo para el cual fueron electas, lo que dificulta la aprobación de una reforma que tenga como resultado el beneficio de alguna fuerza política y sí, en cambio, en beneficio de la entidad a la cual representan, pero más que eso, en beneficio de la Nación.

Asimismo, al establecerse en la Constitución que en el desarrollo nacional concurrirán con responsabilidad social los sectores público, social y privado, se garantiza la participación de todos los actores en el crecimiento económico.

La norma constitucional refiere un listado de actividades estratégicas que serán desarrolladas únicamente por el sector público; es tal la trascendencia de estas actividades, tanto para la seguridad, la soberanía y el desarrollo nacional sostenido, que se restringe la participación de los otros dos sectores en las mismas. Así, y recapitulando, de acuerdo con el artículo 28 constitucional, son áreas estratégicas los “correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente

señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”, para cuyo eficaz manejo, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Como ya se mencionó, de lo anterior se advierte que las libertades económicas no son absolutas, si bien el Estado es el rector de la economía, ésta no es centralizada sino mixta. El análisis del artículo 25 constitucional, nos permite señalar que dicho precepto es el que delinea la forma en que ha de llevarse a cabo la rectoría estatal, entendiendo por ésta la preponderancia del Estado como centro de mando y dirección de la economía, en donde interviene y participa de acuerdo a lo establecido en la norma fundamental.

La rectoría del Estado en materia económica se traduce en la *planeación, conducción, coordinación y orientación* de la actividad económica nacional. Éstos constituyen, en complemento con los objetivos y principios del desarrollo nacional, la racionalidad constitucional del siglo XX, y que se identifican, como hemos señalado, con la doctrina neoinstitucionalista que hace necesaria la participación de las instituciones políticas en el desarrollo económico.<sup>171</sup>

Continuando con la revisión del artículo 25, en concordancia con el artículo 28 constitucional, se señala que tratándose de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional, y del servicios público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, será la ley la que establezca las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado.

---

<sup>171</sup> Con arreglo a la teoría Keynesiana, la intervención del Estado en la economía, es con el fin de garantizar: el equilibrio económico, el pleno empleo y el crecimiento sostenido. Cotarelo, Ramón, “Teoría del Estado”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Op. Cit.*, nota 19, p. 22.

Aunado a estas actividades estratégicas, la norma fundamental establece también una serie de actividades prioritarias para el desarrollo nacional, como la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, señalando que en las áreas prioritarias el sector público podrá participar de manera directa o de manera conjunta con los sectores social y privado con el objeto de impulsar y organizar estas áreas.

Un aspecto importante que establece la Constitución, es que el desarrollo de las actividades que se lleven a cabo en el mercado, estarán sujetas a las modalidades que dicte el interés público, como ya se ha mencionado anteriormente. El Estado asegura de esta manera la rectoría de la economía, y establece límites al mercado impulsando los sectores público y social en beneficio de la generalidad, de los recursos productivos y del medio ambiente.

Además, a efecto de establecer un mercado competitivo, es decir, donde puedan concurrir todos los sectores, la Constitución prevé que la Ley establezca mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios “socialmente” necesarios; esto es, viene a complementar la actividad pública y privada para lograr un modelo de desarrollo sostenido en áreas donde histórica, cultural y geográficamente han estado presente las actividades desarrolladas por el sector social.

En este sentido, al establecer una serie de regulaciones específicas para el sector social, el Constituyente también prevé una serie de medidas que tienen por objeto asegurar la competitividad de las actividades que desarrollan los particulares, es decir, actividades que contribuyan al desarrollo económico del país, promoviendo e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales.

## **Artículo 26**

Dentro del apartado A del artículo 26 constitucional encontramos que el Estado deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Como se advierte, nuevamente, el concepto de económico de la competitividad está presente en la organización del sistema de planeación democrática, sin embargo, es precisamente aquí donde se advierte la interacción y unificación de otros sistemas sociales como son el político, social y cultural. El desarrollo nacional no está encaminado únicamente al crecimiento económico, pues puede haber crecimiento económico sin desarrollo nacional, lo que se busca, entonces, es un crecimiento con equidad.

Los fines de proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación; de esta forma, la organización de la economía estará necesariamente encaminada a cumplir con el mandato constitucional de desarrollo nacional.

Dentro de los conceptos que advertimos en el artículo 26 se encuentra el de *planeación*, el cual supone la confección de un *Plan Nacional de Desarrollo*, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, además de la elaboración de *programas de desarrollo* que se sujetarán al contenido del mismo Plan.

