

JORGE WITKER

INTRODUCCIÓN
AL DERECHO
ECONÓMICO

Cuarta edición

Mc
Graw
Hill



SERIE

JURIDICA

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Doctrina jurídica, núm. 6

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

Cuarta edición

Jorge Witker



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

McGRAW-HILL

**MÉXICO • BUENOS AIRES • CARACAS
GUATEMALA • LISBOA • MADRID • NUEVA YORK
SAN JUAN • SANTAFÉ DE BOGOTÁ
SANTIAGO • SAO PAULO
AUCKLAND • LONDRES • MILÁN • MONTREAL
NUEVA DELHI • SAN FRANCISCO • SINGAPUR
ST. LOUIS • SIDNEY • TORONTO**

Gerente de producto: Juan Carlos González Solís
Supervisores de edición: Sergio Campos Peláez y Raúl Márquez Romero
Supervisor de producción: Zeferino García García

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

Cuarta edición

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio, sin autorización escrita del editor.

DERECHOS RESERVADOS © 1999, respecto a la cuarta edición, por
McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V.

Una División de The McGraw-Hill Companies, Inc.

Cedro Núm. 512, Col. Atlampa

Delegación Cuauhtémoc

06450 México, D.F.

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Reg. Núm. 736

ISBN 970-10-2305-6

1234567890

P.E.-99

0876543219

Impreso en México

Printed in Mexico

**Esta obra se terminó de
imprimir en Febrero de 1999 en**

Programas Educativos S.A. de C.V.

Calz. Chabacano No. 65-A

Col. Asturias Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06850 México D.F.

Empresa Certificada por el Instituto Mexicano
de Normalización y Certificación A.C. bajo la
Norma ISO-9002 1994/NMX-CC-004 1995 con
el Núm. de Registro RSC-048

Se tiraron 4000 ejemplares

Contenido

ACERCA DEL AUTOR	XIX
PRÓLOGO	XXI
ABREVIATURAS Y SIGLAS	XXIII
INTRODUCCIÓN	XXVII
I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ECONÓMICO	1
Introducción	1
Definición de derecho económico	5
Objetivos metodológicos	6
Objeto del derecho económico	6
Sujetos del derecho económico	8
Características del derecho económico	9
Humanista	9
Dinámico	9
Complejo	10
Nacional e internacional	10
Concreto	10
Multidisciplinario e interdisciplinario	10
Enfoque macroeconómico y microeconómico	11
Instrumento para el cambio social	12
Diferencias entre derecho económico, derecho de la economía y análisis económico del derecho	12
II. DISTINCIÓN TÉCNICA Y PRÁCTICA ENTRE DERECHO ECONÓMICO, PÚBLICO Y PRIVADO	17
Introducción	17
Relación del derecho económico con las ramas del derecho privado	18
Relación del derecho económico con las ramas del derecho público	19
Relación del derecho económico con otras ciencias: filosofía, política y sociología	19
El derecho económico interno y el derecho económico internacional	20
III. ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO	23
Antecedentes del derecho económico en México desde 1810	23
Génesis del derecho económico en el siglo xx	25

Principales doctrinas	25
Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en el derecho	35
Impacto en el derecho	40
Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global	41
Tendencias a la integración político-económica	47
La globalización como fenómeno de fin de siglo	48
El aceleramiento de la ciencia y la tecnología. La nueva revolución industrial	53
La empresa global	57
IV. EL DERECHO ECONÓMICO EN LOS SISTEMAS ECONÓMICOS DEL SIGLO XX	61
Introducción	61
Evolución histórica de los tres sistemas	62
Sistema de economía libre o de mercado	62
Sistema de economía centralmente planificada	63
Sistema de economía mixta	64
De la intervención a la participación del Estado en la actividad económica	66
Formas de intervención	67
Orientación	68
Concentración	69
Planeación	70
El derecho en la economía de mercado libre a las economías mixtas	72
Liberalismo y neoliberalismo	74
La política económica como campo de análisis del derecho económico ..	75
Política cuantitativa, política cualitativa y política de reforma	77
Política cuantitativa	77
Política cualitativa	77
Política de reforma (cambio estructural)	78
Las organizaciones no gubernamentales y su intervención en la vida económica y social	78
Las ONGs en los procesos de descentralización	82
V. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO ..	85
Introducción	85
Fundamentación constitucional del derecho económico en México	85
Facultades del Congreso de la Unión en materia económica	88
Facultades del Ejecutivo en materia económica	90
Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia económica	93
VI. RECURSOS NATURALES	97
Introducción	97
El derecho económico y los recursos naturales renovables y no renovables ..	97

Desarrollo sustentable	99
Legislación reglamentaria de los recursos naturales	101
Hidrocarburos	101
Energía eléctrica	108
Energía nuclear	111
Régimen jurídico de las aguas (pesca)	113
Forestal	118
Minería	120
Tierra	123
Zona económica exclusiva	125

**VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DERECHO ECONÓMICO,
INSTRUMENTO PARA EL EQUILIBRIO DE LA ECONOMÍA
Y EL DESARROLLO 127**

La política fiscal: concepto y fines cuantitativos y cualitativos	127
Instrumentos de la política fiscal	132
Características jurídicas del presupuesto	132
Étapas del presupuesto	133
Fuentes jurídicas del presupuesto en México	133
Ley General de Deuda Pública	135
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	137
La política monetaria. Concepto y objetivos	137
El Banco de México	138
Ley Orgánica del Banco de México	138
Instrumentos primarios de la política monetaria	141
Operaciones de mercado abierto	141
El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)	142
Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias	143
Otros instrumentos monetarios	144
Estructura del sistema financiero	144
Ley de Instituciones de Crédito	145
Ley de Agrupaciones Financieras	149
Coordinación de las políticas fiscal y monetaria	153
El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro)	155
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	157
Presupuesto de egresos para el ejercicio 1999	159

VIII. DERECHO ECONÓMICO Y FOMENTO INDUSTRIAL 161

Introducción	161
Política de fomento industrial	162
Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	163
Instrumentos jurídicos para el desarrollo económico	165
Subsidios	165
Estímulos fiscales	167
Desregulación económica	170
Programas de apoyo financiero	177

Problemas de transferencia de tecnología e inversión extranjera	179
De la tecnología	179
De la inversión extranjera	182
Legislación reglamentaria	184
Ley Federal de Competencia Económica	184
Ley de Metrología y Normalización	185
Ley de Inversiones Extranjeras	187
Ley de Propiedad Industrial	189
IX. TURISMO	193
Introducción	193
El turismo en México	194
Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	195
Ley Federal de Turismo	196
Entidades paraestatales del sector turismo	199
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	201
Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México	202
X. EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA	205
Introducción	205
Asentamientos humanos	206
El derecho a la vivienda	210
Marco jurídico	212
La Secretaría de Desarrollo Social	214
El Infonavit	215
Otros organismos de gestión	217
Derechos del consumidor	224
Organización de los consumidores	227
Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor	229
Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor	230
Educación y consumo	230
XI. DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL	233
Concepto de derecho económico internacional	233
Leyes aplicables en este contexto	235
Concepto de nuevo orden económico internacional	236
Aspectos generales del TLCAN	239
Relación entre el TLCAN y leyes y normas internas	242
Evolución	243
ANEXO I. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	245
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Disposiciones generales	245

TÍTULO SEGUNDO

De los derechos y obligaciones de carácter público	250
Capítulo I. De los derechos y obligaciones de los habitantes	250
Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos	251

TÍTULO TERCERO

De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal	252
Capítulo I. Del Congreso de la Unión	252
Capítulo II. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación	253
Capítulo III. Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos	254

TÍTULO CUARTO

De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal	255
Capítulo I. De la Asamblea Legislativa	255
Capítulo II. Del jefe de Gobierno	264
Capítulo III. De los órganos encargados de la función judicial	274

TÍTULO QUINTO

De las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos	277
Capítulo I. De la organización de la administración pública	277
Capítulo II. De las Delegaciones	280
Capítulo III. De las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal	282

TÍTULO SEXTO

De las autoridades electorales locales y los partidos políticos	285
Capítulo I. Disposiciones generales	285
Capítulo II. De los partidos políticos	285
Capítulo III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal	286
Capítulo IV. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal	287
Capítulo V. De los medios de impugnación en materia electoral local y de los delitos electorales	288

TÍTULO SÉPTIMO

Del régimen patrimonial del Distrito Federal	289
Capítulo único	289
Transitorios	291
Transitorios (3 de junio de 1995)	294
Transitorios (12 de diciembre de 1995)	294
Transitorios (22 de noviembre de 1996)	294
Transitorio (4 de diciembre de 1997)	295

ANEXO II. LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	297
Capítulo I. Disposiciones generales	297
Capítulo II. Organización y funcionamiento	298
Transitorios	303
Transitorios (22 de diciembre de 1993)	304
ANEXO III. LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	305
Capítulo I. Disposiciones generales	305
Capítulo II. Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica	306
Capítulo III. De la participación y capacitación de los trabajadores	311
Capítulo IV. De las obras e instalaciones	312
Capítulo V. Del suministro de energía eléctrica	313
Capítulo VI. Sanciones	320
Capítulo VII. Recurso administrativo	321
Capítulo VIII. Competencia	322
Capítulo IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica	323
Transitorios (23 de diciembre de 1992)	323
Transitorios (27 de diciembre de 1989)	325
Transitorios (23 de diciembre de 1992)	325
Transitorios (22 de diciembre de 1993)	326
ANEXO IV. LEY MINERA	327
Capítulo I. Disposiciones generales	327
Capítulo II. De las concesiones, asignaciones y reservas mineras	332
Capítulo III. De los derechos que confieren las concesiones y asignaciones mineras	337
Capítulo IV. De las obligaciones que imponen las concesiones y asignaciones mineras y el beneficio de minerales	339
Capítulo V. De la nulidad, cancelación, suspensión e insubsistencia de derechos	343
Capítulo VI. Del Registro Público de Minería y la cartografía minera	346
Capítulo VII. De las inspecciones, sanciones y recursos	348
Transitorios	352
Transitorios (24 de diciembre de 1996)	355
ANEXO V. LEY DEL BANCO DE MÉXICO	357
Capítulo I. De la naturaleza, las finalidades y las funciones	357
Capítulo II. De la emisión y la circulación monetaria	358
Capítulo III. De las operaciones	359
Capítulo IV. De la reserva internacional y el régimen cambiario	362

Capítulo V. De la expedición de normas y las sanciones	364
Capítulo VI. Del gobierno y la vigilancia	368
Capítulo VII. De las disposiciones generales	374
Transitorios	379
ANEXO VI. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	385
Transitorio	387
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	388
Introducción	390
1. Soberanía	395
1.1 La soberanía al final del siglo xx	395
1.2 Objetivos	401
1.3 Estrategias y líneas de acción	402
2. Por un Estado de derecho y un país de leyes	410
2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes	410
2.2 Objetivos	417
2.3 Estrategias y líneas de acción	419
3. Desarrollo democrático	432
3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia	432
3.2 Convicción democrática	433
3.3 El compromiso político con la democracia	433
3.4 Diagnóstico	434
3.5 Líneas de estrategia	436
3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política	438
3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido	445
3.8 Por un nuevo federalismo	449
3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública	453
3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana	456
3.11 Participación social y cultura política	459
3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información	460
3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias	460
4. Desarrollo social	461
4.1 Aspiración por la justicia social	461
4.2 Diagnóstico	464
4.3 El desafío demográfico	466
4.4 Objetivo de la política de desarrollo social	471
4.5 Estrategias y líneas de acción	472
5. Crecimiento económico	516
5.1 Objetivos de la política económica	516
5.2 Antecedentes	518

5.3	Estrategia general para el crecimiento	522
5.4	Líneas de estrategia	526
5.5	El ahorro interno, base primordial del crecimiento	526
5.6	Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera	533
5.7	Uso eficiente de los recursos para el crecimiento	538
5.8	Política ambiental para un crecimiento sustentable	553
5.9	Políticas sectoriales pertinentes	557
	Anexo. Listado de programas sectoriales	563

ANEXO VII. PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL **565**

	Presentación	565
	I. Retos de la industria nacional	567
	II. Programa de política industrial y comercio exterior	568
	III. Políticas para la promoción de la competitividad de la industria	568
	IV. Mecanismos de consulta para el seguimiento y evaluación del programa	581

ANEXO VIII. LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA **583**

TÍTULO PRIMERO

	Disposiciones generales	583
	Capítulo I. Del objeto de la ley	583
	Capítulo II. De las actividades reservadas	584
	Capítulo III. De las actividades y adquisiciones con regulación específica	585

TÍTULO SEGUNDO

	De la adquisición de bienes inmuebles y de los fideicomisos	588
	Capítulo I. De la adquisición de bienes inmuebles	588
	Capítulo II. De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida	588

TÍTULO TERCERO

	De las sociedades. De la constitución y modificación de sociedades	589
--	--	-----

TÍTULO CUARTO

	De la inversión de personas morales extranjeras	590
--	---	-----

TÍTULO QUINTO

	De la inversión neutra	590
	Capítulo I. Del concepto de inversión neutra	590
	Capítulo II. De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por las instituciones fiduciarias	590
	Capítulo III. De la inversión neutra representada por series especiales de acciones	590

Capítulo IV. De la inversión neutra en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa	591
Capítulo V. De la inversión neutra realizada por sociedades financieras internacionales para el desarrollo	591
<i>TÍTULO SEXTO</i>	
De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	591
Capítulo I. De la estructura de la comisión	591
Capítulo II. De las atribuciones de la comisión	592
Capítulo III. De la operación de la comisión	592
<i>TÍTULO SÉPTIMO</i>	
Del registro nacional de inversiones extranjeras	593
<i>TÍTULO OCTAVO</i>	
De las sanciones	595
Transitorios	597
ANEXO IX. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA .	601
Capítulo I. Disposiciones generales	601
Capítulo II. De los monopolios y las prácticas monopólicas	603
Capítulo III. De las concentraciones	606
Capítulo IV. De la Comisión Federal de Competencia	608
Capítulo V. Del procedimiento	610
Capítulo VI. De las sanciones	612
Capítulo VII. Del recurso de reconsideración	613
Transitorios	614
ANEXO X. LEY DE COMERCIO EXTERIOR	615
<i>TÍTULO I</i>	
Disposiciones generales	615
Capítulo único	615
<i>TÍTULO II</i>	
Facultades del Ejecutivo federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las comisiones auxiliares	616
Capítulo I.	616
Capítulo II. Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	617
Capítulo III. Comisiones auxiliares	617
<i>TÍTULO III</i>	
Origen de las mercancías	618
Capítulo único	618
<i>TÍTULO IV</i>	
Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior	619

Capítulo I. Aranceles	619
Capítulo II. Medidas de regulación y restricción no arancelarias	620
<i>TÍTULO V</i>	
Prácticas desleales de comercio internacional	624
Capítulo I. Disposiciones generales	624
Capítulo II. Discriminación de precios	624
Capítulo III. Subvenciones	626
Capítulo IV. Daño y amenaza de daño a la producción nacional	626
<i>TÍTULO VI</i>	
Medidas de salvaguarda	629
Capítulo único	629
<i>TÍTULO VII</i>	
Procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda	630
Capítulo I. Disposiciones comunes relativas al inicio de los procedimientos	630
Capítulo II. Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional	632
Capítulo III. Procedimiento en materia de medidas de salvaguarda	636
Capítulo IV. Otras disposiciones comunes a los procedimientos	637
<i>TÍTULO VIII</i>	
Promoción de exportaciones	639
Capítulo I. Disposiciones generales	639
Capítulo II. Instrumentos de promoción	640
<i>TÍTULO IX</i>	
Infracciones, sanciones y recursos	640
Capítulo I. Infracciones y sanciones administrativas	640
Capítulo II. Recurso de revocación	642
Transitorios	645
Decreto	646
Transitorios	646
ANEXO XI. LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	647
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Disposiciones generales	647
Capítulo único	647
<i>TÍTULO SEGUNDO</i>	
De las invenciones, modelos de utilidad y diseños industriales	652
Capítulo I. Disposiciones preliminares	652
Capítulo II. De las patentes	653
Capítulo III. De los modelos de utilidad	656
Capítulo IV. De los diseños industriales	657

Capítulo V. De la tramitación de patentes	658
Capítulo VI. De las licencias y transmisiones de derechos	663
Capítulo VII. De la nulidad y caducidad de patentes y registros	665
<i>TÍTULO TERCERO</i>	
De los secretos industriales	667
<i>TÍTULO CUARTO</i>	
De las marcas y de los avisos y nombres comerciales	668
Capítulo I. De las marcas	668
Capítulo II. De las marcas colectivas	673
Capítulo III. De los avisos comerciales	673
Capítulo IV. De los nombres comerciales	674
Capítulo V. Del registro de marcas	674
Capítulo VI. De las licencias y la transmisión de derechos	678
<i>TÍTULO QUINTO</i>	
De la denominación de origen	682
Capítulo I. De la protección a la denominación de origen	682
Capítulo II. De la autorización para su uso	684
<i>TÍTULO QUINTO BIS</i>	
De los esquemas de trazado de circuitos integrados	686
<i>TÍTULO SEXTO</i>	
De los procedimientos administrativos	690
Capítulo I. Reglas generales de los procedimientos	690
Capítulo II. Del procedimiento de declaración administrativa	692
Capítulo III. Del recurso de reconsideración	697
<i>TÍTULO SÉPTIMO</i>	
De la inspección, de las infracciones y sanciones administrativas y de los delitos	697
Capítulo I. De la inspección	697
Capítulo II. De las infracciones y sanciones administrativas	700
Capítulo III. De los delitos	705
Transitorios	706
ANEXO XII. LEY FEDERAL DE TURISMO	709
<i>TÍTULO PRIMERO</i>	
Capítulo único. Disposiciones generales	709
<i>TÍTULO SEGUNDO</i>	
De la planeación de la actividad turística	711
Capítulo I. Del programa sectorial turístico	711
Capítulo II. Turismo social	711
Capítulo III. Zonas de desarrollo turístico prioritario	712

TÍTULO TERCERO

De la descentralización de funciones	713
Capítulo único. Órganos estatales y municipales de turismo	713

TÍTULO CUARTO

De la promoción y fomento al turismo	714
Capítulo I. Programas de publicidad y promoción	714
Capítulo II. Cooperación turística internacional y oficinas de representación en el extranjero	715
Capítulo III. Fondo Nacional de Fomento al Turismo	715
Capítulo IV. Capacitación turística	717

TÍTULO QUINTO

Aspectos operativos	718
Capítulo I. Operación de los prestadores de servicios	718
Capítulo II. Del registro nacional de turismo	719
Capítulo III. Protección al turista	720
Capítulo IV. De la verificación	720
Capítulo V. De las sanciones y del recurso de revisión	722
Transitorios	723

**ANEXO XIII. LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR**

725

Capítulo I. Disposiciones generales	725
Capítulo II. De las autoridades	728
Capítulo III. De la información y publicidad	734
Capítulo IV. De las promociones y ofertas	736
Capítulo V. De las ventas a domicilio, mediatas o indirectas	737
Capítulo VI. De los servicios	738
Capítulo VII. De las operaciones a crédito	740
Capítulo VIII. De las operaciones con inmuebles	742
Capítulo IX. De las garantías	742
Capítulo X. De los contratos de adhesión	744
Capítulo XI. Del incumplimiento	745
Capítulo XII. De la vigilancia y verificación	746
Capítulo XIII. Procedimientos	747
Capítulo XIV. Sanciones	752
Capítulo XV. Recursos administrativos	754
Transitorios	755

BIBLIOGRAFÍA	757
---------------------------	------------

En una sociedad donde es cada día más difícil determinar dónde se sitúa el poder, las instituciones por las que se ejerce se hacen necesariamente ambiguas. Y es, en momentos como éstos, cuando aparece el derecho económico. La evolución del derecho, en general, obedece, desde luego, a cambios complejos, pero la causa esencial es de orden económico y social: el derecho ha ido cambiando para adaptarse a las nuevas relaciones existentes entre los nuevos actores públicos y privados de la vida económica y social.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Es innegable que el mercado es una fuerza importante de cambio que ofrece grandes oportunidades de desarrollo, en especial en el mundo globalizado de hoy.

Pero sólo con base en las políticas estatales se logrará que esas fuerzas del mercado se reviertan en un crecimiento sostenible al promoverse la participación, la equidad y la protección ambiental.

J. WITKER

Unos meses antes de la desintegración de la Unión Soviética, Boris Yeltsin afirmó que no era deseable entrar al siglo XXI con una ideología del siglo XIX: el socialismo. En realidad, la verdadera amenaza para la humanidad es ingresar al ya próximo tercer milenio con una ideología del siglo XVIII: el liberalismo económico.

JOSÉ LUIS CALVA

Acerca del autor

Profesor titular por oposición de derecho económico en la Facultad de Derecho e investigador titular de carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Miembro desde 1984 del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III) y de la Academia Mexicana de las Ciencias. Reconocimiento catedrático UNAM 1998, licenciado en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad de Chile (Valparaíso) y doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Árbitro panelista de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, especialista en materia de comercio exterior y metodología jurídica y consultor de la Organización de los Estados Americanos en derecho de la competencia.

Es autor de las siguientes obras: *Régimen jurídico del comercio exterior de México*; *El régimen jurídico de los productos básicos en el comercio internacional*; *La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional*; *Los códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*; *Las reglas de origen en el comercio internacional* (en prensa); *Antología sobre la investigación jurídica*; *Universidad y dependencia científica y tecnológica en América Latina*; *Aspectos jurídicos del Tratado Trilateral de Comercio*, UNAM, México, 1992; *La nueva valoración aduanera y el TLC*, México, 1992; *Derecho tributario aduanero*; Coordinador-autor: *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, 2 ts.; *Derecho económico*; *Lineamientos metodológicos y técnicas para el aprendizaje del derecho*; *Metodología de la enseñanza del derecho*; *Cómo elaborar una tesis de grado en derecho*; *Técnicas de la enseñanza del derecho* y *La empresa pública en México y España*. En nuestra casa editora ha publicado: *Derecho económico* ("Serie Panorama"); *La investigación jurídica*; con Rogelio Larios, *Metodología jurídica*; *Técnicas de investigación jurídica* e *Introducción a la valoración aduanera*.

Prólogo

Introducción al derecho económico aparece en los momentos de la mayor crisis económica que México ha experimentado en los últimos veinte años. Éste es el escenario. La actual edición sistematiza en forma de capítulos las once unidades que integran el nuevo programa de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México. Parte del nuevo plan de estudio que apunta a actualizar y modernizar la formación e información del abogado mexicano de fin de siglo.

Este volumen actualiza tres ediciones anteriores y está centrado en el aprendizaje, mas no en la enseñanza. Esto es, el sujeto activo estudiante, sólo encontrará conceptos básicos para incursionar en las leyes que dan la sustancia a esta dinámica disciplina.

Los temas, por supuesto, no se agotan en los capítulos y el trabajo activo de maestros y estudiantes es lo único valioso que deja el proceso enseñanza-aprendizaje.

Este esfuerzo de actualización se ha realizado con ideas y comentarios de numerosos académicos y estudiosos de la iuseconomía. De mis estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNAM he recibido estímulos y utopías compartidas en la tarea de construir una economía nacional, estable y sólida, que más allá de la dogmática cuantitativa, ubique a los mexicanos como centro del quehacer público.

Agradezco la colaboración de Angélica Varela y Gema Hernández G., que tuvieron la paciencia de recopilar y transcribir los textos que integran este volumen y a la Editorial McGraw-Hill por su interés en publicar esta cuarta edición que tiene el mérito de contener el programa actualizado en 1998 de la cátedra de Introducción al Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ciudad Universitaria, enero de 1999

Abreviaturas y siglas

A.C	Asociación Civil
Afore	Administradoras de Fondo de Retiro
AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
AP	Ahorro personal
APEC	Conferencia Económica del Pacífico Asiático
ARE	Alianza para la Recuperación Económica
art. (s)	artículo, artículos
Bancomext	Banco Mexicano de Comercio Exterior
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
Cap. (s)	capítulo, capítulos
Cenam	Centro Nacional de Metrología
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
cfr.	confrontar con, confróntese con
Col.	Colección
comp. (s)	compilador, compiladores; compilado por
coord. (s)	coordinador, coordinadores; coordinado por
CP	Crédito Personal
CPCDF	Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal
CIADI	Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones
DF	Distrito Federal
dir. (s)	director, directores; dirigido por
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
Ecex	Empresas de Comercio Exterior
ed. (s)	edición; editor, editores; editado por
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> ; y otros, y colaboradores
EUA	Estados Unidos de América
fig. (s)	figura, figuras
Finape	Financiamiento al Sector Agropecuario y Pesquero
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FMI	Fondo Monetario Internacional

Fonacot	Fondo Nacional de Crédito para el Trabajador
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Fonhapo	Fondo Nacional para la Habitación Popular
Fovi	Fomento a la Vivienda de Interés Social
frac. (s)	fracción, fracciones
frag. (s)	fragmento, fragmentos
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GWh	Gigawatts hora [Gigavatios hora]
IBM	International Business Machines
IMIT	Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica
IMPI	Instituto Mexicano de Propiedad Industrial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Inco	Instituto Nacional del Consumidor
Inc. (s)	inciso, incisos
ined.	inédito: no editado, no impreso, no publicado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<i>infra</i>	abajo, después [adverbio latino que remite a un contenido anotado posteriormente]
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IPBS	Indicador de Precios sobre Bienes y Servicios
ISO	International Standard Organization
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
km ²	Kilómetros cuadrados
KW	Kilowatts [Kilovatios]
<i>loc. cit.</i>	<i>loco citato</i> : en el lugar citado
MN	Moneda Nacional
MW	Megawatts [Megavatios]
Nafin	Nacional Financiera
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
N. del E.	Nota del Editor
NMX	Normas Mexicanas
NOM	Norma Oficial Mexicana
núm. (s)	número, números, numeral, numerales
Oax.	Oaxaca
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatus</i> : obra citada

p., pp.	página, páginas
párr. (s)	párrafo, párrafos
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes
PEA	Población Económicamente Activa
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Plan Nacional de Vivienda
prgf. (s)	parágrafo, párrafos
Proafi	Programa de Apoyo a Deudores del Fisco Federal
Procapte	Programa de Capitalización Temporal
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
Promyp	Programa de Apoyo Crediticio a la Micro y Pequeña Empresa
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
reimp.	reimpresión, reimpresso por
rev.	revisado por
s., ss.	siguiente, siguientes
S. A.	Sociedad Anónima
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
s.d.	<i>sin data</i> : sin fecha; sin dato de casa editora o de lugar de publicación
SE	Secretaría de Energía
Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sectur	Secretaría de Turismo
sec. (s)	sección, secciones
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnap	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Secodam	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SIPD	Sistema de Información sobre Población con Discapacidad
SNC	Sistema Nacional de Calibración
SNCL	Sistema Nacional de Competencia Laboral
SS	Seguro Social
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
<i>supra</i>	arriba, antes [adverbio latino que remite a un contenido anotado anteriormente]
t. (s)	tomo, tomos

tít. (s)	título, títulos
TLC, TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
trad. (s)	traductor, traductores; traducido de, traducido por
Udis	Unidades de Inversión
UECP	Unión Europea-Cuenca del Pacífico
UL	Underwriter Laboratories
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Ver.	Veracruz
vol. (s)	volumen, volúmenes

Introducción

El derecho económico emerge en este fin de siglo como un derecho de la crisis y de la globalización.

A la reforma del Estado, que va del Estado de bienestar a un Estado del malestar, a decir de los franceses, se suman vertientes internacionales y zonales que impactan los sistemas jurídicos en todos los continentes.

La extinción de los sistemas económicos centralmente planificados y la globalización de producciones, servicios y mercados, han sometido al Estado nacional a un cuestionamiento estructural.

El nacimiento de la nueva era internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de *Breton Wood*, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1974 y la adscripción de políticas neoliberales radicales de las administraciones Thatcher y Reagan. A ello se suma el derrumbe de la Unión Soviética, confirmando todo ello un proceso global de transformaciones.

En dicho contexto mundial ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis puesto en las disciplinas físicas y biológicas, y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales han producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones *inter e intra* firmas y los procesos laborales, así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos, la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable, según lo acordó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

Éste ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación con la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran

expansión de las corporaciones transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización, sin precedentes y con nuevas formas de vinculación entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de intervención económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas, por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en la parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la reforma económica y del Estado. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales —y también regionales— se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están cambiando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas y los servicios. Esta razón de la búsqueda de un mandato más amplio para el GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), en la dirección de evaluar diferencias institucionales y de políticas como fuente de *distorsiones*.

En este escenario de crisis y globalización los sistemas jurídicos adoptan nuevos paradigmas y categorías que rompen con esquemas hasta ayer incuestionables.

El Estado nacional como único centro irradiador de normas jurídicas, derecho público-privado-tribunales jurisdiccionales internos, discriminación entre ciudadanos y extranjeros; empresas y productos nacionales *vs.* empresas y productos extranjeros; inversiones nacionales *vs.* inversiones extranjeras, son algunas de las categorías que hoy enfrentan problemas no fáciles de resolver, bajo el derecho tradicional.

El derecho emergente de la globalización, tanto en los países centrales como en los periféricos, diseña nuevos paradigmas.

El trato nacional, el trato de nación más favorecida, el principio de transparencia y los mecanismos alternos para la resolución de controversias, cruzan los derechos nacionales exigiendo nuevos operadores del derecho.

La revolución de los servicios a las profesiones jurídicas y una nueva cultura judicial se abre paso en los estrados de jueces y magistrados. El derecho se permea de lo zonal a lo internacional y la mezcla de sistemas legales se materializa en contratos y convenios cada vez más complejos e innominados.

Estos cambios afectan y condicionan a un derecho económico que se alza pese a sus detractores, como una disciplina teórica y práctica de vigencia universal.

En el caso del derecho económico mexicano la situación no deja de ser compleja e inquietante.

Con un sustrato constitucional formal evidente, el Estado rector y planificador del desarrollo, cuya misión es la lucha contra el desempleo, la previsión universal pública de servicios sociales y la búsqueda de garantías de un nivel de vida mínimo para los ciudadanos ha ido variando a un Estado promotor y desregulador del escenario económico.

Como economía mixta, esta nueva perspectiva constitucional obligada por el ajuste estructural neoliberal, ha encontrado algún fundamento en los artículos 5o. y 28 de la carta fundamental de México. Así el mercado y los empresarios nacionales y extranjeros, han suplantado al Estado y a los trabajadores en un nuevo pacto social de efectos concentradores y excluyentes.

Así la inserción neoliberal en la globalización ha concentrado la riqueza en limitados grupos de presión y ha excluido a pequeñas y medianas empresas, trabajadores urbanos y campesinos, técnicos y profesionales, de los beneficios de un nuevo patrón de acumulación.

El repliegue del Estado empresario, regulador y planificador del desarrollo (arts. 25, 26, 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos) ha dejado el espacio a grandes empresas nacionales y transnacionales y a un raquíto mercado interno sumado al mercado zonal, se ha convertido en el nuevo espacio de los agentes económicos.

Sin embargo, la historia reciente apunta hacia un nuevo esquema económico, no sólo por el exceso de la inconformidad social, tanto en países desarrollados como en el mundo en desarrollo, sino también por los excesos e ineficiencias económicas agregadas del modelo neoliberal.

Así, el derecho económico cambia de un perfil público-social a un derecho de la promoción y desregulación, en donde las leyes reemplazan a los acuerdos y decretos. Se intenta pasar de un derecho económico discrecional a un derecho económico mandatorio, al cual se le adicionan obligaciones internacionales no susceptibles de regateo y negociación (capítulos del TLC, normas de la OMC, Fondo Monetario Internacional, etcétera).

En este escenario, que postula una seguridad jurídica para los operadores y agentes privados, se visualiza como indispensable un verdadero poder judicial que bajo premisas de independencia y eficacia técnico-jurídico pueda resolver los conflictos de todo tipo, que un mercado zonal lógicamente detonará.

En el nivel internacional, el derecho económico como disciplina autónoma gana terreno y legitimación.

En Estados Unidos de América el análisis económico del derecho se abre paso como vertiente renovadora de los estudios y praxis del derecho. Guido Calabresi, Gary Becker, Posner y Coase, son representativos de una escuela jurídico-económica que trasciende los ámbitos académicos y científicos.

Por otra parte, la Unión Económica Europea abre un programa especial para América Latina y Europa de formación académica (Programa Alfa) en el cual en el área jurídica privilegia en forma exclusiva al derecho económico, como disciplina de punta en la era de la globalización.

Por lo anterior, este volumen constituye un aporte a esas corrientes renovadoras internacionales y que para el derecho interno mexicano es, además, una opción metodológica esencial para provocar un cambio cualitativo en los estudios y formación de los abogados mexicanos y latinoamericanos.

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ECONÓMICO	1
Introducción	1
Definición de derecho económico	5
Objetivos metodológicos	6
Objeto del derecho económico	6
Sujetos del derecho económico	8
Características del derecho económico	9
Humanista	9
Dinámico	9
Complejo	10
Nacional e internacional	10
Concreto	10
Multidisciplinario e interdisciplinario	10
Enfoque macroeconómico y microeconómico	11
Instrumento para el cambio social	12
Diferencias entre derecho económico, derecho de la economía y análisis económico del derecho	12

I. Conceptos fundamentales de derecho económico

INTRODUCCIÓN

El derecho, como conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la sociedad, constituye un fenómeno histórico en constante evolución y cambio.

En su tarea reguladora, el Estado democrático recurre al derecho para:

- a) reglamentar las relaciones económicas;
- b) definir la organización de la sociedad y del propio Estado, y
- c) crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social.¹

En dicho contexto es posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas, en cualquier sociedad, operando una interacción dialéctica entre el derecho y la economía.

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

¹ Alfonso Insuela Pereyra, *O diritto económico na ordem jurídica*, José Bushatsky Editor, Sao Paulo, 1980.

² Joseph Lajugie, *Los sistemas económicos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1963.

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

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

Esta doble función estatal, intervención y participación, va a impactar los sistemas jurídicos, donde el derecho abarca nuevas funciones de organización de unas relaciones sociales más equitativas, y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

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

- a) la ley pasa a ser el instrumento de programación económica;
- b) se sustituyen principios y técnicas jurídicas, y
- c) el poder ejecutivo, en desmedro del legislativo, pasa a formar un centro importante de la producción jurídica.

Aquí vemos nuevamente las relaciones recíprocas que se presentan entre la economía y el derecho. A una economía intervenida y dirigida por el poder público, corresponde un orden jurídico público y administrativo. Esto es, a normas inorgánicas individualizadas, aptas y funcionales para economías autorreguladas y descentralizadas, le suceden normas orgánicas funcionales penetradas por reglamentación y directriz estatal.

Este nuevo derecho, un derecho de la intervención estatal, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas: la propiedad como función social; los contratos de adhesión; los controles de precios y alquileres; la intermediación estatal entre el capital y el trabajo; la determinación del presupuesto; el control del dinero, crédito y comercio exterior, son indicadores de cambios profundos en las sociedades.

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

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

En consecuencia, el sistema normativo sigue el sentido y ritmo de estos cambios. Para disciplinar y regular primero la política económica y después, pero de inmediato, regular jurídicamente la planificación, surge el derecho económico, que en su carácter instrumental y subordinado al Estado planificador registra, sistematiza y evalúa este prolífero universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica, coyuntural y no codificada.³

En síntesis, en la evolución histórica de la sociedad actual ha habido una interacción entre los cambios económicos y las instituciones del derecho, de cuyos dinamismos, el derecho económico surge como una nueva rama del derecho público, de tal manera que su estudio supera los métodos formalistas y cae de lleno en el amplio campo de lo económico y social.

Concluimos estas reflexiones, con las siguientes premisas:

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

La década de los noventa, de nueva cuenta plantea cambios significativos en la relación economía-derecho.

El Estado de bienestar y la economía mixta son sometidos a una crítica estructural y todas las deficiencias de los sistemas productivos “centrales o periféricos” son atribuidas a la presencia interventora y reguladora de los gobiernos.

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados, ahora, como paradigmas arrolladores indiscutibles, a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera “neoliberal”, es decir, con apertura comercial,

³ Esteban Cottely, *Teoría del derecho económico*, Frigerio Artes Gráficas, Buenos Aires, 1971.

liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito al primer mundo.

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

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

México, desde su ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, y desde la creación del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, inició y consolidó un modelo económico neoliberal que culminó en 1994 con la vigencia y aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), procesos ambos que impactan profundamente el sistema jurídico y especialmente el contenido y forma de un derecho económico que, surgido de la carta constitucional (especialmente de las reformas de 1983), hoy se percibe relegado a normas dispersas y casuísticas, que privilegiando el mercado y la desregulación, forman un híbrido jurídico de discutible eficacia en la economía y sociedad actual.

Ahora bien, este modelo neoliberal se ha realizado sin cambiar los supuestos constitucionales vigentes, aunque como se verá más adelante en este libro, los cambios legislativos han sido numerosos y pragmáticos.

En este sentido, tenemos en México una visión dual del derecho económico. En efecto, un marco constitucional de economía mixta con perfi-

les nacionalistas y volcado en el mercado interno, y un marco legislativo secundario, desregulador y volcado en la economía y mercados externos.

A esa dualidad juseconómica, se suman los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que incorporados al orden jurídico interno vía el artículo 133 de la carta fundamental, zonaliza normas jurídico-económicas en torno a tres principios rectores de complicada articulación con la dualidad legal mencionada: trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, a los cuales se dedica una sección especial más adelante.

DEFINICIÓN DE DERECHO ECONÓMICO

En el derecho comparado existen las siguientes definiciones de esta disciplina:

En palabras de Darío Munera Arango, el derecho económico es el conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico.

R. Goldschmidt de manera breve la define como el *derecho de la economía organizada*.

Para E. R. Huber, es el conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales, utilizando facultades administrativas, la administración pública influye en el comportamiento de la economía privada.

El maestro Gustavo Radbruch lo señala como el derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro.

En palabras de Daniel More Merino, es el conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico.

Otra definición, de Fabio Donder Comparato es: conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica.

Para Alfonso Insuela Pereira significa el complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía.

Una definición más amplia la da Quieiroz Nogueira: el derecho económico como la rama del derecho cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circu-

lación y al consumo de la riqueza tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional.

Como corolario, para el autor del presente texto, el derecho económico mexicano, en el modelo neoliberal, es el conjunto de normas específicas de regulación cuyo objeto o finalidad es enmarcar los comportamientos económicos de las personas físicas o morales, tutelando intereses generales con criterios de economicidad y simplificación en el contexto de un mercado zonal o tratado de libre comercio.

En conclusión, las definiciones precedentes apuntan a:

1. Organizar la economía macrojurídica a nivel zonal.
2. Asignar al Estado un poder regulador eficiente.
3. Fomentar los mecanismos del mercado.
4. Buscar conciliar intereses generales con los privados nacionales o extranjeros.
5. Sancionar las prácticas desleales y restrictivas o monopólicas.
6. Las normas tienen más carácter zonal e internacional que internos o nacional.

OBJETIVOS METODOLÓGICOS

El derecho económico es un derecho instrumental que está en función de la política económica, disciplina que postula una intervención del Estado en la economía selectiva o integral, según la fuerza o articulación de los grupos que controlan alternativamente el poder público.

Los fines o metas de la política económica en los sistemas democráticos cambian periódicamente en función del Estado o del mercado, paradigmas que privilegian a los trabajadores manuales o intelectuales (prestadores de servicios) o a los empresarios privados (productivos o financieros).

El derecho económico es bicéfalo debido a que tiene un aspecto normativo y otro aspecto práctico-económico. Por ello debe abordarse con un método plural y no dogmático, pues debe armonizar el mandato legal con los fines de comportamiento económico específico de los destinatarios de ese mandato.

OBJETO DEL DERECHO ECONÓMICO

Como una disciplina bicéfala —regulación de la actividad económica—, el derecho económico actual se presenta como una disciplina mínima de

regulación que tiene como objeto normas jurídicas que enmarcan los comportamientos económicos de agentes y operadores esencialmente privados, tutelando intereses generales con criterio de economicidad y simplificación.

En esta nueva etapa de subordinación del Estado al mercado, el perfil del nuevo derecho económico es el de facilitar y estimular la actividad económica, sin mandatos burocráticos ni decisiones discrecionales, promoviendo la autorregulación y la intersubjetividad de las personas morales o físicas que operan el qué, el cómo y para quién producir.

Este conjunto de regulaciones jurídicas se estructuran en torno a las siguientes *fuentes generadoras* en el caso del México actual, y que enmarcan a los sujetos del derecho económico nacional.

1. Vertientes macrojurídicas:

- a) Los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- b) Residualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los acuerdos multilaterales o códigos de conducta de la Organización Mundial de Comercio.
- d) Las leyes secundarias y reglamentos zonales derivados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- e) Reglamentos y decretos de contenido económico.
- f) Jurisprudencia atinente a las normas de regulación económica.

2. Vertientes microjurídicas:

- a) Contratos de asociaciones en participaciones (Ley del Impuesto sobre la Renta).
- b) Ley General de Sociedades Mercantiles, que regula los tipos de sociedades que pueden realizar actividades económicas.
- c) El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- d) La Ley de Inversiones Extranjeras.
- e) La Ley Federal de Competencia Económica.
- f) La Ley de Metrología y Normalización.
- g) Ley Federal de Protección al Consumidor.
- h) Otras leyes de carácter sectorial y federal que regulan distintas actividades económicas, incluidas las referentes a comercio exterior y otros tratados de libre comercio suscritos por México.

En síntesis, de manera conceptual y descriptiva, el objeto del nuevo derecho económico lo conforma lo expuesto en los párrafos precedentes.⁴

SUJETOS DEL DERECHO ECONÓMICO

Los sujetos como centro de imputación de derechos y obligaciones para el derecho económico son los agentes económicos en general, sea cual fuere su forma jurídica o naturaleza patrimonial, que actúen en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. Es decir, las personas jurídicas estatales, las personas jurídicas privadas y los particulares en cuanto productores y distribuidores para el mercado; toda persona, natural o jurídica, capaz de actos jurídicos que interviene en el proceso económico independientemente de su naturaleza y condición.

Se puede afirmar que el Estado es sujeto del derecho económico cuando actúa como empresario o prestador de servicios en el mercado y cuando establece lineamientos de política económica en general. Los individuos y el patrimonio de la sociedad en su conjunto y en general las empresas en sus diferentes formas. Algunos autores consideran que el sujeto de esta disciplina es la empresa que en el mundo contemporáneo, en el contexto de la globalización, penetra en distintos mercados y actúa bajo una planeación que muchas veces es contraria a los intereses nacionales regulados, en lo que la doctrina francesa llama “orden público económico”.⁵

Una vez precisados los sujetos del derecho económico habría que señalar la función del Estado como director y rector, actuando activamente como depositario de los intereses globales del sistema y no como un eje ajeno a la propia sociedad. Aquí su papel es de mando y jerarquía, y los agentes afectados tienen la obligación de observar un acatamiento que obviamente estará previsto en las garantías individuales (derechos-autonomía) de todo Estado social de derecho. En dicho contexto de legalidad, las violaciones o infracciones a las directrices estatales son sancionadas por las técnicas del derecho penal económico existente en todo sistema económico.⁶

En cuanto a los sujetos restantes, la duda surge en la normatividad mercantil concurrente que es dable que se presente con normas del derecho

⁴ El estudio de las fuentes del derecho en México requiere tener a la vista un marco internacional amplio y prolífero que en el derecho económico es fundamental.

⁵ Pierre Monod Didier, *Moyens et techniques de paiement internationaux*, Eska, Toulouse, 1993.

⁶ Esteban Righi, “Derecho penal económico”, en *Estudios de Derecho Económico*, núm. 1, UNAM, México, 1977.

económico. Pese a lo difícil del problema, y utilizando criterios de especificidad, se puede sostener que la regulación mercantil apunta a normar relaciones privadas de tipo subjetivo (comerciantes), que siguen en la órbita privada, pero que al actuar en el mercado regulado por normas de política económica de tipo general, los comerciantes a este nivel, estén regidos por el derecho económico. En estas normas el Estado, rector del proceso económico, impone a los agentes privados reglas de comportamiento a productores, distribuidores y prestadores de bienes y servicios para la colectividad, al margen de su profesión de comerciantes o no.

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ECONÓMICO

Lo que caracteriza al derecho económico es que es humanista; dinámico; complejo; nacional e internacional; concreto; multidisciplinario e interdisciplinario; posee un enfoque micro y macroeconómico, y es instrumento para el cambio social.

Humanista

El derecho económico tiene como centro al hombre. Sus normas no tienen relación con los “ajustes estructurales” que limitan el gasto público y contienen los salarios, mientras los precios crecen en favor del capital.⁷

Dinámico

Con el proceso de la globalización, las normas cambian y se adaptan a los cambios tecnológicos y productivos.

Ese dinamismo es distinto a la globalización. Por tanto, los subsidios para impulsar a las pequeñas empresas y a los productores agrícolas serán dinámicos y oportunos para los países en desarrollo, mientras serán desleales e injustos para los productores de los países desarrollados de la pista rápida de la globalización.⁸

⁷ Martín Díaz Díaz, “Derecho económico: un nuevo espacio metodológico para la reflexión jurídica”, en obra colectiva *Lineamientos metodológicos y técnicos para el aprendizaje del derecho*, Porrúa, México, 1987, p. 63.

⁸ Nafin, *Programas de apoyo para micro y pequeña empresa que facilitan acceso a créditos privilegiados*, documento oficial.

Complejo

El derecho económico contemporáneo muestra facetas duales. Así, normas del GATT (sustituido por la Organización Mundial del Comercio) que liberen los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, coexisten junto a normas que sancionan a las empresas estatales estratégicas que son vitales para el crecimiento económico de los países de la pista lenta.

Nacional e internacional⁹

El derecho económico mexicano se conforma por normas internas (arts. 3o., 5o., 25, 26, 27 y 28 de la carta fundamental); por normas zonales (los XXII capítulos del TLCAN que otorga trato nacional, trato de nación más favorecida y principio de transparencia a las empresas y ciudadanos de Estados Unidos y Canadá en el territorio mexicano), e internacional, las normas del Fondo Monetario Internacional, la OMC, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), etc., que encuadran los comportamientos de gobernantes y gobernados en México.

Concreto

El derecho económico es concreto, pues su basamento constitucional y sus legislaciones secundarias se aplican a relaciones económicas que tienen como escenario el territorio nacional y zonal. Lo teórico en el derecho económico se plasma en los objetivos metajurídicos que están en los sistemas de economía mixta, como el vigente formalmente en México.¹⁰

Multidisciplinario e interdisciplinario

El término multidisciplinario hace referencia a que el derecho económico puede ser analizado desde diferentes áreas del conocimiento humano, es decir, por su misma naturaleza presenta implicaciones de tipo económico, jurídico, político, etc. Ello plantea el principal problema en las negociaciones internacionales, que es el lograr armonizar las diferentes posturas e intereses de los países que en ellas intervienen, por los aspectos antes señalados.

⁹ El derecho económico mexicano tiene en el TLCAN un referente esencial para su estudio y aplicación.

¹⁰ En México coexisten normas duales en materia de derecho económico.

Interdisciplinario. Como síntesis de la economía y el derecho, las normas de contenido económico requieren un abordaje no formalista y esencialmente realista y sociológico. Así, una norma que devalúa la moneda no puede verse sólo como una medida que fomenta exportaciones, sino como una decisión de política económica que expropia a los sueldos y salarios de las mayorías, y afecta los ingresos para educación, vivienda, salud y alimentación.¹¹

Enfoque macroeconómico y microeconómico

De manera formal, la política macroeconómica es —como han sugerido diversos autores— la contrapartida normativa de la teoría macroeconómica. Su núcleo de atención son los agregados y variables macroeconómicas que explican los grandes equilibrios de una economía. Se acepta el supuesto de que las autoridades, o las agencias responsables de dirigir la política económica, pueden influir claramente sobre determinados agregados económicos y, en particular, moverlos en la dirección deseada de acuerdo con las metas establecidas para determinados objetivos, como la estabilidad de precios o la recuperación del equilibrio exterior. El logro de éstos y otros objetivos se supone que conduce a mejorar el bienestar económico de la sociedad en conjunto.

Por su parte, las políticas microeconómicas pueden considerarse, también, como la contrapartida normativa de la teoría microeconómica, cuyo centro de atención es la toma racional de decisiones por parte de unidades económicas individuales; por ejemplo, las decisiones de una empresa o de los consumidores individuales. En consecuencia, las políticas explícitamente microeconómicas podrían identificarse con aquellas actuaciones de las autoridades que pretenden influir o alterar dichas decisiones individuales con el fin de modificar la asignación de recursos. Como ejemplos de políticas de este tipo, en sentido estricto, podrían citarse tanto las acciones encaminadas a influir en las decisiones de producción y/o de fijación de precios por parte de empresas singulares, como el establecimiento de impuestos sobre productos muy determinados para desincentivar el consumo, y las sanciones legales y otras medidas similares que afecten a productores o consumidores, o en grupos bien delimitados. La entrada del sector público en una empresa, por razones sociales o políticas, podría también considerarse, en este sentido, como una medida de política microeconómica.¹²

¹¹ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México, 1993, p. 23.

¹² Juan R. Cuadrado Roura *et al.*, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 138.

Instrumento para el cambio social

No todo derecho económico es por sí un instrumento para el cambio social. La liberación abrupta de las importaciones de productos no necesarios que consume divisas y plantas nacionales, no puede ser vista como una norma que impulsa el cambio social.

En cambio, una norma que protege a los consumidores, que protege el empleo productivo y que fomenta la expansión de industrias nacionales sí conforma una norma de contenido económico que impulsa y dinamiza un cambio social, que conceptuamos como una transformación productiva que genera un crecimiento económico sustentable con equidad y justicia social.¹³

En resumen, las características del derecho económico obedecen a la concepción que se tenga tanto de la economía en turno como del cometido que se asigne al derecho como disciplina de control social.

México, en este fin de siglo, es un verdadero laboratorio para evaluar la praxis del derecho económico. La experiencia de aplicar un derecho artificial de corte neoliberal sobre un sustrato de una economía mixta de claro contenido social, es un hecho histórico que varias generaciones viviremos con la esperanza cierta de no volver a intentar entrar a la globalización de pista rápida, olvidando a las mayorías que aún transitan por la marginación y la pobreza.

DIFERENCIAS ENTRE DERECHO ECONÓMICO, DERECHO DE LA ECONOMÍA Y ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

Ubicado en la descripción histórica precedente, el derecho económico conforma una realidad científica indiscutible, siempre que se le examine con una metodología interdisciplinaria amplia no formalista. Esto es, considerando a las normas jurídicas específicas como instrumentos que cumplan contenidos y finalidades económicos y sociales.¹⁴

Se trata de una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto de estudio es bicéfalo. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la economía (mixta o socializada), a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global, recogido

¹³ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha diseñado un modelo alternativo al neoliberalismo que se califica de transformación productiva con equidad.