El artículo 3o. de la Ley de Planeación, precisa los linderos sobre lo que debe entenderse por planeación nacional del desarrollo. Así, ésta comprende:

...*la ordenación racional y sistemática* de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección

al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, *principios* y *objetivos* que la propia Constitución y la ley establecen.

Como se desprende de la lectura de este artículo, el Estado ordena racional y sistemáticamente su actuación, a través, y precisamente, del Plan Nacional de Desarrollo. Encontramos así, un énfasis en la explotación *racional* de los recursos naturales, bajo los principios del desarrollo sustentable. De tal manera, que existe una apropiación de los términos *racionalidad* y *sistematicidad*, pero no únicamente en el sentido de eficiencia económica, ya que la actuación del Ejecutivo no debe limitarse a tomar en cuenta únicamente a la actividad económica, sino también a aquellas correspondientes a aspectos políticos, sociales y culturales para lograr una transformación integral del país, con base en los principios y objetivos que a continuación estudiaremos.

*La planeación democrática* tiene como guía los siguientes principios: a) el fortalecimiento de la soberanía, b) la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, c) el logro de una sociedad más igualitaria, d) *el respeto a los derechos humanos*, y e) el equilibrio de los factores de la producción, que protejan el empleo, y nos encaminen a una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con la planeación son el desarrollo nacional, integral y sustentable. El Ejecutivo, por su parte, durante el proceso de planeación, deberá tener en cuenta los límites que la misma Constitución señala, y que son los fines del proyecto nacional que contiene la norma suprema, así como las aspiraciones y demandas de la sociedad representada en los diversos sectores sociales, mediante los mecanismos de participación que establezca la ley. Todos los programas de la Administración Pública Federal se sujetarán obligatoriamente al plan nacional de desarrollo.

El Estado Mexicano, de acuerdo con el apartado “A” del artículo 26 constitucional, tiene como motor y conductor del plan nacional de desarrollo, al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el cual se compone de los órganos responsables del proceso de planeación y otros sujetos, como las entidades federativas, de ahí el sustantivo “sistema”. En este sentido, el Ejecutivo está facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

La coordinación de las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan de desarrollo se hará mediante convenios con los gobiernos de los estados y el concierto con los particulares, en los cuales también se tomará en cuenta a los municipios, para que todo lo concerniente al plan se realice por la Federación y los estados de manera conjunta. Ejemplo de esto último, es la reciente reforma al artículo 25, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, donde se expresa que, en coordinación con el artículo en revisión, “el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece la Constitución.

De conformidad con el enfoque de la escuela de la elección racional, en el Plan Nacional de Desarrollo, se advierten las bases metodológicas y de contenido para lograr que se cumplan los valores y principios que se contienen en el ordenamiento fundamental. Como se desprende de los propios principios que rigen la planeación democrática, el equilibrio de los factores de la producción tiene

como objetivo proteger el empleo y distribuir equitativamente la riqueza, y es en ese sentido que consideramos que existe una prevalencia de la justicia sobre la eficiencia en el sentido económico.

Como se precisó al explicar el Estado democrático, nuestra Constitución expresamente impulsa el régimen democrático, y en consecuencia, la igualdad que permite cumplir con los objetivos del Plan; como la integralidad que propugna por la participación de diversos sectores en la economía, y en general en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Siguiendo con el análisis de las obligaciones-facultades del Estado en materia económica dentro del marco de la Constitución, el Estado como rector de la economía, *coordina* la actividad económica nacional. De manera especial, su intervención como coordinador se justifica en consecuencia del reconocimiento a nivel constitucional de la participación de los sectores, además del público, social y privado en el desarrollo económico nacional; lo anterior, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que de igual forma contribuyan al desarrollo de la Nación. De esta manera, se sientan las bases para el desarrollo de una economía mixta.

La obligación que se establece para los tres sectores es la de participar en la economía con responsabilidad social; concepto que denota el interés general jurídicamente protegido.

A continuación explicaremos cuál es el papel del sector público, después el privado, y por último el social, de conformidad con lo precedente:

*El sector público* tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas y prioritarias. Para entenderlas, habremos de explicar la importancia del elemento geográfico del Estado y su relación con la participación del sector público y estatal en la economía.

Como anteriormente se indicó, el territorio es un elemento esencial para configurar al Estado, entendiendo por aquel, el ámbito geográfico en que el Estado ejerce su soberanía. En el ejercicio de esta última, el Estado dispone de los recursos que se encuentran en el territorio, además de que constituye el ámbito de validez espacial de las normas jurídicas, sobre las cuales el Estado determinará la regulación en materias como la economía. En ese sentido, el Estado ejerce un derecho real sobre las tierras, aguas superficiales, subsuelos y el espacio aéreo.<sup>172</sup>

Ahora bien, partiendo de las premisas anteriores, a reserva de ser estudiados los derechos económicos, sociales y culturales, nos enfocaremos en el estudio de la regulación que hace el texto constitucional de la intervención y organización del Estado en la economía, y que impacta de manera directa las libertades económicas.