¹⁴ Roberto Grau Eros, *Planteamiento económico e regla jurídica*, Revistas dos Tribunais, Sao Paulo, 1978.

das en las constituciones nacionales. Este eje central será distinto en uno u otro sistema económico (mixto o socializado).¹⁵

Este intervencionismo y dirección estatal ha dado lugar en la ciencia económica a una rama autónoma. La política económica que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos. Es más, cuando la política económica se racionaliza, se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

Para regular ambos matices del intervencionismo estatal en la sociedad occidental, surge el derecho económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

Dicho intervencionismo estatal cuando es total y planificado, imperativamente como en los sistemas socializados, exige normas administrativas y económicas totales, dando al derecho económico una función hegemónica confundiendo con el derecho de la planificación. Es decir, en estos sistemas, derecho económico y derecho de la planificación se vuelven sinónimos.¹⁶

Aclarado lo anterior, volvemos a los modelos mixtos o de estado social de derecho,¹⁷ en el cual se puede afirmar que el derecho económico es el derecho de dirección, de mando que se adscribe en el ámbito del derecho público, sin desconocer su incidencia normativa en áreas del derecho mercantil. Este carácter de "derecho fronterizo", ha llevado a algunos autores a sostener que en los sistemas económicos mixtos este derecho es el de síntesis, que plasma los intereses privados (en cuanto agentes que cumplen actividades económicas no estrictamente individualistas) con los intereses públicos de dirección.¹⁸

Aun cuando para los autores italianos, más que de derecho económico de dirección, habría que hablar de derecho de la economía.

Por ejemplo, para Giovanni Quadri y en general para la doctrina italiana, el derecho de la economía se ubica en el derecho público de la economía, conceptualizado como una nueva disciplina que estudia y sistematiza las

¹⁵ Jorge Witker, "Derecho económico", en *Introducción al derecho económico*, UNAM, 1981.

¹⁶ Agustín Gordillo, *Derecho de la planificación*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.

¹⁷ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁸ Roberto Grau Eros, *op. cit.*

normas jurídicas por las cuales el poder público actúa en la economía.¹⁹ Para otro autor, el derecho de la economía es el derecho aplicable exclusivamente a la intervención de las personas públicas en la economía (empresas públicas).

Creemos que el derecho de la economía supone una noción amplia que configura el universo normativo disciplinando la actividad económica en general y admitiendo así una distinción entre el derecho privado de la economía y el derecho público de la economía.

En efecto, el derecho privado de la economía registraría los controles, licencias y técnicas de policía con que el Estado regula a las empresas privadas, que si bien son reglamentadas por el derecho mercantil tradicional, es el poder público el que las reglamenta y controla. Esta regulación ha dado lugar a algunas legislaciones para hablar del derecho industrial o derecho corporativo.²⁰ En cambio, el derecho público de la economía está referido a aquellas normas de derecho público que reglamentan la actuación de las personas estatales en la actividad económica. Esta opción llevó a la doctrina española a negar autonomía al derecho económico para ubicar esta normatividad en el derecho administrativo económico.²¹

El Análisis Económico del Derecho (AED) es el estudio de las normas a la luz de la eficiencia mercantil, situando al hombre como sujeto que actúa bajo racionalidad individual. Los valores humanos se relativizan a preferencias que buscan satisfacer necesidades económicas y materiales lejos de utopías nacionales o regionales. “Los actores privados son motivados exclusivamente por el deseo de maximizar su propio interés económico.”

El mercado constituye la premisa básica del AED, en el cual el derecho cumple dos funciones:

- a) proveer las condiciones necesarias para una transacción efectiva, por ejemplo, delimitando los derechos de propiedad asegurando el cumplimiento de los contratos, previendo el fraude y la justicia (jueces y tribunales deben maximizar la eficiencia mercantil a toda costa) y
- b) corregir las fallas del mercado, removiendo los obstáculos del intercambio al estilo de las leyes de competencia y las regulaciones estatales.

Como expresión del realismo jurídico estadounidense, el conductismo corroe todo su encuadre epistemológico. Los economistas y abogados creen

¹⁹ Giovanni Quadri, *Diritto pubblico della economia*, Padua, Cedam, Bolonia, 1980.

²⁰ André de Laubadere, *Droit Public Economique*, Dalloz, París, 1976.

²¹ Francisco Sosa Wagner y Ramón Martín Mateo, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1979.

en los modelos conductuales y el derecho contribuye a moldear la conducta humana al prescribir o permitir determinadas actividades.

Fuera de su preocupación quedan la validez de las normas y la distinción entre el mundo del ser y del deber ser, tan arraigados en nuestra cultura jurídica continental-románica. Igualmente la relación derecho y moral se excluye del análisis económico del derecho.

Coincidimos al respecto con Rodolfo Vásquez, que expresa: “Que la equidad y la eficiencia puedan resultar compañeros de viaje en la empresa común de construir una mejor sociedad, que duda cabe. Pero no es a partir de una relativización de los valores ni de una especie de concepción del derecho como guardián del mercado como se logrará ese propósito. La equidad y la justicia deben prevalecer sobre la eficiencia y el mercado cuando lo que se pone en juego es la autonomía y la dignidad de las personas...”²²

La diferencia de los tres enfoques descritos es evidente. En los dos primeros hay relación con la presencia del Estado en la actividad económica dotada de solidaridad y proyectos sociales o públicos. En el último hay un claro individualismo conductual y pragmático, lejos de valores y compromisos nacionales y sociales.

²² Rodolfo Vásquez, “Comentarios sobre algunos supuestos filosóficos del análisis económico del derecho”, en *Justicia con Eficiencia*, AMDE, México, 1996, p. 33.

II. DISTINCIÓN TÉCNICA Y PRÁCTICA ENTRE DERECHO ECONÓMICO, PÚBLICO Y PRIVADO	17
Introducción	17
Relación del derecho económico con las ramas del derecho privado	18
Relación del derecho económico con las ramas del derecho público	19
Relación del derecho económico con otras ciencias: filosofía, política y sociología	19
El derecho económico interno y el derecho económico internacional	20

II. *Distinción técnica y práctica entre derecho económico, público y privado*

INTRODUCCIÓN

El derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que deriven del Estado, de la iniciativa privada o del concepto de uno y otro.

En todo caso resulta difícil determinar las fronteras de esta disciplina, presente en todas las ramas jurídicas —desde el derecho civil hasta el derecho penal— relacionadas con fenómenos económicos.

De este modo, es imposible lograr una generalización acerca del contenido del derecho económico. Una misma institución puede ser incluida o no dentro de sus límites, según la forma en que aparezca vinculada con otras instituciones, y según sea utilizada dentro del ordenamiento jurídico para cumplir determinadas funciones en la economía.¹

Debido a que el derecho económico como realidad normativa se aleja de las otras ramas tradicionales del derecho —de conceptos formales claros y diferenciados— para asumir un perfil *instrumentalista* fundado en esquemas económico-prácticos orientados teleológicamente.

El carácter instrumentalista del derecho económico en la economía, se manifiesta en la adaptabilidad de sus reglas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos, en términos de la formación, de la interpretación y de la aplicación de las reglas jurídicas. En consecuencia, las reglas de derecho económico se caracterizan por su carácter fluido y móvil de acuerdo a circunstancias de tiempo y espacio; por su plasticidad conceptual, ajena al rigor de las normas clásicas; por su carácter abierto y heterointegrado, en el sentido de que su contenido es completado por elementos no incluidos en la regla misma; por su aplicación a finalidades múltiples y en muchos casos diferentes a las que corresponden a su objeto formal; por su inestabilidad y gran dispersión, que reflejan los flujos y

¹ Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México", en Jorge Witker, coord., en *Antología de Estudios de Derecho Económico*, UNAM, México, 1978, p. 98.

reflujos de la política económica; por el carácter flexible de sus procedimientos y en particular de sus sanciones; por el recurso a técnicas descriptivas (frecuentemente cuantitativas), y no solamente prescriptivas.²

En última instancia, el desafío del derecho económico consiste en que su verdadera significación no puede aprehenderse sin tener en cuenta el contexto económico y político en el que es formulado y aplicado.

Para comprender lo complejo de la relación e imbricación entre el derecho económico y las ramas clásicas del derecho, es necesario transcribir textualmente las preguntas de Héctor Fix-Zamudio al respecto:

¿Debemos atenernos a una concepción amplia o restringida del derecho económico? ¿Es la concepción finalista del derecho económico, la más acertada? ¿Su contenido debe abrazar el derecho macroeconómico, solamente, o debe también comprender al derecho económico sectorial y al derecho microeconómico? ¿Hemos de considerar solamente como derecho económico al derecho público económico? ¿De qué forma habremos de engarzar los problemas que aborda el derecho económico interno con aquellos de que se ocupa el derecho internacional económico, con sus peculiaridades y rasgos propios?³

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON LAS RAMAS DEL DERECHO PRIVADO

Por su carácter instrumental y en especial bajo el impacto de la globalización neoliberal en boga, el derecho económico se relaciona con disciplinas jurídicas afines a los agentes económicos privados tanto nacionales como extranjeros. Así es evidente su imbricación con el *derecho mercantil* tradicional, especialmente en materia de sociedades mercantiles. Igual vinculación evidencia con el *derecho empresarial* moderno que conjuga propiedad intelectual (marcas, patentes, franquicias, etc.) con el propio derecho laboral, derivado de la nueva cultura laboral proclive a la flexibilización de los contratos de trabajo.

Con la emergencia de las empresas trasnacionales, el derecho económico se vincula con el derecho internacional privado que regula los conflictos entre nacionales de distintos países, sean personas naturales o jurídicas.

Con los cambios provocados por los procesos de integración y globalización de los mercados, el derecho económico sirve como un *derecho de síntesis*, en el cual convergen temas como las inversiones extranje-

² Eduardo White, "El derecho económico en los países del Tercer Mundo", en Jorge Witker, coord, *op cit.*, p. 138.

³ Citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho económico*, Porrúa, México, 1990, p. 85.

ras, contratos financieros, propiedad intelectual, arbitrajes privados y mixtos y los novedosos “contratos llave en mano” que tanta utilización tienen en los intercambios de bienes y servicios en la interdependiente economía actual.

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON LAS RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO

Si bien el derecho económico en México nace vinculado al concepto de “orden público económico” y, por tanto, sus normas surgen con un prisma de derecho público —constitucional y administrativo especialmente— gradualmente ha limitado esta orientación.⁴

Con la suscripción de los tratados de libre comercio, especialmente con el TLCAN, el *derecho internacional público* abre perspectivas de vinculación recíproca e interdependencia.

El derecho económico tiene fuertes vínculos con el *derecho constitucional* debido a que las bases constitucionales de los artículos 5o., 25, 26, 27, 28, 131 y 133, orientan y perfilan el sistema de economía mixta y de mercado en actual implementación.

Respecto al *derecho administrativo* la interdependencia es evidente, puesto que ramas como el derecho de la competencia y el propio comercio exterior, son campos regulados directa o indirectamente por normas jurídico-económicas. Por ejemplo las prácticas monopólicas —absolutas y relativas— y las prácticas desleales de comercio internacional, son reguladas por sendas leyes administrativas aplicadas por dependencias administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Respecto al *derecho penal*, las nuevas realidades financieras y bancarias, el crimen organizado y los delitos económicos, son sectores fuertemente vinculados al derecho económico tanto interno como internacional.

Por último, con el *derecho ambiental*, el derecho económico está vinculado evidentemente, pues se trata de fomentar en los agentes económicos comportamientos empresariales positivos y consistentes con un desarrollo económico sustentable y armónico con los ecosistemas nacionales y regionales.

RELACIÓN DEL DERECHO ECONÓMICO CON OTRAS CIENCIAS: FILOSOFÍA, POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

Como derecho instrumental, el derecho económico responde a una escala de valores definidos por los entornos nacionales y globales. Su filosofía,

⁴ *Idem.*

por lo menos en el contexto interno, responde a normas jurídicas que organizan el desarrollo económico con fines de progreso y bienestar social en un contexto de libertades públicas. Su orientación es humanista y aspira a organizar la economía y sus agentes hacia metas que expresa el artículo 3o. de la Constitución mexicana.

En cuanto a la política, su compromiso es articular respuestas solidarias a las tres interrogantes que rigen en todo sistema económico: qué producir, cómo producir y para quién producir. Se trata de producir para los mercados internos y externos, promover que la producción sea eficiente y nacional preferentemente, sin exclusiones de productores zonales y transnacionales y destinado a los consumidores nacionales y extranjeros, propiciando salarios remunerados y empleos productivos para los miles de mexicanos que anualmente se incorporan al mercado laboral.

Con la sociología, el derecho económico se relaciona a través de múltiples aspectos, especialmente con las pequeñas y medianas empresas que generan bastantes empleos y que indirectamente participan parcialmente en las exportaciones y en la provisión de bienes y servicios a nuestro descuidado mercado interno.

Por ejemplo, la transformación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en deuda pública, es una medida de derecho económico que tiene efectos y connotaciones políticas y sociales evidentes. Se trata de privilegiar a grupos de presión reducidos socialmente, pero políticamente influyentes en desmedro de los sectores medios y marginados que desde 1983 han tenido ingresos menores agravando la desigual distribución de la riqueza nacional.

Según el INEGI, en 1998, 40 millones de mexicanos integran el universo de la pobreza, mientras el desempleo alcanza a 7% de la población activa.⁵

En síntesis, el derecho económico como rama jurídica no dogmática, impacta a todo el orden normativo mediante instrumentos que con criterios prácticos buscan fines y metas propuestos por los grupos y partidos políticos que acceden al poder.

EL DERECHO ECONÓMICO INTERNO Y EL DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

El *derecho económico interno* es el conjunto de normas que enmarcan los lineamientos de orden público económico que todo Estado establece para el libre actuar de los agentes económicos en su propio mercado.

⁵ Carlos Roza A., *La política macroeconómica en México, Siglo XXI*, México, 1998, p. 20.

El derecho económico internacional está referido a las normas, principios y costumbres que disciplinan los comportamientos privados y estatales de la sociedad globalizada de fin de siglo. En el caso de México, estas normas se refieren al Fondo Monetario Internacional, a la Organización Mundial de Comercio, a la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo y demás obligaciones que derivan de tratados de libre comercio (TLCAN) recientemente suscritos con países de América Latina (Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Venezuela) y la Unión Europea.

III. ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO	23
Antecedentes del derecho económico en México desde 1810	23
Génesis del derecho económico en el siglo xx	25
Principales doctrinas	25
Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en el derecho	35
Impacto en el derecho	40
Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global	41
Tendencias a la integración político-económica	47
La globalización como fenómeno de fin de siglo	48
El aceleramiento de la ciencia y la tecnología. La nueva revolución industrial	53
La empresa global	57

III. Antecedentes del derecho económico

ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO DESDE 1810

El derecho económico en México adquiere relevancia constitucional a partir de la Carta de Querétaro en 1917, anterior a la Carta de Weimar (1919) en Alemania. Establece la propiedad como función social y pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política.¹

Desde el importante artículo 27 constitucional vigente que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales (1992), la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5o., que reconoce la libertad de trabajo y el principio de la libre concurrencia como base de una economía privada o de mercado.

En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal y nacionalizando sectores estratégicos como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo y otras áreas.

Pese a ello, el derecho económico no ha logrado, en materia de legislación, una estructura acorde con su importancia científica. En los últimos años los juristas y abogados han comenzado a formarse en los principios del derecho económico, rompiendo los esquemas formalistas que centran su atención en las codificaciones sistemáticas.

Los avances jurídicos en materia de planificación, y la producción legislativa de contenido económico de los últimos años, plantean enormes desafíos que los juristas tendremos que afrontar con métodos abiertos y creativos que nos alejen de visiones estáticas y regresivas, a fin de desarrollar y utilizar el derecho económico como instrumento que haga realidad la democracia económica postulada en el artículo 3o. de nuestra Carta Magna.

¹ Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", en *Lecturas Universitarias*, núm. 28, UNAM, México, 1978, pp. 97-134.

En síntesis, los antecedentes del derecho económico están en la Constitución de 1917 actualizada, y que lejos de postular una suerte de sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México.

Sin embargo, en la década de los ochenta México se insertó en una situación jurídico-económica de carácter dual.

Por una parte, en 1983 se reformó la Constitución señalando claramente lo que es el derecho económico y dotar de un claro mandato social al sistema de economía mixta y, por la otra, a partir de 1988 se inició un proceso de privatización y desregulación económica que relega al Estado de la rectoría económica. Para la primera tendencia, Miguel de la Madrid señala textualmente:

Hemos señalado que desde los textos originales de 1917 estaba ya implícito el principio de la rectoría económica del Estado. Los textos de los artículos 27, 28 y 123 así lo prueban. El artículo 131, sobre todo después de la reforma de 1951, es también un importante precepto que refleja este principio.

El concepto de rectoría económica del Estado ha servido de supuesto a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México a partir de 1917. Esta idea se ha expresado implícita o explícitamente en leyes, reglamentos, planes, programas y, desde luego, en el discurso político. La expresión “rectoría económica del Estado” se ha usado reiteradamente en los programas del Partido Revolucionario Institucional y en los planes y programas de los diferentes gobiernos.

Las reformas constitucionales de 1983 en materia económica desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que se vinieron aclarando y desarrollando en la práctica constitucional desde entonces. Dichas reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos.²

Corolario y expresión de la tendencia opuesta, privatizadora y orientada a una economía de mercado, es la suscripción y ratificación por el Senado de la República, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyos objetivos y mandatos para la economía mexicana actual son:

Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:³

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes.

² Varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1992, p. 426.

³ Véase el capítulo 11 de este volumen.

- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
- d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes.
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
- f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado (art. 101).⁴

Ambos proyectos, en el umbral del siglo XXI, deberán compatibilizarse bajo la meta de alcanzar una sociedad con crecimiento económico y justicia social.

GÉNESIS DEL DERECHO ECONÓMICO EN EL SIGLO XX

Con la emergencia temporal de los modelos neoliberales, las críticas y los cuestionamientos a las facultades de dirección y regulación económicas por parte del poder público, han acentuado la tesis de que el derecho económico como disciplina está en vías de extinción.

Nada más distante de la realidad y pese a los esfuerzos privatistas y desregulatorios de los modelos vigentes, el derecho económico subsiste y se refuerza.

Esta persistencia, sin embargo, no es gratuita. La juseconomía busca el desarrollo económico como un medio para el bienestar del hombre, y los esfuerzos en ese sentido cobran cada día vigencia y plenitud. Las políticas públicas y los análisis económicos del derecho no tienen espacio si se olvidan que la eficiencia de una política económica sólo se concibe si aporta progreso y bienestar a la sociedad humana en su conjunto.

Estos valores siguen como utopías posibles y sus creadores originales merecen ser rescatados de la tecnocracia en turno. A esa necesidad responden las siguientes reflexiones de rescate doctrinario del derecho económico de fin de siglo.⁵

Principales doctrinas

A pesar de que la literatura especializada es reciente, existen diferentes concepciones sobre el derecho económico. Autores como More agrupan

⁴ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, texto oficial, Porrúa, México, 1993, p. 7.

⁵ Este apartado forma parte del ensayo de Jorge Witker, *Derecho económico*, serie Panorama del Derecho Mexicano, UNAM y McGraw-Hill, México, 1997, pp. 11-20.

las diferentes doctrinas sobre su concepción en dos grandes partes, una denominada determinación sociológica del concepto y otra denominada determinación técnico-jurídica del concepto, en donde agrupa a las concepciones más dispares.

Para tratadistas europeos como Hedemann, las concepciones del derecho económico se agrupan en: teorías colectivas, las cuales incluyen todas las regulaciones que no entran en las ramas jurídicas tradicionales; teorías objetivas, que lo determinan por la materia que forma su objeto, y las teorías cosmovisionistas, que ven en él una manifestación de los tiempos.

Por otro lado, Esteban Cottely clasifica las doctrinas en escuelas de método formal (utilitario) y escuelas de método analítico (filosófico). Antonio Polo las ordena según la amplitud de su visión en las del concepto restringido y en aquellas otras que adoptan un punto de vista más amplio. Modesto Carvalhosa, en su notable obra *Direito económico*, las divide en escuelas: dogmática, integral, autónoma, indefinida en cuanto al método, derecho de la empresa administrativa de la economía, de las comunidades económicas, del desarrollo, teológica y negativista.

La falta de unanimidad en la clasificación de las distintas corrientes se origina en la dificultad de agruparlas en una manera más sistemática; y ello se debe a que una buena cantidad de los autores no se preocupó por exponer de forma concatenada sus ideas.

De esta manera, muchos textos, aun los contemporáneos, tratan de las más variadas cuestiones, que van desde el método aplicable hasta la ideología política que ha de privar, pasando por una enumeración de dispositivos con expresión económica.

Pero lo que debe buscarse es el contenido, debido a que al hablar de las relaciones entre derecho y economía se señala la estrecha unión que existe entre ambos, aunque igualmente se afirma que de ninguna manera todas las normas poseen contenido económico. Todas las normas que tengan un contenido económico pertenecen al derecho económico, siempre que guarden unidad en torno a la regulación de la actividad económica. Esa unidad es la que da connotación juseconómica al derecho. "La actividad administrativa tampoco es una noción jurídica; sin embargo, nadie discute la unidad e independencia del derecho que la tiene por objeto."⁶

En un esfuerzo de clasificación nos permitimos ordenar las doctrinas en genéricas y técnicas. Dentro de las primeras situamos a aquellas que dan una concepción global y amplia, sin llegar a precisar su autonomía e independencia como rama especializada. Las técnicas dan un concepto más concreto.

⁶ Daniel More Merino, *Derecho económico*, Jurídica, Santiago de Chile, 1982, p. 144.

1. Doctrinas genéricas:

- a) Primitiva.
- b) Del método sociológico-jurídico.
- c) Determinación utópica.

2. Doctrinas técnicas.

- a) Diferenciación por el objeto.
- b) Determinación por el sujeto de la norma.
- c) Determinación por el sentido.

Doctrina primitiva

El representante más importante de esta escuela es, indudablemente, el jurista Justus Wilhelm Hedemann. Esta doctrina tiene su comienzo en el *interregno* entre las dos grandes guerras, periodo donde la delimitación académica y la nueva técnica del derecho económico alcanzó su etapa de mayor aceptación. Era el ciclo de adolescencia del derecho y no era recomendable esbozar los límites de esta disciplina ni señalar el continente del concepto. El periodo de la legislación de emergencia hacía difícil detenerse a elucubrar la doctrina y el fundamento del derecho económico.⁷

La permanente discusión metodológica de codificar una rama o dejarla dispersa para su mayor desarrollo se había trasladado a la preocupación de delimitar su concepto.

Para Hedemann, en su primera etapa hacia 1922, el derecho económico es una simple manera de enfocar y apreciar los problemas jurídicos de la época; es el ordenamiento jurídico fundado sobre consideraciones y motivaciones de naturaleza económica. Posteriormente, hacia 1939, al publicar la segunda edición de su obra, expresa que éste viene a ser el derecho de la economía política, con lo cual propone una nueva concepción que lo lleva, incluso, a ubicarse en otra posición que estudiaremos en otra corriente.

La contribución más interesante de la doctrina primitiva es la explicación científica de las normas que generó la emergencia de la guerra. Por primera vez trató importantes figuras iuseconómicas, como la regulación de precios, asignación y permisos, y reconoció que la investigación y el análisis jurídico habían prestado atención absorbente al aspecto formal de las normas, dejando a un lado la auscultación de la realidad, de los factores materiales.

⁷ Justus Wilhelm Hedemann, "La evolución del derecho económico", en *Revista de Derecho Privado*, vol. 35, núm. 415, 1951.

Hans Kelsen y su gran aporte doctrinario al análisis de la norma influyeron decididamente en esta consideración. El derecho económico, en tanto, procuraba que el interés se dirigiese al plano de la realidad nacional.

La comprensión del contexto histórico en el cual surgió esta corriente no explica la moderada solidez del concepto y sí más bien lo singular de sus figuras iuseconómicas. La gran contribución de la doctrina primitiva es el impulso que dio al derecho económico, así como el nuevo método de la investigación jurídica: el del examen de la realidad social en la formulación de la iuseconomía. Éste es el aporte más destacado del pensamiento de Hedemann, sobre el cual volveremos posteriormente, pues, como bien apunta García Máynez: “El problema que debe preocupar al jurista no es el enteramente inútil de la definición del derecho, sino el que consiste en saber cómo podemos distinguir, desde el punto de vista del contenido, un sistema jurídico nacional (necesariamente individual) de otros conjuntos individuales de normas.”⁸

Doctrina del método sociológico-jurídico

Los principales representantes de esta corriente son Rumpt, Kronstein, Westhoff, Geiler y Nipperdey. Todos ellos alcanzaron resonancia como iuseconomistas durante la década de los años veinte en Alemania, conjuntamente con el citado Hedemann.

Esta doctrina conceptúa el derecho económico como resultado de la aplicación de un método a la vida económica. O lo que es lo mismo, el derecho económico como efecto de una técnica de método.

Para estos tratadistas, esta rama jurídica “no es sino el resultado de la aplicación del método sociológico-jurídico a los dominios del derecho que afectan la vida económica, o lo que es igual, el derecho actual examinado a través de perspectivas económicas”.⁹ La especialidad no tiene, para esta doctrina, un fundamento científico y por tanto su delimitación conceptual está referida al resultado que se obtenga de la aplicación de un método, el método sociológico-jurídico.

Esta doctrina, desarrollada en una época larvaria bajo la influencia del pensamiento de Hedemann, confunde la corriente del derecho como ciencia social, con el nacimiento de una nueva rama del derecho. Para ellos, el concepto derecho económico es más bien el derecho de estilo, de corte económico, que una rama especializada.

⁸ Eduardo García Máynez, *Positivism jurídico, realismo sociológico, iusnaturalismo*, UNAM, México, 1978, p. 87.

⁹ Daniel More Merino, *op. cit.*, p. 28.

De esta manera, consideran un derecho examinado a través de perspectivas económicas, más que un derecho especializado. Hay una confusión entre la ideología y el continente de una rama de la ciencia. La delimitación conceptual no se puede dar como resultado de lo que un método concluye. El método es un instrumento para una ciencia, en todo caso una de las formas de investigación científica de una disciplina; pero de ninguna manera contenido mismo de ella. El concepto del derecho económico no se agota en un método de análisis. Tiene vivencia y, por tanto, concepto independientemente de su método.¹⁰

El método sociológico-jurídico es una prueba de la existencia del derecho económico. Allí está su virtud y su propio límite. La aplicación del método sociológico-jurídico demuestra la existencia científica de esta rama; ésa es su virtud, pero al mismo tiempo evidencia su condición de instrumento que no puede delimitarlo conceptualmente, pues igual puede aplicarse a otras disciplinas especializadas, ése es su límite.

Determinación utópica

Los seguidores de esta doctrina, a la que también se le conoce como determinación por la inherencia con la economía, son Sinzheimer y Klaussing. Autores como More Merino señalan con el nombre propio de dichos juristas a la doctrina que nos hemos permitido denominar determinación utópica, y que Darío Munera Arango llama concepción mixta.

Señala Sinzheimer que la misión y destino del derecho económico es regular y normar las relaciones producidas por una nueva economía. La economía, para este autor, ofrece una nueva forma de vincular jurídicamente a las personas con el Estado.¹¹

Cuando quedó atrás el régimen de la libre concurrencia en la economía y surgieron nuevas regulaciones económicas, se planteó la necesidad de un derecho especializado: el derecho económico.

Tanto Sinzheimer como Klaussing asignan al derecho económico la misión de encontrar para el sistema de la economía actual un normalizador que supere la estructura de la espontánea regulación del sistema de libre mercado. Con más detalle el primero, piensa a futuro en un sistema común o colectivo de la economía como tipo ideal; de esta premisa se afirma su carácter utópico. Considera que las personas son funcionarios que ejecutan una voluntad común que está sobre ellas y en la cual no actúan solamente para sí, sino para un todo.

¹⁰ Jorge Witker, *Técnicas de investigación jurídica*, McGraw-Hill, México, 1996.

¹¹ Darío Munera Arango, *El derecho económico*, p. 34.

Diferenciación por el objeto

Juan B. Siburu, quien es uno de los primeros iuseconomistas de Latinoamérica, es el representante de esta doctrina. El profesor argentino esboza, hacia 1933, el concepto del derecho económico.

Esta teoría, como las que posteriormente iremos detallando —sin que exista orden de subordinación o de prelación—, presenta el derecho económico como una auténtica rama especializada.

Siburu indica que existen hechos sociales normados por el derecho, pero tienen un contenido económico. Esta característica requiere una legislación especializada que responda a la realidad objetiva de las cosas y no una legislación que sólo atienda a su aspecto jurídico, olvidando el aspecto económico como acontece con la legislación común.

Dentro de esta corriente también debe mencionarse a Miguel Herrera, quien conceptúa el derecho económico como “el conjunto de conductas jurídicas que establecen relaciones entre lo comercial y lo fiscal estadual”.¹²

Así concebido el derecho económico, tiene tantas divisiones como las hay en el clásico proceso económico; es decir, un derecho económico de la producción, otro de la distribución, de la circulación y otro del consumo. Igual concepción mantiene Guillermo Cabanellas en su diccionario, cuando afirma que el derecho económico regula “las relaciones jurídicas originadas por la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza”.¹³ Cada una de estas etapas del proceso económico, que a su vez vendrían a ser divisiones de este derecho, se sirve de otras ramas, como el derecho de trabajo e industrial, en la producción; el derecho tributario, en la distribución; el derecho mercantil, en la circulación; y, las ramas más variadas, en el consumo. Lo que significa la presencia de una gama de otras disciplinas en la elaboración del derecho económico, no ya como ramas conexas sino sustanciales. Además, la clásica división del proceso económico adoptada de J.B. Say es actualmente incompleta, pues el pensamiento moderno incluye a la inversión como una etapa más.

Autores como Olivera y More critican a Siburu —aun cuando es indudable su aporte a la claridad de la iuseconomía— porque si bien ofrece la ventaja de la nitidez con que se determina su individualidad en el sistema jurídico, no es menos cierto que adolece del inconveniente de asociar y reunir en una misma especialidad, material jurídico extremadamente heterogéneo.¹⁴

En Alemania encontramos a los representantes más sólidos de esta doctrina, como Krause, quien la define como el “conjunto de preceptos en los

¹² Miguel Herrera Figueroa, “Derecho económico y sociología”. *Estudios de Derecho*, Universidad de Antioquía, Medellín, vol. 19, núm. 58, septiembre 1960, p. 343.

¹³ Guillermo Cabanellas, *Diccionario del derecho usual*, Lima, 1985, t. II, p. 649.

¹⁴ Daniel More, *op. cit.*, p. 29.

cuales encuentra su expresión jurídica la vinculación de la economía a la comunidad nacional". Junto a él, Gieseke, Köttgen y Merkel lo conciben como el derecho de la dirección de la economía. Asienten que la orientación de la economía se proyecta sobre las más importantes esferas y concretamente sobre la economía de la alimentación, vestido, construcción, hierro, metales, materias primas, energía, tráfico, dinero, etcétera. Dentro de estas esferas, la dirección económica, de acuerdo con los puntos de vista de la economía total, debe encauzar la total aportación económica de los grupos profesionales que actúan separadamente. Se forma así un derecho de la autoadministración económica.

El pensamiento de Merkel se puede resumir sobre lo que ha de ser objeto del nuevo derecho. Primordialmente la dirección de la economía proyectada sobre las más importantes esferas de la actividad creadora y distribuidora de riquezas; pues esta dirección se ha de hacer desde el punto de vista de la economía entera. Pero sometidas a esa dirección y actuando en consideración con los intereses de toda la economía, las diferentes actividades económicas han de disfrutar del poder de dirigirse a sí mismas.¹⁵

Un planteamiento interesante es el del autor brasileño De Queiroz Nogueira, quien considera "el derecho económico como la rama del derecho cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circulación y al consumo de las riquezas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional".¹⁶

Ésta es una definición prístina y que encuadra la disciplina como reguladora del proceso económico.

Determinación por el sujeto de la norma

Esta corriente define el derecho económico según el sujeto principal de su relación jurídica, considera al efecto la empresa en todas sus dimensiones. Así, afirma que el sujeto de las regulaciones jurídicas en cualquier economía es la unidad productiva.

Los sostenedores de este planteamiento son los alemanes Kaskel y Lehmann, el francés F. de Kiraly y, el más representativo de ellos, Hug.

Con el mismo propósito de adaptar el derecho económico a una economía que supere los principios del liberalismo, pero en su aspecto específico de la libre empresa, surge el planteamiento de Lorenzo Mossa. El maestro de la Universidad de Pisa, quien marca el hito final de los iuseconomistas del decenio de 1920, pues escribe su obra hacia 1930, conceptúa el derecho

¹⁵ Darío Munera Arango, *op. cit.*, p. 138.

¹⁶ De Queiroz Nogueira, *Direito económico*, Río de Janeiro, 1982, p. 27.

económico como el derecho de la economía organizada, pero limitado a regular y controlar la vida de las empresas, sus uniones y conglomerados, pero con el fin de alcanzar el dominio del mercado.¹⁷

Mossa concibe el derecho económico similarmente como lo hacen Sinzheimer y Klaussing, en tanto derecho subordinado a la economía; pues en un principio el derecho regulaba las situaciones que originaba el liberalismo, ahora, como fruto de los cambios, el derecho económico alcanza su propio contenido —cuando no hasta su propia existencia— en cuanto sea un eficaz regulador de una economía antiliberalista u organizada.

El suizo Hug coloca a la empresa en el centro del mundo jurídico: “considera como derecho económico todas las normas de derecho público y privado que disciplinan (*rectius*, disciplina) la existencia y la actividad de las empresas económicas [...]”¹⁸ Centra la delimitación conceptual del derecho en la empresa. El sujeto de esta disciplina está dado por la empresa y las relaciones que se suscitan en ella, tanto en su proceso de gestión, como en los actos jurídicos por los que se manifiesta el ejercicio de ese ente frente a terceros. Asimismo, el derecho económico legisla y se orienta al universo de la empresa en tanto persona jurídica, en la acepción del derecho, y en cuanto acumuladora de capital y control, en su sentido económico. Kiraly estima que la empresa debe constituir el punto de partida de esta rama.

More y Olivera critican a Hug; el último afirma que “[...] es preciso advertir que el sujeto del derecho económico no se agota en la empresa. Importantes esferas del derecho económico, *v. gr.*, el régimen de las locaciones, obligan primariamente a no empresas”.¹⁹

Kaskel imagina esta rama como el derecho de la gestión y dirección de la empresa industrial y lo identifica sustancialmente —como bien señala Munera Arango— con el derecho mercantil. De esa manera lo insinúa como un derecho del empresario frente al derecho del trabajador, que vendría a ser un derecho de clase, propiciando una configuración clasista de ambos ordenamientos.

Kiraly adopta una concepción más amplia. Señala que para dar una definición del derecho económico es preciso reunir los elementos de la teoría objetiva y de la que sólo ve un método en él. Al hacer una combinación en las instituciones de la economía, comprenderemos por derecho económico la recapitulación verificada metódicamente bajo la influencia del espíritu económico contemporáneo de las reglas iuseconómicas que reglamentan la producción y el funcionamiento de las empresas.

¹⁷ Lorenzo Mossa, *Principios de derecho económico*, Madrid, 1955.

¹⁸ Enrique Aimone Gibson, “Concepto y contenido del derecho público económico”, en *Revista del Derecho y Ciencias Sociales*, vol. 32, núm. 128, Chile, 1964, p. 143.

¹⁹ Julio Olivera, *El derecho económico*, Aragón, Buenos Aires, 1954, p. 9.

Se puede incluir dentro de esta corriente a Joaquín Garrigues, debido a que esta rama, según él, impondrá sus normas en un doble sector: el de la organización de los productores, empresarios, técnicos y obreros fuera de sus respectivas empresas, y el de la organización de los elementos de la producción en la empresa misma.²⁰

Esta concepción da carácter iuseconómico a dispositivos laborales y mercantiles. La determinación por el sujeto es una teoría válida parcialmente, en tanto se refiere a un sujeto importante de la economía, pero únicamente a él.

Wurdinger, criticando estas doctrinas, se pronuncia por el mantenimiento de la separación entre derecho mercantil y económico, y afirma que el derecho económico debe responder a la cuestión de si puede actuar el empresario y en qué medida, mientras que el derecho mercantil debe ofrecer las formas jurídicas para la realización de esta actividad.²¹

Determinación por el sentido

Esta concepción da un contenido político a la iuseconomía. Su concepto se basa en el significado general de las normas, en la orientación general de las leyes y disposiciones administrativas y hasta en el fondo ideológico-político que las inspira.

Otto Moenckmeier y Esteban Cottely, alemán el primero y húngaro el segundo, son los que fundamentan esta posición. Autores como Olivera incluyen al profesor suizo Julius George Lautner. A partir de 1935 Moenckmeier fundamenta sus principios iuseconómicos.

El jurista Esteban Cottely lo hace en 1951. Otto Moenckmeier, influido por el nacionalsocialismo alemán de la preguerra, afirma que la política económica y el credo económico se relacionan para generar el derecho económico.

Es imposible, en opinión de Moenckmeier, separar las zonas de la política económica, el derecho económico y el credo económico, y determinar para cada una funciones y tareas especiales. Al respecto —señala Olivera, quien luego cita al autor—: “Aquí habla la vida, en la multiplicidad de sus revelaciones y en la cooperación de las funciones vitales, su propia lengua.”²²

La visión de Moenckmeier es en realidad un signo externo del nacionalsocialismo y el ímpetu con que se manifiesta no es más que la fuerza con que también surgió esta ideología en contraposición a otra concepción que, establecida en 1917, incursionaba fuertemente en Europa. Para

²⁰ Darío Munera Arango, *op. cit.*, p. 145.

²¹ Daniel More Merino, *op. cit.*, p. 30.

²² Julio Olivera, *op. cit.*, p. 10.

esta corriente son inseparables la política, el derecho y el credo. Juntos expresan todo el acontecer económico.

La política toma sobre sí la dirección de la economía, de modo que resulte necesario en interés de la situación política del pueblo. Pero aunque la política económica tiene la conducción activa en todas las zonas de la vida económica, otros impulsos vitales y fuerzas de conformación, en alianza con la política económica, crean con ella la forma de la economía nacional, sin ser únicamente una función de la política económica. Una de estas fuerzas de conformación es el derecho económico. A él incumbe la tarea especial de asegurar la esfera del derecho en el campo de la economía y eliminar de él la violencia y la arbitrariedad.²³

Este planteamiento está basado exclusivamente en una ideología jurídico-política. Es decir, para Moenckmeier, como para el resto de los seguidores de la teoría, incluyendo Cottely, las relaciones sociales presentan testamentos: un nivel económico, que es la infraestructura; un nivel jurídico-político y el ideológico, que son la superestructura. Este último nivel compuesto por dos aspectos refleja una nota común: ambos son ideologías, o lo que es más preciso: el nivel jurídico-político tiene función ideológica. Así, este planteamiento alcanza nitidez en su locución y postulación doctrinaria. Sin embargo, ésta es precisamente la objeción que puede enfrentarlo: pierde claridad y consistencia cuando afirma que el derecho económico recibe su misión de los eternos principios jurídicos.

Olivera critica esta postura al señalar que el criterio de Moenckmeier, que aparece nítido cuando lo refiere a la "seguridad y el orden", se oscurece luego definitivamente cuando, a modo de aclaración, afirma que "el derecho económico no regula las relaciones económicas como una suerte de policía jurídica para la conservación del orden, sino que recibe su misión de los eternos principios jurídicos que nacen de la voluntad de autoafirmación del pueblo".²⁴

Como seguidor moderado de Moenckmeier, podemos señalar al profesor Enrique Aimone G., quien denomina a esta especialidad derecho público económico y señala que "es aquella rama que tiende a establecer el orden público económico".²⁵

Esteban Cottely también afirma que las ideologías sirven como apoyo o explican el contenido y sentido del derecho económico; pero va más allá cuando señala que no es el único fundamento, sino que hay otros valores como la justicia, la igualdad, la libertad y la equidad. Considera que la justicia no puede tomarse como único punto de referencia para el mundo jurídico; por tanto, para clasificar el derecho hay que apoyarlo en un gran

²³ *Ibid.*, p. 9.

²⁴ *Ibid.*, p. 11.

²⁵ Enrique Aimone, *op. cit.*, p. 145.

número de ideologías. La ideología económica inspiraría y conceptuaría el derecho económico.

Cottely sigue en parte a Kelsen, en cuanto admite un derecho como pura norma coactiva, diferente a las ideologías que lo sustentan; pero apartándose en esto del filósofo vienés, otorga a la ideología una posición intrasistemática. Señala el jurista húngaro: "La teoría pura del derecho nos indica el grandioso monumento de la ciencia jurídica; llenarlo con vida, con sentido práctico, únicamente pueden hacerlo las ideologías."²⁶

Julio Olivera critica este razonamiento al argumentar que la ideología económica de que se vale Cottely, por otra parte, no es un dato cierto, fácilmente reconocible, que permita distribuir de manera unívoca el contenido del derecho. Yace, al contrario, en el oscuro trasfondo de valoraciones donde la norma halla su génesis; valoraciones no siempre declaradas, o declaradas con exactitud, en la manifestación normativa de voluntad, y no siempre inferibles de su texto.²⁷

Cottely describe el contenido del derecho económico examinando cada una de las etapas del proceso económico como partes de esta rama especializada; en este análisis sigue el planteamiento del profesor argentino Siburú, quien puede haber ejercido influencia sobre él, pues Cottely esbozó su teoría durante su larga residencia en Argentina.

Dentro de esta corriente se puede incluir a Oyarzún. Este profesor chileno enmarca el derecho económico dentro de un sentido socialista; apunta el concepto de esta rama como el "Conjunto de reglas fundamentales y generalmente obligatorias en el cuadro de las cuales se desarrolla un proceso —multiforme e imprevisible en detalle de producción y distribución socialista dirigidas en conformidad al plan [...]"²⁸ Esta opinión concibe la rama orientada a un sistema de planificación centrada y única.

TRANSFORMACIONES TECNOLÓGICAS Y ESTRUCTURALES CONTEMPORÁNEAS Y SU IMPACTO EN EL DERECHO

A partir de la década de los setenta, tanto en los países desarrollados como en los que están en proceso de desarrollo, se asiste a cambios en los sistemas económicos. Se inicia la reestructuración industrial con miras a satisfacer las necesidades de bienestar de pueblos y naciones. El desempleo y la falta de crecimiento económico afecta por igual a países ricos y pobres.²⁹

²⁶ Esteban Cottely, *La naturaleza y posición sistemática del derecho bancario*, Dinámica Social, Buenos Aires, 1951, p. 36.

²⁷ Julio Olivera, *op. cit.*, p. 11.

²⁸ G. Oyarzún, *op. cit.*, p. 15.

²⁹ Luis Martínez de Azagua *et al.*, "La coyuntura actual en las relaciones económicas internacionales", en *Organización Económica Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, p. 147.

En paralelo emerge la tercera revolución tecnológica industrial que trastoca la organización de la producción y advienen sistemas de producción global (fábricas mundiales) que relegan los sistemas de producción de tipo estandarizado y masivo. Las empresas cambian estructuras, externalizan los servicios y aplican nuevos enfoques y técnicas gerenciales y de administración.

El comercio internacional modifica también su organización, que estaba articulado con el GATT desde 1948. Nuevas tecnologías bancario-financieras, el auge de las telecomunicaciones, la informática y el desarrollo de nuevos materiales (fibra óptica, sílice, etcétera), cambian los determinantes de las ventajas comparativas.³⁰ Se incrementó el comercio internacional intrafirma o comercio cautivo y actualmente el 40% de las exportaciones e importaciones estadounidenses se efectúa entre sus propias filiales. Se generalizan las fusiones y asociaciones entre empresas para avanzar en la conquista de mercados, desarrollar tecnologías de productos, procesos y servicios y conjuntar recursos financieros. Las alianzas estratégicas entre empresas automotrices y de aviación son ejemplos de dicha tendencia.

El redespiegue industrial impacta las economías y mercados de América Latina y México. Las empresas transnacionales trasladan sus industrias maduras a otras regiones para reducir costos en el consumo de energía, de la mano de obra y en materia ecológica.³¹

En los años ochenta se hace evidente el fenómeno de la fábrica mundial y la subcontratación internacional (maquila), en donde las empresas trasladan parte de sus componentes, piezas y/o procesos a otras plantas y países.

Estos fenómenos en los países centrales obedecen a varios factores, pérdida de competitividad y elevados costos de producción que tratan de frenar con adelantos tecnológicos (robótica, nuevos materiales, etc.), que al incorporarlo a sus empresas les permite sobrevivir a la competencia. A este proceso no le es extraño la práctica de un proteccionismo comercial y el apoyo gubernamental a sus plantas productivas.³²

Por su parte, México y América Latina en los ochenta han tenido que experimentar el problema de la deuda externa, lo cual los obliga a un doble proceso que subsiste hasta nuestros días: industrialización recesiva y exportación forzada. Así, mientras que en la década anterior nuestra producción se dobla (años del llamado populismo económico), en los noventa

³⁰ René Villarreal, *México 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial*, Diana, México, 1988, p. 20.

³¹ Louis Emmerig, "Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo en Latinoamérica", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 10, México, 1992, p. 902.

³² *Ibid.*, p. 903.

decae, el aumento en el superávit comercial (no consolidado y reversible) para servir la deuda externa, es consecuencia, principalmente, no de nuevas inversiones y modernización de la planta productiva, sino de la utilización de la capacidad ociosa (ajuste recesivo), de la subvaluación del tipo de cambio y de una reducción de casi la mitad en los costos de la mano de obra. Las inversiones de portafolio completan este complejo escenario.

De esta manera, la tercera revolución tecnológica industrial y la reestructuración económica mundial son fenómenos en marcha que tienen dinámica y efectos propios. Sus efectos apuntan a la globalización, esto es, mercados mundiales y empresas internacionales. Se habla de mercados financieros y bienes que abarcan todo el orbe, incluso se advierte la aparición de un mercado laboral mundial.³³

Sin embargo, cuando se alude a la globalización no se alude a todos los países del orbe. Dicha mundialización se inscribe sólo en los países de la OCDE y el sureste asiático, que son “los que están circulando por la autopista del crecimiento económico”.³⁴

Los países menos desarrollados, México y América Latina, los que circulan por la vía lenta, se encuentran ante una disyuntiva, intentar incorporarse a la vía rápida de la globalización o se marginan en una autocontemplación de frente a sus millones de marginados sin trabajo. El que lleguen a transitar por la autopista de la globalización dependerá de una enorme transformación interna, que por la complejidad de su cometido, sólo al parecer puede ser encabezada por un Estado eficiente y conductor de un auténtico proceso de desarrollo económico y social. Los mecanismos exclusivos del mercado, pese a sus virtualidades potenciales, no parecen suficientes para combinar una transformación productiva con equidad y un respeto mínimo a la naturaleza y sus recursos (desarrollo sustentable).

En la pista de la globalización rápida, sin embargo, no todo es crecimiento y bienestar. Al interior se compete con el conocimiento y los servicios, lo que lleva a redefinir ámbitos económicos entre naciones, creándose zonas geoeconómicas bajo esquemas de integración y asociación comercial y tecnológica.

La Cuenca del Pacífico, formada por más de 40 países, emerge como la región hegemónica mundial, con Estados Unidos y Japón, disputando palmo a palmo el liderazgo tecnoeconómico.

La Unión Europea, bajo un prudente esquema de economía mixta, avanza en su integración y articula instrumentos para enfrentar a Japón y Estados Unidos.

En América, tanto en el norte como en el sur se materializan proyectos regionales de mercados. Canadá, México y Estados Unidos plasman un

³³ Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 203.

³⁴ Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1993, p. 93.

agresivo Tratado de Libre Comercio de América del Norte que amalgama productos, servicios e inversiones. El Mercosur aglutina a Brasil y Argentina, y se erige como un polo de integración de amplia significación. Chile y el Pacto Andino se acercan a México y el mercado del norte, conformando una macrotendencia que busca amortiguar los impactos de una globalización galopante de fin de siglo.

A estas tendencias dialécticas y dinámicas del mundo contemporáneo, se suman las nuevas ramas industriales y de servicios que permean y cruzan los bloques y zonas económicas.

La biotecnología, la microelectrónica e informática, los nuevos materiales, a su vez imponen cambios en la división internacional del trabajo. En efecto, estas nuevas ramas de actividad económica, modifican la inserción de países como México y América Latina. Los recursos naturales y la mano de obra abundante pierden importancia relativa ante la revolución de los conocimientos, los servicios y la propiedad intelectual.

Ante estos dinámicos escenarios, los actores principales —Estados y empresas— deben modificar sus instrumentos y estrategias.³⁵

Los Estados nacionales, como sujetos únicos de las relaciones económicas y comerciales, custodios de los espacios nacionales, enfrentan los desafíos de la globalización y de la integración. Surgen tesis que clausuran los proyectos nacionales y anuncian el fin del Estado bajo ropajes de posmodernidad o de fin de la historia.

En paralelo, los mercados, como espacios de libertad económica, se alzan como los paradigmas que resolverán pacíficamente las contradicciones entre la autopista de la globalización y la vía lenta del mundo en desarrollo.

Sin embargo, al parecer, ni unos ni otros tienen la verdad total. Un Estado promotor eficiente y responsable de los destinos nacionales es insustituible en un mundo cristalizado en unidades regionales más amplias. A su vez mercados competitivos basados en empresas innovadoras y flexibles, son escenarios complementarios indispensables para combinar creatividad, empleo y bienestar individual y colectivo.³⁶

En el contexto descrito, las empresas han emergido como las unidades o células estratégicas del mundo contemporáneo.

En efecto, la empresa transnacional portadora de una historia compleja, es la institución clave de la globalización y de la integración de fin de siglo. Su expansión, iniciada en la década de los cincuenta, asiste a cambios cualitativos evidentes. De una integración vertical que comienza con la propiedad y control de las materias primas hasta las manufacturas finales (in-

³⁵ Alvin Toffler, *La empresa flexible*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985, p. 169.

³⁶ Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, t. II, UNAM-Pemex, México, 1943.

tegración vertical), se muda a la captura de actividades y sectores de servicios y finanzas (integración horizontal).