Para ello, identificamos que las medidas regulatorias que el Estado mexicano establece son: con efectos al interior del territorio nacional y con efectos al exterior, a través de diversas funciones y de los distintos órganos encargados de desarrollar tales labores.

Por lo que respecta al *sector privado*, el Estado tiene la obligación de alentar, proteger y crear las condiciones para que se realice la actividad económica de los particulares de manera que contribuya, también, al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para desarrollo nacional sustentable. En ese sentido, el sector privado no puede apartarse del interés general, pues su actuación no se desvincula de los objetivos y términos que establece la Constitución.

Por lo que se refiere a la participación del *sector social*, conformado por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que

---

<sup>172</sup> Quiroz, Acosta, Enrique, *Op. Cit.*, nota 158, p. 83.

pertenecen mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social de la actividad económica (producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios), el 23 de mayo del 2012 el Presidente en turno, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, expidió la Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto, inmediato fue la promoción, fomento y fortalecimiento del sector social de la economía, *como un sistema eficaz* que contribuya al desarrollo social y económico del país.

Por otro lado, la reforma constitucional al artículo 25,<sup>173</sup> señala que “bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará a las empresas de los sectores social [...] de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

### **Artículo 27**

Como bien se ha señalado, existen actividades estratégicas que debido a su importancia solo podrán estar a cargo del sector público. El artículo 27 establece que el dominio directo de todos los recursos naturales de las tierras y aguas comprendidos dentro de los límites del territorio nacional corresponderá exclusivamente a la Nación, siendo inalienable e imprescriptible ese derecho; y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichos recursos no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal a los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

---

<sup>173</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

Sin embargo, en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, dichas concesiones serán otorgadas por el Ejecutivo Federal, sino por el organismo autónomo constitucional especializado, es decir, el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por otro lado, es preciso mencionar que el Gobierno Federal está facultado para establecer reservas nacionales y suprimirlas, a través del Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Una salvedad establecida en la Constitución es la negativa para el otorgamiento de concesiones en materia de minerales radioactivos, así como las que ya se señalaron previamente en cuestiones de planeación y control del sistema eléctrico nacional. En cuanto, al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, tampoco se otorgarán concesiones, esto sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares de conformidad con las leyes, las que además determinarán la forma de participación de los particulares en las demás actividades relacionadas con la explotación del sistema eléctrico nacional.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, tampoco podrán otorgarse concesiones debido a que la propiedad de Nación es de naturaleza inalienable e imprescriptible. En este punto, es importante advertir que la propiedad no es una actividad, por lo que el otorgamiento de concesiones está limitado únicamente a la adquisición en dominio de los productos antes señalados, no así su explotación, tal y como lo señala el mismo artículo 27 en su párrafo octavo "... con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos de éstas con particulares en los términos de la Ley Reglamentaria", en los cuales deberá afirmarse, en todo caso, que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación.

Otra regulación que se hace al mercado, tiene que ver con el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos, cuyo uso estará limitado a actividades con fines pacíficos.

Asimismo, se garantiza la explotación de los recursos en la zona económica exclusiva, al establecer el Congreso de la Unión los derechos de soberanía y las jurisdicciones sobre los cuales se ejercerá dicha facultad. En caso de conflicto por superposición de zonas económicas exclusivas con otros Estados, la delimitación se hará conforme al acuerdo en que intervengan las partes.

También, el artículo estudiado impone modalidades a la adquisición del dominio de las tierras y aguas de la nación, limitaciones que regulan el mercado en cuanto a las personas y extensiones de tierra que tengan por objeto el acaparamiento y sobreexplotación de los recursos naturales.

### **Artículo 28**

Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de la rectoría económica del Estado Mexicano, saltan a la vista otras dos actividades propias de su intervención; nos referimos a la *conducción y orientación* de la economía. En estas actividades, el respeto de los derechos humanos, evitan los excesos en la intervención (a la libertad) del Estado; así, éste se limita a crear las condiciones que permitan de manera equilibrada el desenvolvimiento del mercado y la actuación de los agentes económicos, así como la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente, mediante la regulación y el fomento de las actividades. No participa de manera exclusiva como sucede cuando interviene en las áreas estratégicas y prioritarias.