Sin limitaciones o adscripciones a Estados nacionales, adquieren, controlan y se asocian con filiales y empresas que circulan a lo ancho del planeta. La investigación y desarrollo en productos, diseños, procesos y servicios conforma su principal capital, que les permite mediante la propiedad intelectual, capturar países, mercados y regiones. Los acuerdos y alianzas estratégicas conforman redes empresariales que cubren producción, comercialización, financiación y mercadotecnia, que les convierte en gigantes económicos planetarios. Así, estas empresas tienden a definirse en el mercado mundial más en términos de activos estratégicos controlados por ellas que de productos específicos.³⁷

Los servicios como intangibles que participan en la producción de bienes (marcas, patentes, diseños, franquicias, finanzas y crédito, publicidad, mercadotecnia, transporte, etc.), amplían su importancia abarcando regiones y países. Al efecto, señala Louis Emmerij:

La aceleración del cambio tecnológico y la liberación refuerzan todavía más la globalización. La información nueva y las tecnologías de comunicación tienen ahora gran importancia en el funcionamiento de los mercados financieros de todo el mundo, en la gestión de las actividades corporativas mundiales y en la internacionalización de la actividad productiva. Como cada vez son más los países en desarrollo que persiguen la industrialización orientada a la exportación, las empresas saben que no pueden permanecer al margen del cambio tecnológico en la producción y en la comercialización si desean competir interna e internacionalmente. Al mismo tiempo, necesitan amortizar los inmensos costos fijos del desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos productos ampliando su participación en los mercados mundiales. En consecuencia, ha aumentado la presión para dar a las ventas una dimensión mundial, por ejemplo, mediante marcas comerciales y campañas de publicidad internacionales. Esto ha reforzado la globalización de los mercados. Del mismo modo, la mayor flexibilidad productiva que otorgan las nuevas tecnologías hace posible que las empresas adapten las características de sus productos a los diferentes mercados regionales y locales.³⁸

En síntesis, las grandes transformaciones de fin de siglo han sido las siguientes:

1. Emergencia de la tercera revolución tecnológica industrial.
2. Redespliegue industrial (fábricas mundiales).
3. Globalización.
4. Integración.

³⁷ Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Barcelona, 1991.

³⁸ Louis Emmerij, *op. cit.*, p. 903.

5. Estado nacional.
6. Mercado.
7. Empresas transnacionales.
8. Revolución del conocimiento.
9. Externalización de los servicios.
10. Nuevo comercio internacional.

Impacto en el derecho

El deterioro de la organización en su sistema jurídico, el colapso del constitucionalismo y la superación del equilibrio entre los poderes no son, a pesar de todo, las únicas facetas de erosión de la efectividad y de la autonomía del Estado contemporáneo. Con el fenómeno de la globalización económica surgido de la revolución tecnológica, generado por las crisis petroleras y expuesto por la caída tanto del muro de Berlín como de las dictaduras del Este europeo, surgen otras rupturas institucionales importantes en las estructuras jurídicas y políticas, legadas por el Estado liberal del siglo xix y por el Estado social del siglo xx. Las rupturas más importantes son las siguientes:

1. Globalización de la economía mediante la internacionalidad de los mercados de insumos, consumo y financiación, rompiendo con las fronteras geográficas clásicas y limitando de forma creciente la ejecución de las políticas cambiaria, monetaria y tributaria de los Estados nacionales.
2. Descentralización del aparato estatal descentrando sus obligaciones, haciendo informales sus responsabilidades, privatizando las empresas públicas y haciendo “ilegal” su legislación social.
3. Internacionalización del Estado mediante la introducción de los procesos de integración, formalizados por los bloques regionales y por los tratados de libre comercio, con la consiguiente anulación de los topes de las tarifas, de las reservas de mercado y de los mecanismos para incentivos y subsidios fiscales.
4. Eliminación de la territorialidad y reorganización del espacio de la producción mediante la sustitución de las plantas industriales rígidas y de carácter “fordista”, aparecidas a comienzos del siglo xx, por plantas industriales “flexibles” de carácter “toyotista”. Dicha sustitución está seguida por la merma reglamentaria de la legislación laboral y por la consiguiente “flexibilidad” de las relaciones contractuales.
5. Fragmentación de las actividades productivas en los distintos territorios y continentes, lo cual permite a los conglomerados multinacionales practicar el comercio interempresarial, acatando de manera selectiva las diferentes legislaciones nacionales y concentrando sus inversiones en los países donde éstas le son más favorables.

6. Expansión de un derecho paralelo al de los Estados, de naturaleza mercantil (*lex mercatoria*), como resultado de la proliferación de los foros de negociaciones descentralizadas establecidos por los grandes grupos empresariales.

El denominador común de estas rupturas es, por supuesto, la pérdida de la soberanía y de la autonomía de los Estados nacionales. Por un lado, el Estado ya no puede anhelar más una regulación de la sociedad civil nacional por medio de sus instrumentos jurídicos nacionales, dada la creciente reducción de su poder de intervención, control y dirección. Por otro, el Estado está obligado a compartir su soberanía con otras fuerzas que trascienden el espacio nacional. Por eso los Estados nacionales al promulgar sus leyes están obligados a tomar en cuenta el contexto internacional para saber lo que pueden regular y cuáles de sus normas serán efectivamente respetadas. Las consecuencias de este proceso son paradójicas: al tiempo que se observa un movimiento de internacionalización de los derechos nacionales, también se constata la expansión de normas privadas a nivel infranacional en la medida en que cada organización crea las reglas que necesita y hace jurídicas las áreas que más le interesan y según su conveniencia.³⁹

Transformación de la empresa. Desde la empresa individual hasta la empresa global

Concepto de empresa

La empresa puede conceptualizarse como la unidad de producción o de cambio basada en el capital y que persigue la obtención de beneficios mediante la explotación de la riqueza, de la publicidad, el crédito, la propiedad intelectual, etcétera. Por su parte, la empresa mercantil se caracteriza por:

- a) organización lucrativa de personal (empresario o director, socios industriales o capitalistas, trabajadores, técnicos, etcétera);
- b) capital (dinero, propiedades, bienes de capital, propiedad intelectual),
y
- c) trabajo (actividad organizada, dirección, investigadores, publicidad, etcétera).

³⁹ José Eduardo Faria, "Virtudes y dilemas del constitucionalismo en la economía globalizada", en *Revista Portavoz. Servicios Legales en Latinoamérica y el Caribe*, núm. 46, Bogotá, Colombia, junio de 1996.

La empresa mercantil cuenta con unidad de nombre, permanencia y objeto social definido. La empresa en nuestro derecho mercantil no tiene un reconocimiento expreso en el Código de Comercio, sino que en forma aislada algunas definiciones se refieren a ellas. En efecto, Jorge Barrera Graf señala:

Las normas más amplias y generales están contenidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, al regular la fusión (arts. 224-225); en la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, los artículos 128, 129 y 130, que aunque sólo se refiere a las empresas de navegación, es posible, en mi opinión, aplicar por analogía a cualquier otra empresa mercantil, en el Código de Procedimientos Civiles para el D.F., en relación al embargo de una negociación mercantil o industrial (arts. 555 y 558); y en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, en cuanto a la enajenación de la empresa fallida, los artículos 204-208. El Código Civil del Distrito Federal prevé el caso de la transmisión de la negociación por muerte del empresario (art. 556) y, finalmente, la Ley de Instituciones de Crédito regula el caso de la llamada hipoteca de empresa (art. 124).⁴⁰

En la actualidad, la empresa es el centro de la globalización económica y no cabe duda que es necesario crear una regulación completa y moderna en nuestro derecho mercantil o empresarial.

Tipología de la empresa

La empresa en el derecho comparado se clasifica en *unipersonal* o individual y *pluripersonal*, compañía o sociedad.

La *empresa individual* o *familiar* se concentra en las llamadas pequeñas o microempresas, que cumplen una significativa tarea en la creación de empleos, en la complementación de insumos a grandes empresas y en el cumplimiento de tareas artesanales y maquilas menores. También su existencia se ha ligado a la economía informal debido a los altos costos financieros y burocráticos que rodean, especialmente en los países en desarrollo, la actividad empresarial (licencias, uso de suelo, registro fiscal, controles sanitarios, ecológicos, laborales, etcétera).⁴¹ En México, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ha fomentado y estimulado el crecimiento de este tipo de empresas tanto en los centros urbanos como rurales.

La *empresa societaria* o *jurídica* es administrada por uno o más socios y, en términos generales, se regirá por estatutos que contiene el propio contrato social y en los que se establecerá la forma en que operará la misma y los términos y condiciones de su disolución y liquidación.

⁴⁰ Jorge Barrera Graf, *Tema de derecho mercantil*, UNAM, México, 1983, pp. 42-43.

⁴¹ Nafin, *La micro, pequeña y mediana empresa*, México, 1994.

Ahora bien, la legislación mercantil mexicana contiene otras sociedades en las que se pueden llevar a cabo actos de comercio, según se encuentra regulado por la propia Ley General de Sociedades Mercantiles, siendo éstas las siguientes:

- a) sociedad en nombre colectivo;
- b) sociedad en comandita simple;
- c) sociedad de responsabilidad limitada;
- d) sociedad anónima;
- e) sociedad en comandita por acciones, y
- f) sociedad cooperativa.

Estas sociedades contienen características comunes como son las de operar con una denominación o razón social y se constituyen mediante contratos entre las partes que aportan bienes o servicios para un fin común y que constituyen su objeto social. A continuación se describirán los rasgos más comunes de las sociedades.

Sociedad en nombre colectivo. Dicho ente jurídico constituye una excepción a la regla general de la responsabilidad de los socios, ya que a pesar de que existe con una razón social todos los socios responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones que contraiga el nuevo ente jurídico frente a terceros, y cualquier persona extraña que permita figurar su nombre en la razón social quedará también sujeta a dichas responsabilidades.

Sociedad en comandita simple. Al igual que la anterior, en esta especie de sociedad los socios comanditarios responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria de las obligaciones sociales, no obstante lo cual uno o varios comanditarios están obligados únicamente al pago de sus aportaciones.

Sociedad de responsabilidad limitada. Esta sociedad, como su nombre lo indica, se constituye por socios que están obligados exclusivamente al pago de sus aportaciones, con la limitante de que las partes sociales pueden estar representadas por títulos negociables, sean a la orden o al portador, pues para que la cesión de partes sociales opere o para la admisión de nuevos socios, será necesario cuando menos del consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social.

Sociedad anónima. Esta sociedad, al igual que las anteriores, existe con una denominación social seguida de la abreviatura "S. A.", y la misma puede ser constituida por comparecencia o bien por suscripción pública.

Esta sociedad se constituye por dos o más socios, quienes, estableciendo la forma en que habrán de asociarse y el objeto del ente jurídico de que se trate, comparecerán ante notario público a formalizar tanto su contrato como los estatutos que regularán la operación de dicho ente, en cuyo caso quedará constituida por comparecencia.

El capital social de las sociedades anónimas no podrá ser menor de 50 mil nuevos pesos, debiendo quedar íntegramente suscrito por los socios y exhibido por lo menos el 20% de las acciones cuando deba ser cubierto en numerario y el 100% cuando deba ser exhibido su importe en especie.

Según las nuevas reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles, comentadas con anterioridad, las resoluciones correspondientes a asambleas o bien aquellas resoluciones correspondientes al consejo de administración, pueden adaptarse sin necesidad de constituirse en un cuerpo colegiado, sino mediante autorización escrita de los socios o administradores, según sea el caso, si esto se prevé en los estatutos de la sociedad.

Las resoluciones en las asambleas de accionistas serán tomadas por mayoría de votos de los accionistas presentes, para lo cual será necesario que se encuentre representado por lo menos con la mitad del capital social tratándose de asambleas ordinarias, y de las tres cuartas partes del capital social en el caso de extraordinarias, siendo necesario en estas últimas que las resoluciones se tomen por el voto de las acciones que representen cuando menos la mitad del capital social.

Sociedad en comandita por acciones. Esta clase de persona moral se compone de uno o varios socios comanditarios que responden de las obligaciones de la sociedad de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria, así como de uno o varios socios comanditarios que sólo se obligan al pago de sus acciones.

Asimismo, se rige por las reglas de la sociedad anónima, exceptuando que su capital social se dividirá en acciones que no podrán cederse sin el consentimiento de todos los comanditados y del 75% de los comanditarios, y en que puede existir con una razón social que se forma con los nombres de uno o varios socios comanditarios, seguida de las palabras “y compañía” cuando no se incluyan todos los nombres. A la denominación o razón social también se le podrán agregar las abreviaturas “S. en C. por A.”.

Sociedad cooperativa. Estos entes jurídicos no se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, sino por la Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual dispone que para constituirse deben reunir ciertas condiciones como estar integradas por individuos de la clase trabajadora, funcionar sobre principios de igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros, tener un mínimo de diez socios, tener capital variable y duración indefinida, conceder un voto por socio y no perseguir fines de lucro, entre otros.

Estas sociedades funcionan mediante autorización y registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siendo posteriormente inscritas en el Registro Cooperativo Nacional, momento en que surte efectos la autorización, y pueden a su vez adoptar los regímenes de responsabilidad limitada o suplementada de sus socios, esto último se suscita cuando los

socios responden a prorrata por las operaciones sociales previamente determinadas.

Su capital social se integrará con las aportaciones de los socios, así como con los donativos que reciban y con el porcentaje de rendimientos que destinen para su incremento; dichas aportaciones pueden hacerse en efectivo, bienes, trabajo o derechos y estarán representadas por certificados nominativos, indivisibles, de igual valor, por lo que cada socio debe aportar, cuando menos, el valor de un certificado.⁴²

La empresa pública

Este instrumento directo de política económica, ha sido cuestionado por las tendencias neoliberales en boga y sometido a procesos profundos de privatización, tanto en los países centrales como en países en vías de desarrollo.

Pese a ello existen factores que justifican su presencia:

- a) crisis económicas internacionales que afectan a los factores internos y externos (comercio exterior, flujo de inversiones extranjeras);
- b) inconvenientes de una economía exclusivamente dependiente del sistema internacional;
- c) pérdida de confianza en los “mecanismos naturales” y en el juego espontáneo del mercado y de la competencia entre empresas privadas, y
- d) protección de categorías mayoritarias, consumidores y usuarios asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.

En los países de la Unión Europea, las empresas públicas estratégicas siguen en manos del Estado, conformando modelos económicos mixtos. En América Latina, obligados por los programas de ajuste, han experimentado procesos de privatización, y en México están en la mira privatizadora: la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, decisión que al materializarse terminaría con el sistema de economía mixta vigente a nivel de la Constitución.⁴³

La empresa y la diversificación de la propiedad

Uno de los cambios importantes en materia de empresa y propiedad es que las tecnoburocracias que dirigen y controlan las empresas contemporáneas no son los propietarios ni accionistas de las mismas.

⁴² Véase trabajo en prensa del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A. C., México, 1994.

⁴³ Marcos Kaplan, *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM-Pemex, México, 1994.

La profesionalización del llamado *management*, la tecnificación creciente de los negocios, la internacionalización de los mercados, etcétera, determinan que los dueños del capital (acciones) contraten los servicios de altos cuadros para la administración y *management*, los que dotados de una amplia gama de conocimientos toman a su cargo las políticas y planeación estratégica de las empresas.⁴⁴

Otra nota distintiva es que el capital social responde a accionistas de diversos orígenes y nacionalidades. Las personas naturales junto a otras personas morales integradas por mezclas de intereses plurinacionales, estructuran propiedades empresariales de difícil identificación.

A ello se suman los propietarios o titulares de marcas y patentes que con escasa participación accionaria, definen y determinan las políticas y estrategias empresariales y societarias.⁴⁵

De manera adicional, la presencia accionaria minoritaria de sindicatos en el capital social, evidencia rasgos de una especie de capitalismo popular, con que se ha querido democratizar el control y propiedad de las empresas.

Las empresas mixtas, con participación estatal y privada, constituyen otra variable posible de detectar en grandes empresas de perfil internacional, que es fácil encontrar especialmente en empresas comunitarias europeas.

En este contexto, los aspectos más relevantes en ese sentido los encontramos en la mutación permanente que existe en las empresas globales o transnacionales, mismas que, al operar en diversos sistemas legales, buscan maximizar utilidades mediante un manejo planetario de los tributos, tasas de cambios y regulaciones de política comercial.

La asociación internacional de empresas es una práctica que en la era de la globalización adquiere perfiles propios y que se puede presentar en diversas hipótesis:

- a) transferencias de recursos y participación en la estructura de propiedad de las empresas;
- b) transferencia de recursos sin participación en la estructura de propiedad de las empresas;
- c) participación en la estructura de propiedad de las empresas con transparencia de recursos, y
- d) no participación en la estructura de propiedad de las empresas ni transferencia de recursos.⁴⁶

Para el primer caso se trata de una asociación que transfiere recursos o invierte de una empresa al capital social de otra. Por esta transparencia la

⁴⁴ Alvin Toffler y Heidi, *Las guerras del futuro*, Plaza & Janés, Barcelona, p. 335.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Eduardo White, *Las empresas multinacionales latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 180.

aportadora obtiene acciones o títulos equivalentes, por parte de la empresa receptora.

La hipótesis *b*) puede presentarse vía contrato de préstamo, de licencia o asistencia técnica, que no implican inversión directa.

La hipótesis *c*) se refiere a la creación de una sociedad *holding*, fusión de dos o más sociedades, la forma recíproca de participación entre dos sociedades existentes y el entrecruzamiento de directores, con lo cual se materializa un control sin desplazamiento de recursos.

En la última hipótesis, sin participación accionaria ni transferencia de recursos se pueden establecer cooperaciones empresariales en producción y/o distribución.

Por tanto, en materia de producción, la cooperación puede basarse en una división del trabajo, tanto en el momento en el cual el producto se presta a la distribución de su publicación las empresas publican diferentes componentes de un producto final, y luego cada una procede a su armado, como cuando el producto es homogéneo (*commodity*) y no constituye objeto de competencia (por ejemplo, explotación conjunta de hidrocarburos por la Texaco en Canadá y Estados Unidos).

La característica principal de este tipo de asociación es que no contaminan la propiedad de las empresas y sólo se trata de contratos de amplio espectro. Acuerdos de exclusividad, contratos de elaboración o fabricación, contrato de suministro, subcontratación o maquila, contratos de compraventa en común, y los contratos de asociación en participación, *joint venture* y los complejos contratos *llave en mano* y los populares contratos de *franquicia*.

En síntesis, la diversificación de la propiedad en las empresas transnacionales asume una variedad de formas y tipologías que unida al control de propiedad intelectual y recursos financieros, hace que las legislaciones nacionales enfrenten verdaderos rompecabezas jurídicos para identificar tributos, valores agregados, reglas de origen y pagos impositivos por canon, licencias y demás ingresos con significación fiscal recaudatoria.

Tendencias a la integración político-económica

La sociedad internacional contemporánea presenta una tendencia a la mundialización a través de dos caminos: *a*) el reforzamiento de tendencias globalizadoras a través de empresas y mercados, y *b*) procesos de regionalización económico-política vía la Unión Europea, Asociación de Países del Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y el ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas.

En ambos sentidos, la integración político-económica es una estrategia que apunta a una mundialización que tiene en los mercados el referente fundamental.

Sin embargo, esta aspiración de integraciones se presenta en forma asimétrica, debido a que para los países emergentes y periféricos (antes del tercer mundo) los repartos y beneficios no parecen alcanzar a los sectores sociales mayoritarios. La concentración de la riqueza en reducidos segmentos globalizados del mundo actual, y la pobreza y marginación de millones de habitantes ponen en peligro a bloques y regiones económicas.

Los Estados nacionales parecen ser llamados a regular, de nueva cuenta, los intercambios financieros y mercantiles y las tareas de dirección y regulación mediante políticas públicas que urge implementar, pese a los solitarios neoliberales que persisten en destruir economías enteras a través de privatizaciones de sectores económicos básicos (energéticos, salud, educación, investigación y desarrollo).

En América Latina las tendencias integracionistas transitan por dos caminos diversos. El TLCAN de perfil mercantilista y privatista, y el Mercosur con características más publicistas y solidarias. Para el año 2005, el Área de Libre Comercio de las Américas definirá el tipo de integración económica y tal vez la política que se articule en el continente, que tiene en su seno a la primera potencia mundial (EUA).

La globalización como fenómeno de fin de siglo

La globalización es un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando utilidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente.

Una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas, por proyectos multilocales y plurinacionales. Los llamados intereses nacionales son diluidos en intereses transnacionales desregulados y privados.

Las crisis financieras recurrentes, evidencias empíricas de la globalización, presuponen una especie de gobierno mundial *de facto* que es gráficamente descrito por Michael Trebilcock textualmente:

El surgimiento del Estado transnacional obliga, en primer lugar a replantearse la vieja categorización de lo público en oposición a lo privado. Sólo a condición de estudiar políticamente el conjunto de estructuras diseñadas para servir los intereses transnacionales de las grandes corporaciones, los bancos y las firmas de inversión, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT-OMC y toda la enredada trama complementaria de instancias "públicas" y "privadas" que operan de consumo y que al hacerlo, asumen las funciones y la estructura virtuales de un supraEstado. Formalmente, la persistencia de los

Estados naciones al nivel macropolítico, institucional, oculta el gobierno invisible, al nivel nacional e internacional, de los complejos corporativos que desempeñan en un nivel mesopolítico el papel de agencias estatales o interestatales. Tal vez no sea exagerado conceder a organismos coordinadores como la Comisión Trilateral o el Grupo de los Siete el rango de Junta Directiva *de facto* de la economía mundial. Con todo, privilegiar una definición empresarial entrañaría confirmar el proceso en la cooperación privada transnacional, neutra y apolítica. Lo que la globalización acarrea es, entonces, un centro de gravedad al cual se dan las principales decisiones económicas y políticas mundiales, dotado de un carácter no democrático, embozado en la esfera privada, dogmático en su pensamiento y acción, sin márgenes para un pluralismo no corporatizado, renuente al debate político profundo y atado a una lógica de la ganancia que le impide la planificación a largo plazo. Empeñado en ostentarse como expresión espontánea del mercado, el Estado transnacional fuerte adopta políticamente la forma de la dictadura privada que decide no sólo la política económica, financiera, industrial o de los medios de comunicación, sino la misma política social y nacional. Ello invita a hablar de un Estado totalitario, dotado de jerarquías verticales al interior de sí mismo y, a decir de Thorstein Veblen, de dinastías empresariales cuya persistencia se mantiene tan incuestionada como la de la nobleza europea bajo el derecho divino de los monarcas. Si aún el propio Adam Smith veía en ellas la semilla del abuso y Thomas Jefferson lamentaba su carácter secreto y maquinador, las corporaciones empresariales han logrado, para funcionar globalmente, el ensamblaje intangible de un Estado absolutista y socialmente irresponsable, cuyo control político y cuyos ingresos rebasan con mucho los de los países llamados periféricos, antes, por supuesto, de la globalización.⁴⁷

Conceptos básicos internacionales

Regionalización

“La inserción de la nueva integración regional de los noventa en un marco más amplio de liberación comercial ha dado a la integración regional un carácter totalmente nuevo de regionalismo abierto.”⁴⁸

“El proceso de desarrollo local y regional se reconoce de modo explícito como un proyecto político y no como el fruto de un esquema de ingeniería de proyectos. Esto se aprecia con claridad en tanto no se presentan los planes formales, sino estrategias hacia el futuro.”⁴⁹

⁴⁷ Michael Trebilcock, *The Regulation of International Trade*, Routledge, Nueva York, 1995.

⁴⁸ Nancy Birdail y Roberto Devlin, “La integración regional y el Banco Interamericano de Desarrollo”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 7, julio de 1997, p. 570.

⁴⁹ Marcelo Sili, “La gestión empresarial en el desarrollo regional de América Latina”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 6, p. 462.

“El término integración regional se refiere a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados, en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global.”⁵⁰

Internacionalización

“El sistema internacional puede definirse como un tipo de relaciones entre las unidades principales de la política internacional (Estados), caracterizado por el poder absoluto y relativo de dichas unidades y por los objetivos perseguidos por las mismas, objetivos que unas veces son convergentes y otras antagónicos.”⁵¹

Según Ramón Tamames,⁵² el internacionalismo es una “actitud en el pensamiento político, favorable a la búsqueda de lazos solidarios entre los trabajadores del mundo, considerando las fronteras y los llamados intereses nacionales como una muestra de la burguesía, que a nivel internacional tiene sus propias manifestaciones en el imperialismo”, por lo que la internacionalización sería la conclusión del proceso que conlleve a dicho objetivo.

“En épocas recientes, la internacionalización de la producción ha cambiado las condiciones de la competencia. Hoy, las sociedades transnacionales de América, Europa y Japón luchan encarnizadamente en la mayor parte de los mercados de los países, en una competencia oligopolítica de alcance mundial y a medio plazo.”⁵³

“La internacionalización de la industria se ha establecido a partir de las complementariedades entre los factores de la producción de los países desarrollados y los países pobres, ya que se trasladan procesos productivos con tecnologías menores al tercer mundo, aprovechando los bajos salarios y las condiciones favorables para la creación de bienes y servicios más baratos y por tanto más competitivos, mientras que los países ricos pueden continuar desarrollando la carrera por las altas tecnologías, sustento de la competencia intercapitalista.”⁵⁴

⁵⁰ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 60., Dirigida por David L. Sills, Aguilar, España, 1974, p. 114.

⁵¹ *Ibid.*, p. 120.

⁵² Ramón Tamames y Santiago Gallego, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 306.

⁵³ Brunet Ferran, “Concentración económica y política de empresa en la Unión Europea”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 3, p. 184.

⁵⁴ Joseph Grunwald y Kenneth Flam, “La fábrica mundial. El ensamblaje extranjero en el comercio internacional”, cit. por María Cristina Rosas, *Crisis del multilateralismo clásico; política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, UNAM-IEE, México, 1995, p. 66.