Para desarrollar el sentido de la *conducción y orientación*, nos permitiremos analizar el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que establece las bases que se habrán de seguir para el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Parte importante en el desarrollo de la regulación de los mercados, es la atención a las denominadas fallas de mercado. En ese sentido, el artículo en comento prohíbe expresamente el establecimiento de monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y la exención de impuestos, señalando que la ley castigará severamente dichas conductas y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Considero que éste es uno de los puntos más importantes de la función reguladora del Estado, al establecer el interés general por encima de la razón de mercado. Lo anterior va más allá cuando se indica que "... las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular", dicha reglamentación se complementa al señalar que se buscará evitar la innecesaria intermediación que tenga por objeto provocar insuficiencia en el abasto, así como el alza de los precios.

Dentro de este apartado también queda establecido que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. Cabe recordar que el organismo dependiente del Estado que cuenta con funciones de ombudsman en esta materia, es precisamente la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya ley reglamentaria tiene como objeto en su artículo primero, el promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Como se ha señalado en el presente capítulo, las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva en las áreas estratégicas no constituyen monopolios en términos jurídicos, por lo tanto, se establece la obligación del Estado de contar con

los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, pudiesen intervenir los sectores social y privado.

Se establece la figura del banco central con carácter autónomo y cuyo objetivo prioritario será el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Asimismo, se señala que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través de banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, tampoco constituirán monopolios.

Ahora bien, derivado de la reforma constitucional de fecha 20 de diciembre de 2013 se establecen como órganos reguladores coordinados en materia energética a la Comisión Nacional de Hidrocarburos así como a la Comisión Reguladora de Energía.

En materia social, determina nuestra Constitución, tampoco constituirán monopolios "... las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

Tampoco constituyen monopolios aquellos privilegios que se obtengan en virtud del derecho intelectual, los cuales por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo

de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora en materia industrial.

En este orden de ideas, se advierte que, en los casos de interés general y sujetándose a las leyes, el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio Federal, con las excepciones que las mismas leyes prevengan; dichas concesiones deberán estar sujetas a óptimos de eficiencia y utilidad social de los bienes y, sobre todo, se buscará evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Es importante mencionar que el Constituyente no solo buscó establecer un sistema definido de competencias respecto a la explotación de bienes, sino que abrió la posibilidad de eficientar los recursos a través de las concesiones en beneficio del interés general, esto es así, ya que si bien el Estado es el garante de la rectoría económica, no basta con que se tengan los insumos necesarios para la explotación, sino que se requiere contar con las condiciones materiales necesarias para su adecuada y eficiente realización en beneficio de la colectividad.

No obstante, la limitación que hace el texto constitucional a fin de salvaguardar los bienes de la nación, cuando precisa que los regímenes de servicio público se apegaran a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley, impide que mediante una decisión política el titular del Ejecutivo pueda llegar a transgredir el orden constitucional, es decir, que otorgue concesiones a través de actos meramente discrecionales.

La Constitución también prevé el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, siempre y cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente la economía. Lo que se pretende es mover aquellas áreas prioritarias que requieran para su desarrollo de recursos públicos. El Estado, en todo caso, deberá vigilar su aplicación y evaluación de los resultados que llegase a generar.

Uno de los puntos con mayor trascendencia en el tema de estudio, es el relacionado con el establecimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica, misma que está prevista como un órgano autónomo de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

De igual forma, la Constitución crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones revestido de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, teniendo para tal efecto, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros instrumentos esenciales. Uno de los rasgos importantes de este Instituto, es que la Constitución le da la calidad de autoridad en materia de competencia económica en los sectores que regula, es decir, es un órgano con las mismas funciones que la descrita Comisión Federal de Competencia Económica, pero ciñe su actuar a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Al respecto, Renato Vega Carrillo formula algunas presiones respecto de las facultades del Instituto al señalar que “habrá que reflexionar en torno a la conveniencia de que sea la CFCE la que tenga exclusiva atribución en materia de **competencia** en el sector eléctrico, o bien en la posibilidad de dotar a la CRE con dichas atribuciones, como se hizo con el Instituto **Federal** de Telecomunicaciones (IFETEL) en el ámbito de su especialidad. Desde mi muy particular punto de vista, haber atribuido al IFETEL dichas facultades no fue necesario por dos razones: 1) porque son atribuciones naturales e inherentes al órgano de **competencia**, 2) toda vez que pueden emanar criterios encontrados o con valoraciones y justificaciones diferentes entre la CFCE y el IFETEL en la manera de tratar, medir o determinar ciertos factores exclusivamente relacionados con la **competencia** económica, que den lugar a consecuencias y distorsiones jurídicas que no abonen a un escenario de reglas claras”. “Energía eléctrica y competencia económica” en *El Mundo del Abogado*, número 175, noviembre de 2013, México, pp.29-31

Dentro de las facultades establecidas por el Constituyente a este Instituto están “...el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones... Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas”.

Así, de conformidad con las últimas reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 del denominado capítulo económico de la Constitución, se abre una nueva brecha en materia de inversiones privadas en sectores como el energético o telecomunicaciones, lo cual influye de manera categórica en el desarrollo de la economía del país, al crearse constantemente un sinfín de políticas económicas que refuerzan los objetivos planteados con las mismas. La implementación de nuevos órganos constitucionales o la reconfiguración en su funcionamiento de los ya existentes, trasciende en el ámbito de la participación sectorial pública, privada y social y los alcances de estos conforme a la intervención estatal, así como en el fortalecimiento de la administración pública.

## Conclusiones

Dentro del sistema social se configuran una serie de relaciones de la más diversa índole, que hacen surgir necesariamente un ordenamiento jurídico capaz de regular el desarrollo de las mismas.

Los diversos sistemas económicos instaurados durante el siglo XX, nos dan una idea del dinamismo presente en la economía del país. La política económica ha llevado a cabo una transformación del régimen económico hacia lo que actualmente concebimos como neoliberalismo, cuyo eje rector siguen siendo las bases contenidas en la Constitución de 1917.

La regulación de las relaciones económicas a partir de la norma constitucional de 1917 fue resultado de diversos movimientos sociales, mismos que se convirtieron en un instrumento de poder frente al gobierno arbitrario del presidente en turno y que una vez concluidos dieron paso a un periodo de transición interna en donde se buscó crear instituciones sólidas que permitieran un desarrollo armónico y sostenido, en el margen del cumplimiento de las demandas emanadas de la Revolución mexicana. Los siguientes periodos gubernamentales, sin importar quién encabezara el Ejecutivo federal, tendrían que establecer las bases del capítulo económico, a partir de un modelo liberal, sin perder de vista el objeto social de la Constitución.

Si bien, nuestra norma fundamental es resultado de las corrientes filosóficas liberales y movimientos revolucionarios de principios del siglo pasado, lo asentado en ella y en sus reformas posteriores, reproducen y adecuan las premisas para el desarrollo económico posterior a 1917.

En consecuencia, aún con la instauración de los principios que rigen el neoliberalismo en la organización estatal, siguen prevaleciendo las pautas y condiciones jurídicas para la planificación del desarrollo económico con la participación rectora del Estado.

El Estado mexicano, en la implementación de políticas económicas que permitan la liberación del mercado nacional, ha modificado los preceptos constitucionales que le han sido necesarios. Si bien, queda claro que la apertura de las puertas de la economía mexicana no iba a ser inmediata, el enfoque estatal ha sido el mismo en los últimos treinta años, el modelo neoliberal es esencia de las políticas económicas actuales, salvo con una limitación: el respeto, protección y defensa de los derechos humanos.

Lo anterior, solo refuerza la idea que las reformas constitucionales al capítulo económico significan la continuidad requerida para consolidar el sistema económico nacional.

Por otro lado, el funcionamiento de una sociedad no puede comprenderse a partir del concepto de economicismo, esto es, de los principios que rigen el mercado, principalmente, la oferta y la demanda. Algunos autores sostienen que el economicismo tiene la pretensión de regular las relaciones sociales conforme a las reglas del mercado, sin embargo, consideramos que el ánimo social es más complejo de sintetizar. Los sectores que intervienen en el ámbito público son variados y deben entenderse en su conjunto, las políticas económicas que deriven de su interacción deben ajustarse a las demandas reales de todos los agentes sociales, a fin de establecer cuáles son los supuestos posibles de transponer en el marco constitucional.

En este sentido, la racionalidad económica (de acuerdo con la TER) es el axioma de la economía moderna, en tanto constituye una opción metodológica en que las exigencias lógicas prevalecen sobre las necesidades del realismo empírico. La microeconomía se encarga de la formulación de los principios de la elección racional con base en la identificación de las propiedades de eficiencia de los mercados a través de la interacción de entidades individuales.

La complejidad del sistema económico tiene que ver con modelos que pretenden aplicar principios generales a situaciones reales de mayor complejidad. Considerar que las relaciones sociales con contenido económico presentes en un mercado, solo son *económicas* en razón de la búsqueda de la maximización de la utilidad, representa una realidad sesgada donde se excluye el mismo contexto social en que se desarrolla, dejando de lado consideraciones como valores o principios éticos.

En ese sentido, el sistema económico debe encontrar el justo medio entre la oferta y demanda, es decir, el precio, de acuerdo con la participación en el mercado de los agentes individuales. Sostenemos que la economía debe ser reconducida en el cumplimiento de su función social al garantizar un futuro de bienestar a través del desarrollo de políticas públicas que partan de una base de racionalidad, pero sin olvidar el carácter social en que se sostienen.