Integración

“Proceso por el cual se unen dos o más elementos individuales, para formar un todo. En macroeconomía, la tendencia a crear los mercados de gran amplitud, a través de diversidad de mecanismos, y sobre todo, por la vía de las uniones aduaneras y las uniones económicas.”⁵⁵

“El término integración designa un proceso en el que la calidad de las relaciones existentes entre las distintas unidades sociales autónomas [...] cambia de tal modo que llega a reducir la autonomía de todas y cada una de ellas, integrándolas en un conjunto mucho más amplio del que forman parte.”⁵⁶

“Reunión de actividades industriales bajo un control unificado. Puede tomar tres formas distintas: integración horizontal, vertical y diagonal.”⁵⁷

La integración vertical produce un aumento en el número de procesos realizados por una empresa.

La integración horizontal se refiere a la amalgamación de empresas que elaboran un mismo producto.

La integración diagonal indica la existencia de actividades de servicios (auxiliares) que encajan oblicuamente en la principal actividad de una empresa.

Interdependencia

“Situación de las relaciones entre dos o más países, según la cual uno depende de otro —y pretendidamente a la recíproca— a los efectos de su desarrollo económico o de su presencia internacional.”⁵⁸

“Las consecuencias de esta creciente interacción en las relaciones de una interdependencia son un tanto ambivalentes. Por un lado, la interdependencia, una vez que ha sido percibida, ha dado lugar a que surja una oposición, adoptándose medidas para contrarrestarla [...] Por otra parte, no puede en modo alguno afirmarse que una creciente interacción, aun cuando vaya paralelamente a la interdependencia, ha de conducir necesariamente a la integración.”⁵⁹

“El análisis de las interdependencias estructurales de un sistema económico es un tipo de análisis empírico basado en las relaciones existentes entre la producción (*output*) y los elementos particulares del coste (*input*) de los distintos sectores de un sistema productivo nacional, mediante el

⁵⁵ Ramón Tamames y Santiago Gallego, *op. cit.*, p. 304.

⁵⁶ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁷ Arthur Seldon, *Diccionario de Economía*, F.G. Pennace, Barcelo, oikos-tau, 1986.

⁵⁸ Ramón Tamames y Santiago Gallego, *op. cit.*, p. 305.

⁵⁹ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, *op. cit.*, p. 121.

cual es posible estimar lógicamente ‘en condiciones de relativa estabilidad económica’ las necesidades, directas e indirectas de los distintos grupos de bienes y servicios intermedios necesarios para obtener determinados niveles productivos de bienes finales.”⁶⁰

Intercambio

“El intercambio es el acto económico mediante el cual un sujeto económico cede a otros parte de los bienes que están a su disposición recibiendo bienes distintos. Como es obvio, cada sujeto es inducido al intercambio únicamente en la medida en que este acto le resulte económicamente conveniente, es decir, en la medida en que el producto de la operación de intercambio sea, para él, superior al costo de la misma; o sea, cuando la situación que se crea tras el intercambio, referida a la cantidad y calidad de los bienes a su disposición, sea preferible a la que existe antes del intercambio.”⁶¹

Multilateralismo

“El multilateralismo puede ser entendido como una mayor densidad de la cooperación en las organizaciones internacionales”⁶², las cuales en forma sintetizada, consisten en:

“En relación con la conformación de bloques económicos, de comercio y/o mercados comunes, conviene destacar dos situaciones: la primera denota la incapacidad del GATT, y sobre todo de su principal patrocinador, Estados Unidos, para regular el comercio internacional con base en los esquemas del multilateralismo clásico, esto es, de una participación del cada vez mayor número de Estados nacionales. Aquí destaca la pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos al tener que hacer frente a la competencia intercapitalista que plantean la Comunidad Europea (actualmente Unión Europea) y Japón. En segundo lugar, hay que señalar que los bloques económicos, como manifestaciones de la competencia intercapitalista, no son monolitos y que existen diferencias sustanciales en su manera de operar.”⁶³

⁶⁰ *Diccionario de Economía Política*, rev. por Higinio Pérez Aguilar. Madrid, 1988, t. II, p. 929.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Lidice Rincón Gallardo Pavón, *La globalización y el futuro de la política*, México, 1997, p. 14.

⁶³ Ma. Cristina Rosas, *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, UNAM-IEE, México, 1995, p. 60.

Cooperación

“Se puede decir que la cooperación económica es un concepto distinto al de integración, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. La cooperación económica es el proceso mediante el cual son reducidas las formas de discriminación en el comercio internacional. La integración económica implica la supresión de dichas barreras. Sin embargo, todo proceso de integración económica presupone la existencia de cooperación; a su vez, para que la cooperación económica pueda producirse, se requiere de la coordinación de planes nacionales.”⁶⁴

EL ACELERAMIENTO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. LA NUEVA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

La tercera revolución tecnológica industrial constituye una vertiente esencial de este fin de siglo y se plasma en una revolución del conocimiento nunca antes vista.

El Estado contemporáneo, tan criticado por el discurso neoliberal, sin embargo, juega un papel básico en el campo de la ciencia y la tecnología. En efecto, Chatelet y Pisier-Konchner afirman que:

El saber producido por las ciencias de la naturaleza y por las ciencias del hombre y de la sociedad, así como las técnicas de apropiación y de transformación que de ellas resultan, constituyen la guía por la excelencia del buen gobierno y la única que puede permitir la edificación de una sociedad ordenada y feliz. El Estado hace suyas las ciencias progresistas nacidas en el siglo pasado, según las cuales el desarrollo de las ciencias y de las técnicas, llevado a un indefinido aumento cualitativo y cuantitativo de los bienes, es la clave del orden y del bienestar, y si el contacto con este desarrollo provoca a veces desarreglos graves, es una vez más a la tecnología que él recurre para remediarlos.⁶⁵

Así, gobernantes y administradores recurren a la ciencia para convalidarse en el poder y la gran empresa se fundamenta en ella para ganar mercados y desplazar a aquellos agentes que manejan sus negocios sin racionalidad técnica ni administrativa.⁶⁶

Por otra parte, los paradigmas electrónico-informáticos y las biociencias dominan los factores de desarrollo de la globalización.

Como afirma Marcos Kaplan al respecto:

⁶⁴ *Ibid.*, p. 90.

⁶⁵ Citado por Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁶ Juan Luis Colaiacovo, *Trading Companies*, Cabicieri Editora, Río de Janeiro, 1986.

A partir y a través de las formas y contenidos de cultura, ciencia y técnica que el Estado a la vez coproduce, incorpora y asimila, y del sistema educacional, el Estado asume funciones y realiza objetivos, como los siguientes:

- a) socialización e interiorización de valores y normas que posibilitan la producción y la reproducción regulares del sistema, sus cambios inherentes y desarrollos;
- b) conservación y transmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas de organización y funcionamiento), como contribución a la cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad;
- c) incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por la asimilación colectiva de la tradición, del sistema de valores, de la enseñanza de solidaridades (entre individuos y grupos, de éstos con la sociedad y el Estado);
- d) preservación de la cohesión colectiva de los adultos;
- e) preparación de grupos e individuos para papeles económicos, sociales, culturales y políticos;
- f) selección y formación de las élites intelectuales y profesionales que se hacen cargo de la constitución y el funcionamiento de los centros de elaboración, de difusión y de aplicación de los modelos cultural-ideológicos y científico-técnicos predominantes;
- g) provisión a élites dirigentes y grupos dominantes de los elementos necesarios para su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico como requisitos y componentes indispensables para la estructura de poder vigente;
- h) formación del personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes;
- i) entrenamiento de los científicos y técnicos asignados a formas superiores de investigación e innovación;
- j) elevación de la masa de población a un determinado nivel técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo del sistema, y
- k) creación y refuerzo del conformismo general, para la legitimidad y consenso respecto al Estado y al sistema social.⁶⁷

Como ya se vio, la ciencia incorpora elementos de la cultura y de las ideologías, las integra, es condicionada y determinada por ellas, pero también desarrolla sus propios elementos cultural-ideológicos, incluso la subcultura específica de los científicos y técnicos, y retroactúa a su vez sobre la cultura y las ideologías.

⁶⁷ Para un tratamiento más amplio en torno a las relaciones cultura-ciencia, véase Marcos Kaplan, *Ciencia, sociedad y desarrollo*, UNAM, México, 1987; también Georges Gurvitch, *Los marcos sociales del conocimiento*, Monte Ávila, Caracas, 1969; A. L. Kroeber y Clyde Cluckhohn, *Culture a critical review of concepts and definitions*, Vintage Books, Nueva York; Víctor Hell, *L'idee de culture*, Presses Universitaires de France, París, 1981; Jackes Ruffie, *De la Biologie a la culture*, Flammarion, París, 1976.

En la era de la globalización⁶⁸ los avances científico-técnicos impactan todos los ámbitos de la vida social y económica.

En materia ambiental y dado el impacto depredatorio de un industrialismo salvaje, han surgido proyectos de futuras construcciones ecológicas, es decir, ciudades que combinan las técnicas de construcción con escaso consumo de recursos, los materiales ambientales favorables, la conservación de la energía, el ahorro e incluso la reducción de tamaño de las zonas ajardinadas y un sentido de comunidad. El mercado de la construcción ecológica de “casas y oficinas” conforma un nuevo campo para las inversiones en países desarrollados y en proceso de desarrollo.⁶⁹

En materia de transportes y bajo los imperativos ecológicos, se asiste a cambios significativos derivados de la nueva tecnología mundial. Los relacionados a tracción eléctrica y la energía solar se perfilan como los indicadores para el ahorro de combustible petrolero.⁷⁰

En cuanto a los medios de comunicación (periódicos, revistas y libros), se avisan cambios espectaculares. La informática prepara periódicos personales basados en la inteligencia artificial, y la televisión de alta definición permitirá que cada ciudadano pueda acceder a un periódico propio, programado según sus inclinaciones y necesidades.⁷¹

En lo que a la tecnología de la información se refiere, los cambios están a la vista: la identificación automática “código de barras en el comercio” se ampliará con la pista magnética, el reconocimiento óptico de caracteres, el etiquetado por radiofrecuencia y el reconocimiento de voz. A ello se suma la tarjeta inteligente que, similar a las tarjetas de crédito, servirá de teléfono personal, con la cual se podrán comprar mercancías, boletos de avión, entradas de cine, controlar inventarios y evaluar estados financieros a distancia, y la red digital de servicios integrados.⁷²

En telecomunicaciones, los videoteléfonos, la teleintimidad y el correo electrónico preparan cambios culturales y sociales impresionantes para las empresas y familias del próximo siglo.

La biotecnología es un aporte que ya comienza a impactar a empresas y familias. Al respecto B. Wahlstrom señala:

Para ponerse al día, los japoneses empezaron con la obtención en gran escala de licencias de técnicas modernas de producción de Europa y Estados Unidos. Las ventas japonesas de productos obtenidos con las técnicas de la biotecnología ascienden ya a más de mil millones de ecus cada año. Mientras las em-

⁶⁸ B. Wahlstrom, *Año 2002. Tendencias en la economía, en la sociedad y en la vida privada*, Ediciones Deusto, Madrid, 1992.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 44.

⁷¹ *Ibid.*, p. 65.

⁷² *Ibid.*, p. 79.

presas estadounidenses han concentrado casi 80% de sus recursos en los medicamentos y en la agricultura, Japón ha adoptado un enfoque más amplio, intentando adaptar los procesos biotecnológicos a la vida cotidiana. La unión de genes y otras técnicas mejoran los aminoácidos que refuerzan los piensos. Se utilizan crestas de gallo para crear eficaces cremas hidratantes. Las empresas de productos químicos y alimenticios utilizan la fusión de células para mejorar los detergentes, el pan, los vinos y las verduras. Las empresas de electrónica trabajan con ahínco en construir microcircuitos con tejidos vivos.

En este campo hay ejemplos todavía más extravagantes de la pericia japonesa. ¿Qué decir de un inodoro inteligente con un biosensor que realiza continuas comprobaciones de la salud de los miembros del hogar, presentando actualizaciones y boletines médicos en pantalla de una computadora situada detrás del asiento del inodoro? Los inodoros inteligentes están destinados, por supuesto, al grupo siempre creciente de los ancianos, tanto en Japón como en los países occidentales.⁷³

Todos estos cambios tecnológicos afectarán tanto a las empresas como a las familias e individuos.

La automatización, la robótica, los métodos de trabajo, los estilos y partes administrativas, el sentido del tiempo, la producción flexible, la calidad de productos y servicios, el mercadeo, la publicidad directa, la venta por teléfono, la venta por *fax*, los hábitos de consumo, los servicios al cliente, los nuevos productos, la mundialización de las empresas, son sólo indicios del gran cambio que a nivel estatal y empresarial, deparan el auge y despegue de más ciencias y tecnologías galopantes de cara al siglo XXI.

Frente a tan dinámico y complejo panorama internacional, el derecho enfrenta desafíos colosales que sólo una formación e información jurídica moderna puede seguir con fluidez la nueva perspectiva que asumen las relaciones económicas y mercantiles, y consecuentemente jurídicas. Un cambio de fondo se hace urgente en el mundo académico del derecho, pues coincidimos con Marcos Kaplan, quien al respecto señala:

El jurista para el siglo XXI no puede ni debe aceptar el derecho como instrumento de opresión, conformismo, ni evasión. No puede reducirse a la mera exégesis y manipulación de textos, ni a la aplicación de códigos y leyes como algo dado para siempre, realidad rígida e inmutable. Debe huir de la abstracción gratuita, del formalismo, de la jerga, preocuparse por la simplicidad, la racionalidad, el realismo, la respuesta creativa ante conflictos, dilemas, nuevas situaciones y desafíos.⁷⁴

⁷³ *Ibid.*, p. 103.

⁷⁴ Varios autores, *El papel del abogado*, Porrúa, UNAM, México, 1993, p. 111.

LA EMPRESA GLOBAL

Este concepto se relaciona con las fábricas mundiales que se identifican con las conocidas empresas trasnacionales o multinacionales.⁷⁵

Una definición acerca de ellas, se puede obtener de Eduardo White:

En realidad el derecho de las empresas multinacionales es una de las fuentes, probablemente la más prolífera y dinámica del derecho económico internacional, más aún, este último comienza a adquirir su verdadera fisonomía luego de la revolución industrial, cuando los nuevos sistemas de producción en masa y la correspondiente concentración de factores productivos mediante nuevas formas de concentración industrial —las empresas— se proyecta fuera de las fronteras nacionales.⁷⁶

Desde el punto de vista legal, la empresa trasnacional aparece como un conjunto de sociedades funcionando al mismo tiempo en varios países y, por tanto, bajo diferentes leyes y jurisdicciones nacionales, pero unido por un lazo vertical de control entre la “sociedad matriz” y las sociedades filiales, que se expresa por lo general mediante la propiedad del capital accionario. Es decir, la base legal de estas empresas está fraccionada en tantas partes como países en los que se establezcan operaciones (subcontratación, ensambles, etcétera).

Dicha fragmentación, sin embargo, se armoniza con la existencia prácticamente universal del instrumento societario, al que casi todos los ordenamientos jurídicos asignen determinadas características comunes estratégicas; la personalidad jurídica, la limitación de responsabilidad de los socios, la continuidad de su existencia, la transferibilidad de los títulos de propiedad, la separación entre administración y propiedad y el principio según el cual una sociedad puede ser socia de otra, dondequiera se encuentran localizadas.⁷⁷

Con todo, las relaciones de la sociedad matriz con la sociedad filial u otro tipo de sociedad doméstica más autónoma, pueden asumir figuras jurídico-contractuales diversas:

- a) contrato de venta comercial;
- b) contrato de distribución;
- c) contrato de agencia;
- d) establecimiento de una agencia propia;
- e) establecimiento de una filial;
- f) introducción de una sucursal;

⁷⁵ Lester Throw, *La guerra del siglo xxi*, Vergara, Barcelona, 1992.

⁷⁶ Eduardo White, *op. cit.*

⁷⁷ Juan Luis Colaiacovo *et al.*, *Joint Ventures*, Ediciones Machi, Buenos Aires, 1992.

- g) control de préstamo;
- h) contrato de venta y el de licencia de patente (o *know-how*);
- i) contrato de administración o gestión (*management*);
- j) contrato de montaje o instalación de plantas;
- k) contrato de franquicia, y
- l) contrato de maquila (comodato o *shelter*) o *production sharing*.⁷⁸

Para homologar tanta variedad de relaciones y estatutos, los procesos de integración establecen ciertos parámetros comunes que facilitan, garantizan y simplifican la actuación de estas empresas globales. Los directivos societarios de la Unión Económica Europea y los intentos de armonización en la legislación societaria iberoamericana, evidencian estos esfuerzos, a los cuales se les adicionan los principios de trato nacional, nación más favorecida y transparencia, premisas de los nuevos derechos zonales o comunitarios emergentes en este fin del milenio.⁷⁹

A esta perspectiva planetaria y global de estas empresas, se suman cambios productivos internos que no alcanzan todavía a nuestra cultura empresarial y productiva.

Estas transformaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. *Factores de producción*. Estas empresas más que privilegiar —tierra, capital, trabajo y materias primas—, centran su actividad en el conocimiento, esto es, datos, información, símbolos, cultura, ideología y valores.⁸⁰
2. *Externalización de los servicios*. Los intangibles son vitales para el “justo a tiempo” y descargar al costo productivo, gastos fijos en seguridad, mantenimiento, transportes, mercadotecnia, ventas directas, abastecimiento, publicidad, etcétera.
3. *Trabajo*. La mano de obra se ha transformado; existen más técnicos informáticos y programadores que obreros fabriles no calificados. Aquí de nueva cuenta los intangibles superan a las mercancías.
4. *Innovación*. Nuevos productos y nuevos procesos son la base de la actual competencia en las empresas de la globalización de pista rápida.
5. *Desmasificación*. Las tecnologías flexibles permiten producciones diversificadas y casi personales, de acuerdo con los diversos gustos de los clientes.
6. *Escala*. La producción en escala con concentraciones de masas obreras es reemplazada por unidades livianas que miniaturizan los procesos y

⁷⁸ Instituto Español de Comercio Exterior, *Comercio Exterior*, Madrid, 1993, p. 103.

⁷⁹ Jorge Witker (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, t. 1.

⁸⁰ Alvin Toffler y Heidi, *Las guerras...*, *op. cit.*

líneas de producción. La reducción de personal es una constante en estas grandes empresas globales.

7. *Organización.* La empresa cede sus estructuras burocráticas reorganizadas por una “reingeniería” de gestión que funciona más en torno a los procesos que a los mercados.
8. *Integración de sistemas.* Actuar simultáneamente en escenarios distintos y con consumidores no masificados, exige a estas empresas una gestión compleja con direcciones ágiles y formas de integración sistémicas.
9. *Infraestructura.* Mantener unidos los productos, componentes, procesos, mercadotecnia y entregas oportunas en diversos lugares y países, exige una estructura electrónica de información mediante vía satélite, que enlaza empresas con ordenadores y redes de abastecimiento y clientes. Estas vías electrónicas constituyen la infraestructura esencial de las empresas trasnacionales.
10. *Aceleración.* El tiempo constituye un insumo básico que para estas empresas es la base de la competencia y de los costos financieros de las operaciones.

Estos diez cambios al interior de las empresas globales explican en parte su hegemonía y dominio en los mercados de la globalización de pista rápida.

IV. EL DERECHO ECONÓMICO EN LOS SISTEMAS ECONÓMICOS DEL SIGLO XX	61
Introducción	61
Evolución histórica de los tres sistemas	62
Sistema de economía libre o de mercado	62
Sistema de economía centralmente planificada	63
Sistema de economía mixta	64
De la intervención a la participación del Estado en la actividad económica	66
Formas de intervención	67
Orientación	68
Concentración	69
Planeación	70
El derecho en la economía de mercado libre a las economías mixtas	72
Liberalismo y neoliberalismo	74
La política económica como campo de análisis del derecho económico ..	75
Política cuantitativa, política cualitativa y política de reforma	77
Política cuantitativa	77
Política cualitativa	77
Política de reforma (cambio estructural)	78
Las organizaciones no gubernamentales y su intervención en la vida económica y social	78
Las ONGs en los procesos de descentralización	82

IV. *El derecho económico en los sistemas económicos del siglo XX*

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

¹ Joseph Lagujic, *Los sistemas económicos*, Universitaria, Buenos Aires, 1963.

de política (Estado gendarme), y el subsistema jurídico es individualista y privado.

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

El *sistema mixto* o *dual* responde las interrogantes en forma opuesta a los sistemas anteriores. Esto es, produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas, y sus destinatarios son tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder de compra.

El Estado participa en la vida económica, la ordena y su acción es de dirección y regulación, y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos.

El derecho, por su parte, se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes del cuerpo social.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS TRES SISTEMAS

Sistema de economía libre o de mercado

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

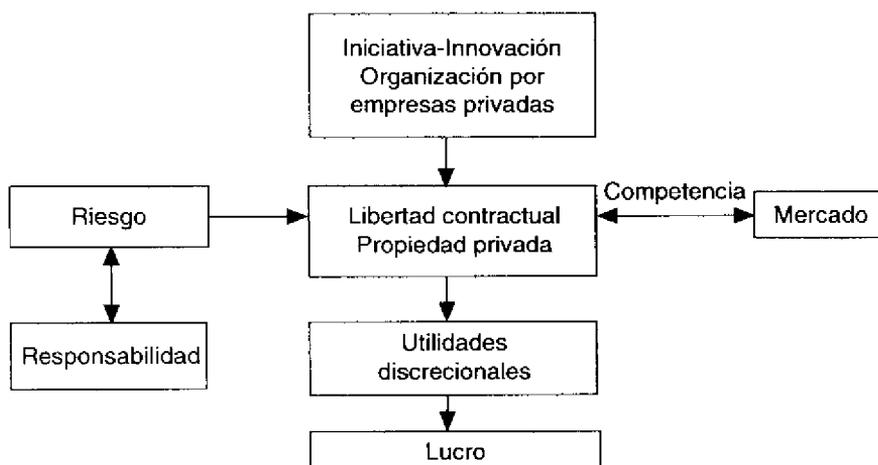
1. Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra).
2. Apertura de los mercados internacionales.
3. Invenciones tecnológicas productivas.
4. Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción.
5. División social del trabajo.
6. Desarrollo de las ideas liberales (libertad,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

10. La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).

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

Se presentan de manera esquemática, el funcionamiento de los tres sistemas descritos.

SISTEMA DE ECONOMÍA LIBRE O DE MERCADO CAPITALISTA LIBERAL (LIBERALISMO YA SUPERADO)



Sistema de economía centralmente planificada

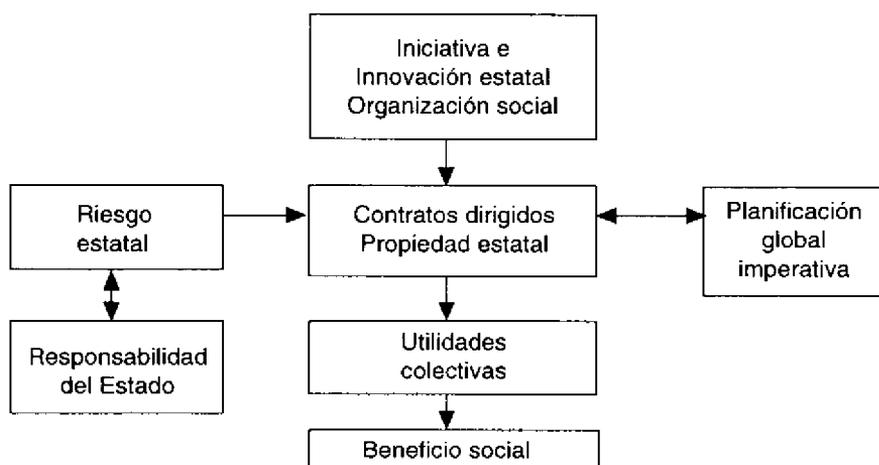
Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva.

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

producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico: el derecho socialista.

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

SISTEMA DE ECONOMÍA CENTRALMENTE PLANIFICADA O SISTEMA SOCIALISTA O COLECTIVO



Las características de estos sistemas económicos son:

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

Sistema de economía mixta

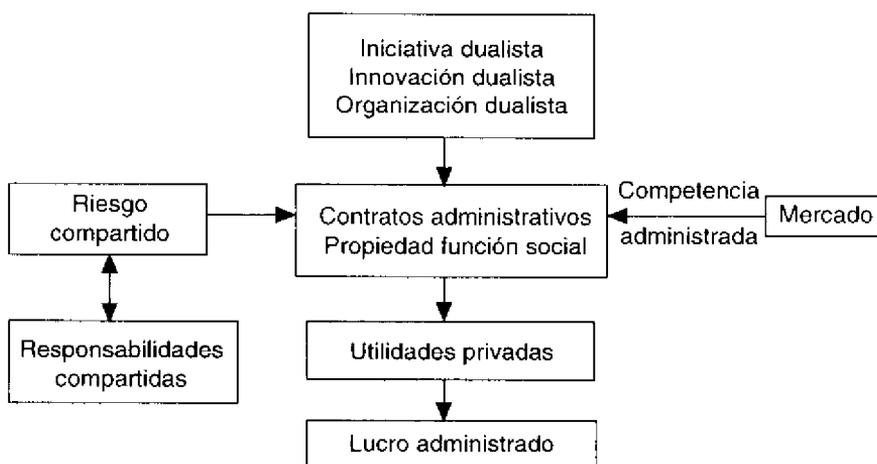
Este sistema recibe diversos nombres: *economía neoliberal*; *economía social de mercado*; *economía de mercado con planificación indicativa*; *economía socialista de mercado*; *socialismo concurrencial*; *economía de*

mercado administrativo y, más jurídicamente, Estado social de derecho,² *capitalismo reglamentado*.

Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del *Nuevo trato*, política implementada por el presidente Roosevelt de Estados Unidos (1934).