Contar con postulados sólidos permite a la economía dar solución a diversos problemas sociales, dejando así de constituirse como una mera disciplina teórica y pasar a la *praxis*, conciliando en todo momento la eficiencia con el sentido humanista.

Nuestra Constitución representa el modelo económico que debe seguir el Estado mexicano con el objetivo de lograr un crecimiento económico con responsabilidad social.

El Estado de derecho constituye la consolidación del sistema político jurídico de una comunidad; es la expresión última de la organización social que tiene por objeto el aseguramiento de las libertades que son consideradas fundamentales en un tiempo determinado, sujetas a un orden normativo. El Estado, como lo concebimos hoy (*de iure*), es producto del avance que ha tenido la sociedad a través de una serie de etapas que han concluido en la sujeción del poder público a las normas jurídicas. Los modelos constitucionales, tales como el absolutismo,

liberalismo o socialismo, entre otros, reflejan la participación del Estado en el desarrollo de los modelos económicos, de acuerdo con la interacción de los elementos que la conforman.

En la actualidad, consideramos que existe una reconfiguración del orden social que busca establecer una primacía de la economía sobre la política, y del mercado sobre la esfera pública, como consecuencia de la globalización. No obstante, también existe un constitucionalismo más garantista, en tanto las normas tienen que revestir, además de la forma, un determinado contenido basado en principios o valores.

La relación entre el sistema jurídico y el económico, se ve expresada en nuestra Constitución en distintos momentos de acuerdo al grado de intervención estatal en la economía. Sin embargo, es a partir del neoconstitucionalismo que podemos observar el principio de racionalidad en el ámbito jurídico y económico de la Constitución; esto es, por la exigencia en el respeto a los derechos humanos como mecanismos de legitimación del poder, el Estado toma como eje rector de su actuación a estos últimos y en su intervención en la economía debe proteger y respetar libertades económicas y satisfacer las demandas de una justa distribución de la riqueza.

Las características de universalidad e interdependencia de los derechos humanos representan el esquema racionalizador de la actuación del Estado en todos los ámbitos: político, social, económico y jurídico.

Bajo esa perspectiva, la Constitución acentúa la intervención del Estado a través de una economía mixta, estableciendo una serie de restricciones, abstenciones o prohibiciones para ciertos sectores económicos, así como obligaciones de carácter regulativo en el capítulo económico constitucional para fomentar el desarrollo de la economía en el país.

Como se señaló, el derecho como fenómeno social busca regular las relaciones de una sociedad a través del establecimiento de normas generales, pero además busca su eficiencia mediante el establecimiento de instituciones. Un sistema económico no funciona únicamente con la asignación de valores a los factores económicos, sino que hace falta un sistema legal que lo sustente.

La producción de normas jurídicas depende principalmente del desarrollo y avance de una sociedad y de los valores o principios que en ella se vayan reconociendo, de tal manera que la proliferación de las instituciones económicas y su planeación a largo plazo, solo tienen cabida en un régimen democrático donde exista un respeto pleno en el ejercicio de los derechos humanos.

En ese sentido, la interacción de los diversos elementos económicos (a nivel micro y macroeconómico) configuran el modelo de desarrollo económico nacional, cuya estabilidad en su aplicación depende de una serie de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas vigentes en el Estado mexicano. La formalización y configuración de las nociones de desarrollo, estabilidad y desarrollo económico sostenido van a delimitar el modelo y las políticas encaminadas a la obtención del crecimiento económico, la interacción de los mismos permite lograr un equilibrio o estado estacionario en los mercados que se traduce en mejoras a la calidad de vida de los ciudadanos.

Nuestro modelo constitucional caracterizado por la búsqueda del crecimiento económico y social, hace posible el crecimiento y desarrollo del mercado, sin dejar de observar la tutela efectiva de los derechos humanos a través de política de desarrollo social. La importancia del modelo mexicano radica en que la Constitución establece las bases de organización de la economía, garantizando desde un primer momento los derechos de propiedad, asociación o libertad profesional, por ejemplo, configurando un orden económico en el que participan todos los sectores de la sociedad. De tal manera, que la función rectora del Estado mexicano en el desarrollo nacional, busca establecer nuevas formas de

conciliación de los intereses económicos donde los sectores público, social y privado sean los artífices de las políticas económicas nacionales. Acentuando que el Estado conserva en todo momento la facultad de intervenir en la regulación de los mercados para lograr una justicia económica plena y un crecimiento sostenido de la economía.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert, "Derechos sociales fundamentales", en CARBONELL, Miguel (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., UNAM-Porrúa, México, 2004.
- ATIENZA, Manuel, "Contribución para una teoría de la Legislación", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989.
- AYALA ESPINO, José, *Fundamento Institucionales del Mercado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2002.
- AYALA ESPINO, José, *Mercado, elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, 2a. ed., Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
- BABB, Sahra, "Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México", *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XVI (48), 1998.
- BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad líquida*, 3a. reimp., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
- BERTALANFFY, Ludgwin von, *Teoría General de los Sistemas, fundamentos, desarrollo y aplicaciones*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- , *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BUCHANAN, James M., "Una teoría individualista del proceso político", en EASTON, David (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

- CALVO, Bernardino y GUTIÉRREZ, Jesús Paúl, “El Proceso de Globalización y la Intervención del Estado en la Economía”, *Hacienda Pública Española*, núm. 152, 2000, España.
- CELI ARÉVALO, Marco A., “Perspectivas sobre el Análisis Económico del Derecho (AED)”, *Revista Jurídica del Colegio de Abogados de la Libertad*, Trujillo, núm. 141, 2008, Perú.
- COTARELO, Ramón, “Teoría del Estado”, en DÍAZ, Elías y RUIZ MIGUEL, Alfonso (eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*. Trotta, Madrid.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Comentario a Derecho y racionalidad”, en DI CASTRO Elisabetta y DIETERLEN, Paulette (comps.), *Racionalidad y Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2003.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., UNAM-Porrúa, México, 2004.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y Economía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA, Fernando, “Ideología, tecnocracia y liberalismo”, *Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Universidad Alfonso X el Sabio, vol. 1, 2003.
- DEL ÁNGEL MOBARAK, Gustavo, “La banca antes de la nacionalización” en DEL ÁNGEL MOBARAK, Gustavo *et al.* (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la Nacionalización bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, Lecturas El Trimestre Económico, núm. 96.
- DEL ÁNGEL MOBARAK, Gustavo, BAZDRESCH PARADA, Carlos y SUÁREZ DÁVILA, Francisco, “Introducción” en Del Ángel Mobarak, Gustavo *et al.* (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la*

- Nacionalización bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, Lecturas El Trimestre Económico, núm. 96.
- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, t. IV.
- DI CASTRO, Elisabetta, *La razón desencantada, un acercamiento a la teoría de la elección racional*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2002.
- DÍAZ, Elías, “Estado de Derecho”, en DÍAZ, Elías y RUIZ MIGUEL, Alfonso (eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*. Trotta, Madrid.
- DIETERLAN, Paulette, “La teoría de la elección racional”, *Estudios*, vol. II, marzo, 1988.
- FERRAJOLI, Luigi, “Pasado y futuro de los Estados de Derecho” en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 3a. ed., Madrid, Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- FISHER, Stanley *et al.*, *Economía*, 2a. ed., McGraw-Hill, México, 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “¿Muchos abogados, pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, FIX-FIERRO, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006.
- FLORES RANGEL, Juan José, *Historia de México*, Thomson, México, 2005.
- FOUCALT, Michel, *El orden del discurso*, Fábula Tusquets Editores, Buenos Aires, 2005.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2001.

- GARCÍA CANTÚ, Gastón, “Sombras sucesoria”, *Idea de México*, VI. *El poder*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ética, Ética empírica, Ética de bienes*, Centro de Estudios Filosóficos-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1944.
- GODELIER, Maurice, *Racionalidad e irracionalidad en economía*, Siglo XXI, México, 1970.
- GOLLÁS, Manuel, “Breve relato de cincuenta años de política económica”, en MEYER, Lorenzo y BIZBERG, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003.
- GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús, “Concepto y fundamento de los derechos humanos. Notas sobre su enseñanza”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 14, julio-diciembre 1991, San José, Costa Rica.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BORJA MARTÍNEZ, Francisco, “Artículo 28”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-PGR, México, 1994.
- GUERRERO, Manuel Alejandro, *México: la paradoja de su democracia*, Universidad Iberoamericana, México, 2004.
- GUERRERO, Omar, *Tecnocracia o el fin de la política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- HARFORD, Tim, *El economista camuflado. La economía de las pequeñas cosas*, Temas de Hoy, Madrid, 2007.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano” en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México-Fondo del Cultura Económica, México, 1994.