La Unión Europea, Brasil y Venezuela son países representativos de un sistema de economía mixta.

SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA O DUAL (MODELO APLICABLE A MÉXICO)



Sus principales características son:

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

² José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, Astral, Buenos Aires, 1977.

DE LA INTERVENCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

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

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

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

Esta concepción supone una separación entre “lo económico” (objeto de la intervención), y el Estado (objeto de la lucha política). Situación que desaparece cuando el Estado es facultado para actuar (intervenir) en la economía.

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

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

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

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

La *técnica de policía* consiste en el resguardo externo que el Estado efectúa a los agentes privados de la actividad económica (protección y seguridades jurídicas a la actividad empresarial privada).

La *técnica de fomento* consiste en el establecimiento de apoyos tributarios, financieros y crediticios, a las actividades económicas privadas.

Y finalmente el *servicio público* consiste en la ejecución de actividades o prestación de servicios que por su naturaleza no interesan al sector privado, pues son consustanciales a las funciones del Estado (defensa, administración de justicia, salud y educación). Son las llamadas actividades prioritarias de participación conjunta o mixta del poder público (concesiones, asignaciones) y sector privado (por ejemplo, educación y salud en el derecho económico mexicano).

La intervención episódica y parcial y sus limitadas técnicas no fueron suficientes para restablecer la autorregulación y dar estabilidad al sistema de economía liberal.

Como afirma Arthur Lewis, los defectos del sistema de libre competencia fueron los siguientes:

- a) el mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios;
- b) la inestabilidad cíclica es imprevisible (México es un ejemplo);
- c) los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta (México, por ejemplo);
- d) El desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial, y
- e) los precios no retribuyen equitativamente al capital y a los salarios.³

Para superar estos problemas estructurales el Estado asume un papel participativo y permanente por medio de instrumentos o mecanismos directos que tratan de forzar el sistema económico hacia alguno de los objetivos fijados por el Estado. Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada "administración ordenadora"⁴

Este proceso participativo de intervención, generalmente legislativo, no siempre coactivo, sino de coerción indirecta (estímulos), se traduce en programas de ayuda, subvenciones articuladas en la política de fomento, planes de desarrollo, etc., que ponen también en marcha la participación privada en la actividad económica mediante juntas, consejos, empresas mixtas, etcétera.

En efecto, del intervencionismo parcial empírico a la participación estatal de tendencia ordenadora (principio de la política económica) hay un tránsito en cuanto a técnicas, que podemos resumir así:

1. Policía y servicios públicos.
2. Fomento.
3. Proteccionismo monetario y ecológico.
4. Dirección o rectoría económica.
5. Planificación o planeación indicativa o imperativa.

FORMAS DE INTERVENCIÓN

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

³ Arthur Lewis, *Las etapas del crecimiento económico*, FCE, México, 1973.

⁴ Alejandro Carrillo y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1983.

La intervención directa o intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas por medio de empresas públicas.

Esta intervención puede ser: *por participación en situación de competencia* (en México, por ejemplo, en el sector alimentario), y *por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público*: petróleo, energía, telecomunicaciones, etcétera.

Esta intervención directa no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática participa (en competencia) o sustituye (en monopolio) a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes y servicios.

En este sentido, la intervención estatal directa requiere de diversos modos de gestión pública que se clasifican en directos (ejecución por el propio Estado), e indirectos (ejecución por terceros bajo la dirección y fiscalización del Estado).

Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: *centralizados* (departamento administrativo o delegaciones de secretarías o ministerios) o *descentralizados* (organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales) que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la política económica del Estado.⁵

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

Orientación

El Estado deja de intervenir para asumir un papel de promotor del crecimiento económico.

Para esta tarea promotora, el Estado crea las condiciones macroeconómicas indispensables para que los agentes privados ocupen un lugar activo y protagónico.

Su tarea orientadora se basa en equilibrar las finanzas públicas, propiciar tasas altas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar suficientes empleos.

Los puntos relevantes al respecto, serían:

- a) establecer el equilibrio entre crecimiento económico, mejoría social y preservación del medio ambiente;
- b) capitalizar las actividades industriales;

⁵ José Roberto Dromi, *op. cit.*

- c) alcanzar un desarrollo regional equilibrado geoeconómicamente;
- d) impulsar el aumento del ahorro interno, y
- e) cerrar la brecha de la extrema pobreza y crear alternativas a la informalidad económica de los centros urbanos.⁶

En esta tarea orientadora del Estado compartimos la opinión de Eduardo García Máynez, quien en lo referente a lo jurídico expresa:

Cabe hablar de seguridad, de orientación, certeza del orden, si los destinatarios de un sistema jurídico están en condiciones de adquirir un conocimiento adecuado de las normas en vigor o que les permita orientar su comportamiento de acuerdo con ellas. No se realiza esta exigencia cuando el legislador deja a los funcionarios administrativos un margen de discrecionalidad demasiado grande, de manera que no es posible conjeturar qué decisión adoptarán en cada caso, o cuándo se acumulan demasiadas prescripciones, por lo que nadie sabe a qué atenerse. Falta seguridad de orientación, de la misma forma, cuando los preceptos reguladores de casos de igual especie son modificados con tanta rapidez que los ciudadanos no tienen tiempo para conocerlos bien y, por lo tanto, no pueden determinar la forma precisa que regula y disciplina jurídicamente su conducta.⁷

Concentración

En las economías de mercado, la libre concurrencia o competencia económica es un valor o interés protegido de alta significación. Se busca que los operadores y agentes económicos actúen y promuevan la eficiencia económica y respeten un auténtico proceso competitivo, esto es, un escenario en que los empresarios compitan entre sí mediante costos menores, innovaciones tecnológicas, mejores servicios y lógicamente menores precios para los consumidores.

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

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

Como afirma Robert Bork:

⁶ Véase Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, *Política industrial*, México, 1994, p. 24.

⁷ Eduardo García Máynez, *Diálogos jurídicos*, Porrúa, México, 1978, p. 389.

La característica distintiva de una situación de monopolio es que el monopolista ha creado un diferencial entre costo marginal y precio, lo cual significa, que los costos y deseos sociales ya no son iguales. Esto significa que el monopolista ha obtenido ganancias anormales creando un desbalance entre costo y demanda. En ese sentido, el monopolio es ineficiente, propicia mermas al bienestar social, impide el desarrollo máximo de las potencialidades económicas y reduce permanentemente la riqueza social.⁸

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

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

En el derecho económico comparado existe una abundante legislación y experiencia en materia de derecho de la competencia, destaca la legislación estadounidense que deriva de la cláusula de comercio (art. I, secc. 8, cláusula 3 de la Constitución) y se plasma en la *Sherman Act*, sección 2, y la *Clayton Act*, sección 4, de enorme impacto en la legislación internacional.⁹

Por su parte, la Unión Europea en los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, establece una disciplina básica para regular la libre competencia en los países comunitarios.¹⁰

En México también se legisla sobre el derecho de competencia, en un desplegado publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 1992, se dio a conocer la Ley Federal de Competencia, ley de enorme importancia, y que será objeto de un análisis específico en el capítulo VIII de este volumen.

Planeación

Como se dijo en el capítulo I, toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país. Se presenta como una

⁸ Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox*, Basic Book, Nueva York, 1978, p. 97.

⁹ Jens Fejo, *Monopoly Law and Market*, Kluwer Law and Taxation Publisher, Boston, 1990, pp. 28 y ss.

¹⁰ Varios autores, *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid, 1986, t. II, p. 330.

técnica sociopolítica que compagina medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos buscan alcanzar metas y objetivos dentro de un marco social y democrático. Toda planeación presupone una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios o beneficiarios a determinados grupos o sectores sociales, sin omitir las necesidades generales de interés público.

En una economía de mercado, la planeación se visualiza como una técnica antitética, pues limita y anula la libre decisión de los agentes y sectores privados.¹¹ Sin embargo, sectorialmente se acepta su instrumentación en áreas conflictivas y críticas (suelo urbano, planeación agrícola, derecho ecológico e incluso en materia poblacional y familiar).

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

Con fecha 1 de junio de 1995, el presidente, doctor Ernesto Zedillo, presentó a la nación el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación. (Véase anexo VI.) Los objetivos del PND son los siguientes:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional.
2. Construir un país de leyes y justicia para todos.
3. Alcanzar un pleno desarrollo democrático.
4. Impulsar un desarrollo social.
5. Crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.

El PND se inscribe en una economía de mercado en implementación que ignora la rectoría del Estado y que entrega a las fuerzas privadas o del mercado los tres principios básicos de la economía mixta mexicana:

- a) desarrollo económico integral;
- b) el empleo y el salario, y
- c) el gasto social del Estado para enfrentar la marginación y la pobreza.

Como meta cuantitativa, se plantea un crecimiento anual de un 5% del PIB, a partir de la superación de la crisis financiera, y de cubrir las obligaciones derivadas del crédito de emergencia suscrito con el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de los Estados Unidos.

Por las limitaciones apuntadas y las obligaciones derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el PND rompe con la filosofía de los planes precedentes que se sustentaban en la Constitución de la Re-

¹¹ Actualmente en México no se aplica el artículo 26 de la Constitución en materia de planeación y se ha suplantado por una política de pactos o acuerdos cupulares de discutible validez jurídica y constitucional.

pública, el papel histórico del Estado, en la actividad económica en representación de la sociedad y en el discurso ideológico de la Revolución mexicana.

Hoy la globalización y la apertura no resisten dichas premisas, por lo que la planeación se vuelve burocrática y regulatoria respecto a las decisiones autónomas que deben tomar los agentes económicos. Por ello, no se señalan en el PND instrumentos, estrategias, responsables y destinatarios, plazos y controles y, mucho menos, mecanismos evaluatorios.

Con todo, los cinco grandes objetivos del plan, integran parte del programa vigente de la carta fundamental, por lo que su eventual cumplimiento debe transformarse en un mandato ineludible para gobernantes y gobernados.

EL DERECHO EN LA ECONOMÍA DE MERCADO LIBRE A LAS ECONOMÍAS MIXTAS

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

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

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

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

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

El proceso de reorganización capitalista encabezado por el Estado mexicano, cuyo aliado fundamental es el gran capital privado nacional como sujeto articulador, en asociación estratégica con empresas transnacionales, se inició en la década de los ochenta, implementando el modelo neoliberal que experimentamos en los noventa.¹²

¹² Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, UNAM, México, 1994, t. III.

A ese fenómeno reivindicado por la globalización internacional de nuestros días, se suman los tratados de integración regional que conforman los tres grandes centros de concentración transnacional mundial (Unión Europea, Cuenca del Pacífico y TLCAN) internacionalizando derechos y costumbres que superan los conceptos de Estado nacional y soberanía clásica. Esta tendencia de fin de siglo es descrita por Robert B. Reich en los siguientes términos:

Estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la política y la economía en el siglo venidero.

No existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy la idea. Lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país. Los bienes fundamentales de una nación serán la capacidad y destreza de sus ciudadanos.

La principal misión política de una nación consistirá en manejarse con las fuerzas centrífugas de la economía mundial que romperán las ataduras que mantienen unidos a los ciudadanos, concediendo cada vez más prosperidad a los más capacitados y diestros, mientras los menos competentes quedarán relegados a un más bajo nivel de vida. A medida que las fronteras dejen de tener sentido en términos económicos, aquellos individuos que estén en mejores condiciones de prosperar en el mercado mundial serán inducidos a librarse de las trabas de la adhesión nacional, y al proceder de esta manera se desvincularán de sus colegas menos favorecidos.¹³

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

- I. Privilegiar más las normas de los tratados internacionales que las vigentes en las propias constituciones políticas.
- II. El derecho nacional es relegado por un derecho regional.
- III. El ciudadano adscrito a su país, debe asimilarse con ciudadanos extranjeros en igualdad de condiciones (trato nacional).
- IV. Las mercancías y los servicios ceden lo nacional a lo regional.
- V. Los mercados se regulan por leyes y reglamentaciones regionales o internacionales (competencia, prácticas desleales, propiedad intelectual, normas, ecología, tributos, moneda, *incoterms*, etcétera).
- VI. Los litigios y controversias que eran competencia casi exclusiva de los tribunales de jurisdicción internas, se resuelven mediante soluciones de conflictos privados. El arbitraje, la conciliación y los sistemas de expertos (páneos) reemplazan a los sistemas judiciales clásicos.

¹³ Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires, 1993, p. 13.

cos. La tecnificación y complejidad de nuevas figuras jurídicas (contratos de patentes, marcas, *know-how*, llave en mano, de riesgo, concesiones, *joint venture*, *dumping* y subvenciones, origen y valoración de mercancías, servicios, contratos informáticos, normas bursátiles y financieras, traspaso, informática de fondos, etc.), exigen la resolución de conflictos en forma ágil y expedita, lejos de la ritualidad procesal tradicional.

VII. La revolución de los servicios alcanza a las profesiones jurídicas y el trato nacional a abogados y despachos extranjeros, replantea toda la formación e información de los nuevos abogados que la nueva economía reclama tanto en los países centrales como periféricos.¹⁴

En síntesis, el derecho en la economía internacional de libre mercado, sufre cambios conceptuales profundos que alteran las bases mismas de lo que se conoce como derecho nacional o interno. La revolución del conocimiento y los vertiginosos adelantos técnico-científicos (nuevos materiales, la biotecnología, la informatización de la vida cotidiana y las relaciones multilingüas, etcétera), preparan un nuevo derecho que recién esta generación comienza a vislumbrar.¹⁵

LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO

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

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

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

¹⁴ Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, "Libre comercio y globalización del derecho", en *Obra colectiva, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, t. I, p. 23.

¹⁵ Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 261.

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

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

Según lo anterior, tanto lo económico como lo social se forman independientemente de la acción del Estado, por lo que éste debe ser un complemento que se ajusta a los dictados de las normas mercantiles y financieras. De esta manera, entre menos participe el Estado en la economía, mejor pueden actuar los mercados para configurar lo social, bajo el libre dominio del mercado se llega al *equilibrio general*, en el cual tanto la generación de bienes y servicios, los precios y la distribución de este ingreso entre los agentes privados, se realiza en términos óptimos.

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

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

Ya que los neoliberales hacen del mercado el centro forjador de lo social y hacen de los mercados financiero y bursátil el eje organizador de todos los procesos iuseconómicos, no es de extrañar que toda su política y en especial la política económica y el derecho económico, están dirigidos hacia los mercados financiero y bursátil.¹⁶

LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO CAMPO DE ANÁLISIS DEL DERECHO ECONÓMICO

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

¹⁶ Juan Castaigts Teillery, "Neoliberalismo. El sector financiero centro de lo socio-económico", en *Excelsior. Sec. Financiera*, 20 de julio de 1996.

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

Según su objeto, la política económica es especialmente tributaria de la teoría económica (análisis económico) de las políticas financieras y fiscales, de la estructura económica de la estadística y econometría y por supuesto del derecho económico y de la ciencia política. De esta manera, lo económico, lo jurídico y lo político presentan un grado de interacción recíproca. En efecto, la toma de decisiones en materia económica, la asignación de recursos, la distribución de la renta o la estabilización macroeconómica, convergen en la oportunidad (tiempo adecuado), lo viable constitucional y legal de una medida de política pública o política económica.

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

Hace cinco años México exportaba menos de 300 mil vehículos automotores (carros y automóviles) con un valor agregado nacional superior al 22% del costo total de cada unidad (espejos, llantas, tapetes, asientos, manijas, tapones, etc.). Hoy la exportación aumentó a 600 mil unidades, con menos del 3% del valor agregado nacional.

El decreto automotriz que regía en 1993, instrumento de derecho económico, expresaba una opción de política económica que privilegiaba la mano de obra nacional y estimulaba a las medianas empresas mexicanas que, como exportadores indirectos, participaban en el comercio internacional del sector.

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

En este ejemplo se observa analíticamente cómo los artículos 25 y 26 de la Constitución junto al decreto automotriz manifiestan una finalidad de política económica distinta a lo convenido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, decisión también de política pública que por ser posterior a la normativa anterior, priva sin contrapeso mientras el poder público se mantenga articulado a intereses económicos y políticos identificables.

En resumen, se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad pública; es siempre una acción deliberada de dicha autoridad —aunque se diga que es asignación del mercado— y asume como referencia unos fines y objetivos deseados y para lograrlo utiliza determinados medios o instrumentos constitucionales y legales plasmados en el derecho económico interno o internacional (Constitución, leyes secundarias o tratados internacionales).¹⁷

Así podemos definir la política económica como el proceso mediante el cual el gobierno federal, a la luz de los fines políticos coyunturales, decide sobre la importancia relativa de metas macroeconómicas o cambios institucionales con la intención de alcanzar dichos objetivos.

POLÍTICA CUANTITATIVA, POLÍTICA CUALITATIVA Y POLÍTICA DE REFORMA

Política cuantitativa

Los instrumentos o mecanismos legales vigentes en un orden normativo pueden utilizarse modificando parámetros o niveles que no cambian o alteran el funcionamiento del sistema económico. Por ejemplo, una modificación que hace el banco central o el Banco de México en la tasa de redescuento aplicable al sistema bancario y financiero es una decisión cuantitativa sin mayor trascendencia, una alza que decreta la Secofi en materia de precios de garantía para un producto agrícola y un cambio en la tasa impositiva del impuesto al valor agregado (IVA) que acuerde el Poder Legislativo, son políticas cuantitativas que mantiene sin modificaciones la economía mexicana. Así las políticas cuantitativas no aspiran a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía. Se orientan a ajustar o tratar de adaptar la economía a los cambios que normalmente se producen en relación al desempleo, inflación, déficit en la balanza de pagos, aumento o disminución del Producto Interno Bruto, etc. Esta política actúa más sobre los instrumentos y medios que sobre los fines o metas de la política económica.¹⁸

Política cualitativa

Se consideran cualitativas a las políticas que se vierten hacia la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar a los

¹⁷ Juan Cuadrado Roura, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 23.

¹⁸ *Idem*.

paradigmas de base de un sistema económico-social determinado. Un ejemplo de ello sería la modificación que se ha hecho en México respecto al sistema de pensiones. Del carácter solidario de la Constitución se ha pasado a un carácter mercantil individualista descentralizando las responsabilidades a empresas privadas autorizadas, lejos de los sistemas tradicionales de pensiones estatales.

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

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

Política de reforma (cambio estructural)¹⁹

El objetivo de este tipo de política es cambiar o modificar totalmente o en parte, los fundamentos mismos del sistema económico de un país.

Por ejemplo la centralización de las decisiones mediante planificación imperativa; el control o la anulación del derecho de propiedad, la nacionalización o privatización total de sectores productivos o de servicios, constituyen ejemplos de este tipo de políticas.

En realidad, estas actuaciones no pueden asimilarse a políticas económicas en sentido riguroso, puesto que todas ellas tienen fuertes implicaciones políticas derivadas de cambios revolucionarios pacíficos o violentos.

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

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

La sociedad moderna ha desarrollado el concepto de Estado como un Estado de bienestar, el cual se desarrolló ampliamente después de la Segunda

¹⁹ *Idem.*

Guerra Mundial hasta la década de los ochenta. A partir de esa fecha, y por los constantes cuestionamientos sobre el rol del Estado, y el mismo debilitamiento del Estado social de derecho como consecuencia de la nueva realidad económica en que se vive en la actualidad, se replantea una nueva visión política, social y de estructura económica en que debe desarrollarse el Estado y la sociedad.

Los procesos de integración regionales, como consecuencia de la globalización de la economía en torno a los mercados, plantea la necesidad de que el Estado debe dejar de actuar en la economía como un sujeto más del proceso de producción. Su nueva dimensión consiste en ser eminentemente regulador, en donde los individuos —sector privado— ejecutarán actividades no solamente productivas, sino también las sociales, las culturales, y de desarrollo en general que permitirán enfrentar de forma diferente los problemas que plantea el nuevo milenio. Por ello el papel del Estado consiste en el uso de regulaciones como un instrumento al servicio de las diferentes actividades que se le encomendarán a la sociedad civil organizada a través de todas sus formas, y sólo quedarán en manos del Estado aquellas actividades que por su naturaleza y, en forma excepcional, no puedan ser desarrolladas por el sector privado.²⁰

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

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

En los países en proceso de desarrollo en los que el Estado es casi inexistente, las ONGS locales con el apoyo de las ONGS del Norte, sustituyen y compensan con algunas acciones asistencialistas funciones que le competirían al Estado (salud, vivienda, ambientales, etcétera).

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

²⁰ A. Valverde Claves, “Las organizaciones no gubernamentales ante el nuevo rol del Estado”, en *Revista Parlamentaria. Asamblea Legislativa de Costa Rica*, vol. 4, núm. 2, agosto de 1996, pp. 394 y ss.

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

Estos elementos causan una revolución asociativa global al requerir instancias organizativas que puedan responder a sus necesidades. Se fortalecen las ONGs y surgen nuevas organizaciones de base social para satisfacerlas.²¹

Debido a que su accionar legitima su importancia, las ONGs son llamadas el tercer sector, ocupando un espacio cada vez más crítico entre el sector gubernamental y el del ciudadano común. Se les define como un ámbito de la sociedad civil, caracterizado por su diversidad política, social y financiera, así como de fines y principios. Existe por tanto un abanico de organizaciones que pueden incluirse en la definición de “no gubernamental”, algunas de ellas agrupan a muchos miembros de una determinada comunidad o actividad, y otras sólo están conformadas por una selecta junta directiva, cuyo financiamiento está más relacionado con el de una firma consultora que con una organización sin fines de lucro.

Esta variedad de organizaciones también se pueden definir según su condición jurídica (asociación, fundación, instituto, centro de investigación, etc.); temas que le ocupan (cultura, religión, deporte, medio ambiente, combate a la pobreza, desarrollo institucional, promoción de la autogestión, de denuncia, etc.); grupos sociales que las integran (profesionales, pobladores, campesinos, jóvenes, mujeres, ancianos y otros); objetivos que persiguen (promoción social, asistencia a desastres, desarrollo cultural, protección y promoción de sectores sociales, protección al medio ambiente) y actividad que realizan (investigación, capacitación, sensibilización, asistencia).

Sus características básicas son:

1. No son representativas de la sociedad, en el sentido estricto del concepto de representatividad democrática, puesto que muchas son sólo expresión de la voluntad de sus miembros y, por lo general, las decisiones son tomadas por una cúpula representada por la junta directiva.
2. Presentan objetivos puntuales, en la mayoría de los casos enmarcados en la ejecución de uno o varios proyectos.

²¹ *Idem.*

3. Dependen de donaciones para lograr sus fines, existiendo compromisos estrictos con el o los donantes. Son muy pocas las organizaciones con proyectos de autogestión financiera que permitan en menor o mayor medida adquirir independencia económica de la cooperación, sobre todo internacional.
4. Son ejecutivas y relativamente económicas en la ejecución de proyectos, a pesar que existen opiniones encontradas al respecto.
5. Tienen disponibilidad de recursos financieros. Aunque existe una situación de disminución de la cooperación internacional, estos recursos todavía totalizan montos importantes.
6. Están conformadas por profesionales de primera línea, en una amplia gama de especializaciones, por lo que satisfacen los diferentes tipos de demandas de actividad.
7. Sus formas de ejecución son eminentemente tácticas, mediante proyectos de corta duración.
8. Han logrado formar alianzas estratégicas con toda la sociedad, en especial con los sectores gubernamentales, de la cooperación internacional y comunitarios.
9. Son reconocidas como actores de la sociedad civil en algunas instancias, en especial durante la preparación y celebración de cumbres mundiales. Su papel, a veces no oficial, resulta de gran trascendencia, disponiendo de espacios reconocidos por los gobiernos y las organizaciones internacionales de cooperación.

El derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre. Este derecho ha sido aplicado por la sociedad humana desde sus orígenes más remotos, según queda demostrado en el devenir histórico de la humanidad. La familia constituye la primera forma de asociación, el núcleo primario de organización humana. Lo más cercano a la familia es la comunidad, y a partir de allí, las estrategias y mecanismos de organización asumen innumerables formas y perfiles.

En México, el derecho a asociarse libremente es una libertad pública consagrada en el capítulo IV de la Constitución política: “Derechos y garantías individuales”. El artículo 25 de la Carta Magna señala textualmente: “los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos [...]”

Con el establecimiento de este principio constitucional, el derecho a asociarse se positiviza como un derecho público subjetivo. Este principio constitucional se interpreta como el derecho de asociación en sentido amplio, que abarca desde las sociedades mercantiles hasta las colegiaturas, atravesando un vasto número de organizaciones sin fines de lucro, como fundaciones, asociaciones deportivas, asociaciones de desarrollo comunal, asociaciones de bienestar social, sindicatos, cooperativas, entre otras. Todas estas manifestaciones en sentido estricto, se regulan por medio de una

legislación específica, y deben registrarse en la Secretaría de Gobernación para operar legalmente en México.

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

Sobre este punto, el PNUD señala:²² “[...] una cosa es que la gente pueda elegir a sus representantes y otra cosa es que pueda reconocer e influir en las políticas que los representantes aplican una vez elegidos”.

La democracia entendida en su real concepción, no se satisface con tomar en cuenta a los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. La verdadera democracia debe ser ejercida todos los días, y para ello, México al igual que el resto de las naciones, debe abrir espacios de diálogo que permitan a la población participar activamente en las decisiones que afectan su propio destino. Desde este punto de vista es necesario, por no decir imprescindible, que las instituciones públicas vayan paulatinamente otorgando mayores responsabilidades a la sociedad civil organizada, y a la vez ir descentralizando sus servicios mediante la creación y el fortalecimiento de instancias en el nivel local. Lógicamente, esto no es posible sin reformar las estructuras de poder existentes.