- KAHAN, Dan M. “La Teoría del dilema del valor: *una crítica del análisis económico del derecho penal*”. Bogotá, núm. 23, abril-junio de 2008.
- KHUN, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, “Comentario al artículo 25”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. IV, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LV legislatura, México, 1994.
- , “La Constitución y sus principios fundamentales”, *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Constitucional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- MARICHAL, Carlos, “La deuda externa”, en MEYER, Lorenzo y BIZBERG, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003.
- MARISCAL, Judith, “Nuevo institucionalismo y regulación”, Merino, Mauricio *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Políticas*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008.
- MARTÍNEZ DE ALVA, Salvador, “La Constitución mexicana de 1917” en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (comp.), *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, UNAM, México, 1998.
- MEYER, Lorenzo, “La búsqueda de alternativas”, en MEYER, Lorenzo y BIZBERG, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003.
- , “Estados Unidos: de la vecindad distante a la proximidad difícil”, en MEYER, Lorenzo y BIZBERG, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003.

- , “La visión general”, en Meyer, Lorenzo y Bizberg, Ilán (coords.), *Una historia contemporánea de México. T. I. Transformaciones y permanencias*, Oceano, México, 2003.
- NIROOMAND, Farhang y KLINEDINST, Mark, “Intervención del Gobierno en la Economía y en el Crecimiento Económico”, Trad. M. I. Abradelo de Usera, *Hacienda Pública Española*, núm. 134, 1995, España.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, “Los derecho sociales”, *Revista de Administración Pública, Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, Núm. 88, Año 1995, México.
- NORTH, Douglass, “El desempeño económico a lo largo del tiempo”, *El trimestre económico*, vol. LXI (4), núm. 244, octubre-diciembre de 1994.
- , *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 13.
- PEDREIDA ANDRADE, Antonio, “Contenido y Significado del Derecho Civil y Análisis Económico del Derecho”, *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, año XXXIII, núm. 53, marzo-diciembre de 1993.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Doce tesis sobre la política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- PÉREZ ADÁN, José, *Socioeconomía*, Trotta, Madrid, 1997, p. 27.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, “Seguridad jurídica”, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco J. (eds.), *Enciclopedia Iberoamericana de Fisolofía, t. 11, El derecho y la justicia*, 2a. ed., Trotta, Madrid, 2000.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 2a. edición, México, Porrúa, 1958, p. 168.

- PRIETO SANCHÍS, José Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., UNAM-Porrúa, México, 2004.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Porrúa, México, 2006.
- RABASA, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- RAWLS, Jhon, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- REBOLLEDO LÓPEZ, Álvaro, “La política pública de la desincorporación de entidades paraestatales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, enero-junio 1993, México
- RÍOS ZAMUDIO, Juana Luisa, “Marco Constitucional de la Rectoría Económica del Estado Mexicano”, *Revista Internacional la Nueva Gestión Organizacional*, año 5, núm. 9, julio-diciembre, 2009.
- RODRÍGUEZ NAVA, Abigail y VENEGAS MARTÍNEZ, Francisco, “Posmodernismo, racionalidad económica y racionalidad ética”, *Argumentos*, núm. 64, Año 23, septiembre-diciembre 2010.
- ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, 4a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
- S/A, “Decretos de desincorporación de entidades paraestatales 1982-1988”, *Revista de Administración Pública*, núm. 73, enero-abril de 1998, México.
- S/A, *Rectoría económica del Estado*, Porrúa, México, 1985.
- SAFAR DÍAZ, Mónica Sofía, “Análisis Económico del Derecho Constitucional: Aplicación de la Teoría Económica bajo la Escuela de la Elección Pública”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 23, diciembre de 2009, Bogotá.

- SALDAÑA, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1977.
- SAMUELSON A., Paul y WILLIAM D., Nordahus, *Economía. Con aplicaciones a Latinoamérica*, 19a. ed., Mc Graw Hill, México, 2010.
- SARTORI, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- STORDEUR, Eduardo, "Derechos Iniciales de Propiedad y Eficiencia: Un Problema para el Análisis Económico del Derecho Normativo", *Opinión Jurídica*, Medellín, vol. 4, núm. 7, enero-junio de 2005.
- VALLE LABRADA, Rubio, *Introducción a la Teoría de los Derechos Humanos: Fundamento. Historia. Declaración Universal de 10.XII.1948*, Civitas, Madrid, 1998.
- VEGA CARRILLO, Renato "Energía eléctrica y competencia económica" *El Mundo del Abogado*, número 175, noviembre de 2013, México.
- WITKER Velázquez, Jorge, *Curso de Derecho Económico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989.
- , "El Análisis Económico del Derecho en Países del Civil Law y la Necesidad de Crear las Bases Epistemológicas del Derecho de la Competencia", *Revista de Ciencias Sociales*, Valparaíso, vol. 46, año 2001, Chile.
- ZINTL, Reinhard, "Neoliberalismo y Estado Social", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 13, 1993.