Las ONGs en los procesos de descentralización

El Informe de Desarrollo Humano 1993, textualmente dice: “La descentralización de la gobernación —hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas— puede constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia.”

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

²² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

En virtud de que la experiencia ha demostrado que la micro y pequeña empresa tienen su mayor debilidad en el mercadeo y venta de sus productos, en los últimos años muchas ONGS que trabajan en programas de generación del empleo, han decidido brindarles apoyo también en esta área, sirviendo como canalizadores y facilitadores de los bienes y servicios producidos por sus clientes. De esta forma, algunas han logrado que ciertos artesanos y pequeños industriales encuentren espacio incluso en el mercado internacional, logrando que éstas exporten sus productos a otros países. En México tenemos ya algunos casos como éste, especialmente en la rama de artesanías finas, productos de cuero, así como cierto tipo de plantas ornamentales y otros.

V. ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO ..	85
Introducción	85
Fundamentación constitucional del derecho económico en México	85
Facultades del Congreso de la Unión en materia económica	88
Facultades del Ejecutivo en materia económica	90
Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia económica	93

V. Organización económica del Estado mexicano

INTRODUCCIÓN

Como se ha explicado anteriormente, el Estado mexicano contemporáneo es consecuencia de la primera revolución social de América Latina y, por tanto, su perfil y orientación, plasmados en la carta fundamental, apuntan a conformar una sociedad democrática no sólo en lo político sino también en lo social, como lo expresa el artículo 3o. de la Constitución. Se trata de un cuadro institucional en que al Estado corresponde planificar el orden económico general y las órdenes parciales, por tanto, garantizar la capacidad de competencia en los mercados (art. 28 constitucional) para que funcione como mecanismo de control de los monopolios y oligopolios, esto es, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando, completando y fomentando la competencia.

Sin embargo, dichos postulados han sido sometidos a las exigencias de una globalización mundial, que está orientada hacia una economía de mercado, de discutible eficacia y abierta a los factores financieros y comerciales internacionales.

Asistimos, en consecuencia, a una dualidad jurídica, debido a que la carta fundamental ratifica una línea nacional o “hacia adentro” y la política actual se articula a un modelo global “hacia afuera”.

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO

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

En el orden interno nacional, tres principios inspiran la normativa económica. La rectoría económica del Estado (arts. 25-27), la economía mixta (arts. 5o., 11, 16, 25 y 28) y la planeación democrática (art. 26).¹

¹ Jorge Witker, *Derecho económico*, UNAM, México, 1989, p. 46.

Estos principios fueron explicitados en las reformas constitucionales de 1983, en materia económica, pese a que implícitamente estaban en la carta original de Querétaro.²

Como afirma Sergio García Ramírez al respecto:

En el caso de la Constitución mexicana se han presentado, precursoramente para los textos de su naturaleza, todas estas modificaciones, sea de un golpe en el mismo de 1917, sea a través de numerosas enmiendas sucesivas.

Para fines de sistematización del derecho constitucional económico sería posible adoptar el mismo esquema bajo el que se estudian, comúnmente, las leyes fundamentales, esto es, hablar de una parte dogmática y de otra orgánica, sin perder de vista, es claro, que en este punto han sobrevenido diversos fenómenos y aparecido numerosas reflexiones correctivas: la vieja porción dogmática ya no incorpora sólo derechos de la persona frente al Estado, sino además deberes crecientes de éste —además del tradicional de abstenerse o reducirse, en ciertas materias— ante la persona, y garantías de carácter social que se atribuyen al individuo o al grupo en el encuentro con otros grupos e individuos y con el poder público, nuevas versiones sobre lo que haya de entenderse por separación de poderes o por diversidad de funciones; y constante reacomodo de normas entre ambos hemisferios del mundo constitucional, que llevan cuestiones de organización y funcionamiento a la parte llamada dogmática, y otras de garantía individual y social a la conocida como orgánica.³

En síntesis, el marco constitucional del derecho económico sería el siguiente:

- a) establece normas constitucionales sobre el derecho de propiedad;
- b) ratifica la rectoría económica del Estado;
- c) establece una economía mixta, y
- d) diseña un sistema de planeación democrática.

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

1. estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público;
2. establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (artículo 27).

² Alfonso Noriega Cantú, "La Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho", en Varios autores, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p. 95.

³ Sergio García Ramírez, *Derecho social económico y la empresa pública en México*, INAP, México, 1982, p. 58.

3. instauro un control directo —y hasta exclusivo y no concesionable— del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas (arts. 27-28);
4. garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (arts. 5o.-11);
5. define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (art. 25);
6. convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (art. 25, párr. tercero);
7. faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (art. 26);
8. postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (art. 28);
9. acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas;
10. finalmente, atribuye al poder público, por medio de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: “el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación” (art. 27, párr. tercero).

Para la instrumentación del modelo económico descrito, la carta fundamental distribuye las competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, señalando que el Ejecutivo a través de su titular es el que tiene la mayor presencia en la orientación y ejecución de las normas de derecho económico establecidas a nivel constitucional.

Las facultades y obligaciones del presidente se establecen en el artículo 89; los artículos del 90 al 93 diseñan a la administración pública y establecen las obligaciones de los secretarios del despacho que colaboran con el titular del Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece las siguientes secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Salud; Comunicaciones y Transportes; Educación; del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Reforma Agraria; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Energía; Contraloría General de la Federación y Desarrollo Administrativo; Marina; Turismo y Defensa (*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994).

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

FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

El artículo 73 de la carta fundamental establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales destacan las de contenido económico.

Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero las sistematizan de la siguiente manera:⁴

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo federal pueden clasificarse en tres grupos:

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

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

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

1. *Facultades en materia de división territorial.* Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la federación, en cuyo caso surgiría, por mandato constitucional, el estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.
2. *Facultades en relación con el Distrito Federal.* La fracción VI faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

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

y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera, la reforma de octubre de 1993 ha cambiado sustancialmente el contenido de esa fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal (Congreso de la Unión) y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes), además de regular todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal, que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

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

Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública (frac. VIII).

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

4. *Facultades respecto al comercio entre los estados.* La fracción IX del artículo 73 está relacionada con los artículos 117 —fracs. IV, V, VI y VII— y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, es decir, la aceptación de impuestos alcabulatorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, por tanto, a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.
5. *Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.* La Constitución, en su artículo 73 en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

Así, por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería —recursos no renovables—, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, banco único de

emisión —Banco de México—, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.

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

Cuando el desarrollo nacional aspira también a ser “nacionalista”, procurará que el capital, el trabajo, la técnica y la ciencia sean generados y producidos, en el máximo grado, por sus propios nacionales. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo se requiere, hasta cierto grado, de la inversión, técnica y conocimientos extranjeros. Admitirlos racional y prudentemente, evitando que la dependencia del exterior sea menor cada día, será materia que las leyes habrán de prever.

En virtud de las reformas relativas a la nueva organización del Banco de México, la fracción X del artículo 73 fue cambiada al sustituir la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a “servicios de banca y crédito” por la de “intermediación y servicios financieros”. Esta modificación es técnicamente más correcta, clara y amplia, pues al referirse al sistema financiero en general, no solamente implica al sistema bancario, sino a las actividades financieras en general.⁵

FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

En el actual escenario internacional, la mayoría de los países han buscado redefinir el papel del Estado en la promoción y regulación de la actividad económica, toda vez que los mecanismos tradicionales de intervención estatal han dejado de ser funcionales, debiendo disminuir, en consecuencia, la intervención estatal.

En este sentido, las atribuciones o facultades del Ejecutivo federal, deben estar acorde con las exigencias que impone la creciente actividad de integración mundial. Y en el ámbito jurídico deben estar fundamentadas en la Constitución.

Desde el punto de vista legal, el presidente de la República tiene facultades acotadas por la Constitución y por las leyes. Está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes que de ella emanan [...] ⁶

⁵ *Idem.*

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

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por lo que se refiere a la promulgación, pero fundamentalmente a la ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, podemos considerarlo como la principal fuente de atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal, toda vez que el Congreso (art. 73 const.) está facultado para expedir las leyes necesarias con el objeto de:

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

El abasto que menciona esta fracción tiene relevancia en el progreso económico de un estado democrático, ya que constituye el suministro de alimentos a precios accesibles, sobre todo a las clases populares.⁷

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

El artículo 89 de la Constitución otorga al presidente de la República las siguientes facultades:

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

Esta última disposición da la pauta para analizar toda la Constitución, sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que muchas de las disposiciones constitucionales tienen consecuencias de tipo económico, sin embargo, las disposiciones que analizaremos serán aquellas que tanto por sus consecuencias como por su naturaleza misma, sean de tipo económico. Los principales artículos son:

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

Artículo 26. Señala la obligación del Estado de organizar la planeación democrática del desarrollo nacional mediante la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional, debiendo estos últimos apearse al contenido del primero. La trascendencia de dichos planes es que definen la política a seguirse durante el sexenio, y en consecuencia dan la guía para la actuación de la Administración Pública.

⁷ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *op. cit.*, p. 237.

Estos dos artículos son fundamentales en materia económica, por lo referente a la función del Ejecutivo, no obstante el hacer mención al Estado como ente global y abstracto, el encargado de llevar a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones ahí señaladas es el Ejecutivo federal, según señala el mismo artículo 26.

Artículo 27. Este artículo es uno de los de mayor contenido económico, pues señala las modalidades, características y restricciones del derecho de propiedad. La facultad del Ejecutivo federal en esta materia, se observa fundamentalmente en lo relativo a la "expropiación".

Artículo 28. Prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos (entre otros). Las atribuciones en materia económica del Ejecutivo federal, derivadas de este precepto, hallan su fundamento en las diversas leyes reglamentarias de este artículo (las cuales por supuesto son federales), siendo la principal la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 31. Señala la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Aquí la intervención del Ejecutivo se da en cuanto al ejercicio del gasto público.

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

Esta facultad es muy importante, pues es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de comercio exterior, con el objeto de regular la economía del país, como dicho artículo lo señala.

FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA

Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materia económica, las encontramos en dos fuentes legales. La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1988) y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 26 de julio de 1994).

Ley Orgánica de la Asamblea. Según el artículo 7o. la Asamblea tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y asistencia social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
- IV. Establecimientos mercantiles;

- V. Comercio,
- VI. Uso del suelo;
- VII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- VIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- IX. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos;
- X. Construcciones y edificaciones;
- XI. Agua y drenaje;
- XII. Tratamiento de aguas;
- XIII. Fomento económico y protección al empleo;
- XIV. Desarrollo agropecuario;
- XV. Turismo y servicios de alojamiento, y
- XVI. Trabajo no asalariado y previsión social.

Conviene señalar que en materia de fomento económico y protección al empleo, la Asamblea estimula la exportación de empresas radicadas en el Distrito Federal, participando en un consejo nacional de exportación específico, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

El artículo 17 otorga las facultades a la Asamblea para elaborar su propio proyecto de presupuesto anual de gastos y lo remitirá al Ejecutivo federal para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Esta ley deberá prontamente ser reformada para adaptarse al nuevo estatuto que comentamos a continuación:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se trata de un cuerpo normativo que materializa la reforma constitucional referida al nuevo Estatuto del Distrito Federal, comprende 146 artículos y siete títulos. (Véase anexo I.)

El artículo 42 establece las siguientes facultades en materia económica:

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el solo efecto de que ordene su publicación;
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- VI. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- VII. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consistente con la autonomía presupuestal que las anteriores normas otorgan al nuevo ámbito jurídico del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes aprobó un Código Financiero del Distrito Federal que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1995.

Este código está contenido en seis libros que son:

Libro primero: De los ingresos.

Libro segundo: De los servicios de tesorería.

Libro tercero: De la programación y el presupuesto de egresos.

Libro cuarto: Del sistema de contabilidad gubernamental.

Libro quinto: De las infracciones y sanciones, responsabilidades resarcitorias y delitos en materia de hacienda pública.

Libro sexto: De los procedimientos administrativos.

Lo anterior atiende a la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, fecha en que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73-74, 79, 89, 104-105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el cual se establece un orden jurídico de gobierno diferente para el Distrito Federal a cargo de los poderes de la Unión, los que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal que serán representativos y electos democráticamente.

En los artículos transitorios del decreto antes mencionado se dispone que hasta en tanto no se expidan nuevos ordenamientos para el Distrito Federal, se seguirán aplicando las normas legales y reglamentarias de carácter federal y local.

De no tomarse acciones adecuadas y planeadas, la ciudad de México duplicará su número de habitantes en el año 2010, lo que implicará concentrar alrededor del 33% de la población nacional. Será la urbe más grande del mundo, habrá desaparecido el área lacustre y 85% de los bosques del Distrito Federal; al encontrarse degradados 90% de los suelos, quedarán eliminadas todas las áreas de recarga acuífera, la precipitación pluvial será drásticamente menor, las áreas verdes por habitante quedarán reducidas a 1.5 metros y será la ciudad más contaminada del planeta.

VI. RECURSOS NATURALES	97
Introducción	97
El derecho económico y los recursos naturales renovables y no renovables	97
Desarrollo sustentable	99
Legislación reglamentaria de los recursos naturales	101
Hidrocarburos	101
Energía eléctrica	108
Energía nuclear	111
Régimen jurídico de las aguas (pesca)	113
Forestal	118
Minería	120
Tierra	123
Zona económica exclusiva	125

VI. Recursos naturales

INTRODUCCIÓN

La política económica y sus dispositivos jurídicos instrumentales actúan en un espacio territorial determinado, este ámbito geoeconómico incide, en gran medida, en la riqueza o pobreza de un país. La desigual distribución a nivel planetario de los recursos naturales ha sido un factor determinante en la dicotomía desarrollo-subdesarrollo que históricamente acompaña a la sociedad internacional.

Por otra parte, la ciencia económica que se dedica a resolver la ecuación: ilimitadas necesidades humanas frente a recursos escasos, tiene en el factor territorial (continente de recursos naturales) un condicionador indiscutible.¹

EL DERECHO ECONÓMICO Y LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Llamamos recursos naturales a todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material.

Al respecto, Ángel Bassols señala:

Dentro de los factores que integran la naturaleza, deben individualizarse aquellos que realmente se consideran recursos naturales, o sea, las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o puedan utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en estas últimas no sólo las de carácter económico, sino también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o fomentar el conocimiento de la propia naturaleza (árboles, agua y suelo) y también a todos ellos tomados en su conjunto dentro de una expresión compleja (parques nacionales, reservas de caza, bellezas panorámicas).²

¹ José Sánchez González, "La protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano", en *Jurídica*, núm. 12, México, 1980, p. 543.

² Ángel Bassols Batalla, *Recursos naturales de México*, Nuestro Tiempo, México, 1980, p. 50.

Los recursos naturales se caracterizan, en general, por ser limitados e interdependientes. Limitados porque no crecen ilimitadamente, puesto que las leyes naturales imponen tasas de crecimiento al grado que cada uno de ellos controla el desarrollo de los demás. Son interdependientes, debido a que entre ellos se da una relación funcional de equilibrio en que la alteración de uno afecta al desarrollo de los otros. Por ejemplo, un incendio forestal ocasiona erosión de los suelos, alterando el ciclo de lluvias, modificando con ello el clima y afectando a todo el ecosistema agrícola de una región.

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables. Son *renovables* aquellos susceptibles de renovarse, merced a la ley natural o bien por la acción del hombre, y que se controlan jurídicamente por vía de la facultad estatal de policía, es decir, por regulaciones administrativas que disciplinan el uso y explotación que de ellos puedan hacer los particulares en ejercicio de sus derechos económicos. Su cuidado y regulación es menos riguroso comparativamente que cuando se trata de recursos naturales no renovables.

Entre estos recursos se mencionan el suelo, la atmósfera, la flora y fauna silvestre, la energía solar, hidroeléctrica y eólica, el agua, el clima.

Los recursos naturales no renovables o agotables son aquellos que se consumen con el uso, como minerales, hidrocarburos, carbón mineral y fuentes geotérmicas.

La protección jurídica de los recursos naturales ha sido preocupación constante de los Estados, máxime cuando el desarrollo científico y tecnológico permite al hombre explotar y dominar su entorno natural en forma racional o irracional, según sean los límites fijados por su sistema jurídico.

Los textos constitucionales y legales referidos a la protección de los recursos naturales señalan tres principios que coinciden con el ámbito de la política económica del Estado, y por ende, con el área regulatoria del derecho económico:

1. Derecho a la protección en sí de los recursos naturales (reservas hidroeléctricas, parques nacionales, monumentos naturales, vedas y reservas de tierra y forestales).
2. Derecho a un aprovechamiento racional de los recursos naturales, mediante instituciones como licencias, permisos, concesiones, limitaciones administrativas, etcétera.
3. Ejercicio de facultades de policía administrativa que fomenta y controla actividades económicas en relación con los recursos naturales.

Estos tres principios y su reglamentación conforman áreas sustanciales del derecho económico de cualquier país y que escapan a las preocupaciones de otras ramas del derecho. Sin embargo, su importancia es fundamental y primaria, como lo afirma Rafael Valenzuela:

¿Qué sentido tiene el derecho a la vida si dejan de existir las condiciones ambientales necesarias para que el hombre pueda seguir viviendo sobre la Tierra? ¿Por qué entonces, conceder tanta importancia al estudio de éste y otros derechos de menor jerarquía, y tan poca importancia al estudio del derecho que condiciona los presupuestos primarios de operancia de todos los demás derechos? ¿Acaso podrá tener significado el derecho de propiedad o el derecho de la salud, o cualquier otro derecho, en un planeta cuyo contorno degradado haga imposible la presencia del hombre?³

Los *recursos naturales no renovables* se inscriben directamente en el ámbito del derecho económico, debido a que su importancia es estratégica para la economía de los países, y sus características, además de agotables y limitados, también las impone el poder público, como el tratamiento y protecciones que tienen como eje a la titularidad pública, con exclusión nominal de los particulares.

Sobre estos recursos, los Estados ejercen su dominio directo por regla general, facultad que se ha ido conquistando y reconociendo por el derecho internacional público y que se legitimó por la comunidad internacional en 1952, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 626 VII.

Desde esa fecha hasta la actualidad, los distintos ordenamientos constitucionales han ido incorporando a sus sectores públicos sus recursos naturales, no sin poca resistencia de las empresas extranjeras dominantes.

Estos recursos, al igual que los renovables en México, por mandato del artículo 27 constitucional, se ubican en el sector público y en general son gestionados y explotados directamente por el Estado, sin que haya lugar a la concesión, permiso u otra facultad de policía.

Para efectos de este apartado, se hace mención al petróleo, energía eléctrica y recursos mineros, sectores fundamentales para el desarrollo integral del país.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Concepto que nace en 1980 en la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza (VICN, por sus siglas en inglés) del programa de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y que trata de conciliar el desarrollo económico con la conservación y protección de los recursos naturales.

El primer documento internacional que reconoce este concepto es el Informe Bruntland, que consideraba al desarrollo sustentable como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin com-

³ Rafael Valenzuela Fuenzalinda, *El derecho del entorno y su enseñanza*, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1980, p. 20.

prometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En esta definición se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo y la cobertura de las necesidades de generaciones futuras. Pero más allá de lo anterior, el informe *Nuestro Futuro Común* partía de que el desarrollo sustentable sólo puede entenderse como proceso, y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional.

Después de 1987 la idea del desarrollo sustentable, ya bajo su nueva formulación, no tardó en ser retomada, adaptada o sometida a revisión y crítica. En todo ello no sólo influyó la receptividad recién mencionada, sino también el hecho de que en el proceso que condujo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, el enfoque fue adoptado como un marco conceptual de las elaboraciones en decenas de temas, declaraciones y documentos que serían discutidos o adoptados en esta conferencia.

El reconocimiento de que los países dependen de sus recursos naturales para su desarrollo, de que las formas actuales de apropiación de los mismos están atentando contra su renovabilidad y de que se trata de recursos limitados y frágiles pero con un enorme potencial, ha llevado a la reflexión de la necesidad de adoptar formas distintas de desarrollo que impliquen una producción sostenida, para lo cual la base natural en la que se sustenta tiene que ser respetada.

El contenido de esta expresión, que ya es de uso común, integra un conjunto de principios orientadores para hacer frente al desafío de diseñar un futuro más racional, estable y equitativo. El desarrollo sustentable compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el proceso de desarrollo actual y del futuro. El desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales.

Muchos han sido los avances que en otros ámbitos y materias se han desarrollado y que sirven de aportación para el concepto de desarrollo sustentable. De los debates sobre el desarrollo se heredan sobre todo los elementos vinculados a la equidad, al “estilo” tecnológico del crecimiento económico, y al patrón de consumo asociado al modelo de desarrollo. Del discurso ambientalista provienen los aspectos relacionados con los efectos transgeneracionales de la actividad productiva actual, y los vinculados a la racionalidad ecológica del desarrollo.

El discurso del desarrollo sustentable junto con el de la preservación de la biodiversidad, los derechos de los pueblos indígenas, la agricultura sustentable y las tecnologías limpias, aparecen como objetivos compati-

bles con la ambientalización de la economía del mercado y la internacionalización de las externalidades y los valores ambientales transformados en el capital natural, cultural y humano. En los documentos oficiales sobre el desarrollo sustentable, cohabitan ambas tendencias, asumiendo que podrían integrarse sin conflicto.

Sus objetivos principales son:

- a) mantener los procesos ecológicos y los niveles vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano;
- b) preservar la diversidad genética de los seres vivos en general, y
- c) asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies de los ecosistemas.⁴

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA DE LOS RECURSOS NATURALES

Hidrocarburos

El petróleo es posiblemente uno de los elementos más definidores de la actual coyuntura de la civilización industrial. Sus características son bien conocidas: alto poder energético, facilidad de manejo y transporte, abundantes subproductos, especialmente, petroquímicos. Por el contrario, su explotación es costosa y aleatoria; las reservas son limitadas; la distribución geográfica desigual y, finalmente, requiere de cuantiosas inversiones de infraestructura tanto para crudos como para petroquímicos.

México es un país privilegiado en materia petrolera. Al 31 de diciembre de 1993 las reservas probadas ascendieron a 64 516 millones de barriles de petróleo crudo equivalente.

En términos absolutos, las reservas de petróleo son de 50 776 millones de barriles y las de gas natural ascienden a 69.7 mil millones de pies cúbicos, equivalentes a 13 740 millones de barriles de petróleo. Las reservas probadas de gas natural de México representan el 1.5% de las reservas mundiales de este energético. Cerca de 85% del gas que produce México se encuentra asociado al crudo, lo que significa que no se puede desligar la evolución de la industria gasera nacional de la producción de crudo (industria petrolera como concepto indivisible).

En la región marina se concentra casi la mitad de las reservas de hidrocarburos y el 55% de las reservas probadas de petróleo. En la región sur se

⁴ Raquel Gutiérrez Nájera, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Porrúa, México, 1998, p. 51, y Enrique Provencio, *El desarrollo en los noventa, el desarrollo sustentable; hacia una política ambiental*, UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1993, p. 62.

ubica el 31% de la reserva de gas del país y sólo el 17% de las reservas de petróleo. La región norte acumula la tercera parte de las reservas de hidrocarburo, correspondiendo a Chicontepec el 27%.⁵

Petróleos Mexicanos

Como organismo público descentralizado, Petróleos Mexicanos fue creado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 7 de junio de 1938. El 6 de febrero de 1971 su ley orgánica lo estructuró como un monopolio a cargo de actuar en esta área estratégica, incorporando los hidrocarburos prácticamente a la naturaleza y esencia del Estado mexicano.

Derivado de los compromisos que impone la apertura económica y la globalización en 1992, el Congreso de la Unión transformó esta estructura y promulgó una nueva legislación por medio de la cual se crean cinco entidades: Pemex Corporativo, que mantiene la conducción central y la dirección estratégica de la industria petrolera y cuatro organismos subsidiarios: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica (DOF, 16 de julio de 1992).

Las actividades estratégicas que la nueva ley petrolera encarga a los cuatro organismos subsidiarios, sólo podrán realizarse por ellos. El artículo 3o. incluye no sólo a todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos y a la petroquímica básica como lo prescribe la Constitución, sino también a los productos que se obtengan de la transformación del petróleo y del gas (arts. 1o., 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Véase anexo II).

Pemex Exploración y Producción. Conviene señalar que estas subsidiarias para todos los efectos cumplirán su importante cometido nacional, bajo una estricta racionalidad privada de eficiencia mercantil, sometida a las regulaciones de un orden público económico que exige la carta fundamental.

En efecto, esta entidad paraestatal lleva a cabo la exploración y explotación de los hidrocarburos localizados dentro del territorio nacional por medio de las llamadas asignaciones.

El otorgamiento de una asignación implica un acto soberano del Estado, por medio de la Secretaría de Energía, por la cual se autoriza a esta subsidiaria la exploración y explotación del subsuelo de un determinado punto geográfico y tiene una vigencia de 30 años prorrogables a solicitud de Petróleos Mexicanos.

La figura de la asignación —semejante a la concesión en materia minera— no susceptibles de comercializarse, enajenarse, cederse ni transferirse (art. 15 del Reglamento de la Ley de Petróleos).

⁵ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Energía, retos y propuestas*, p. 27.

Puede realizar la exploración y explotación del petróleo, gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

Pemex-Refinación. Esta entidad paraestatal tiene a su cargo la refinación del petróleo en forma directa y exclusiva en el territorio de la República mexicana (art. 3o., frac. II, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y su Reglamento).

Pemex-Gas y Petroquímica Básica. Tiene a su cargo el procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y gas artificial, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

El gas natural ha sido separado de la cadena productiva energética, por reformas y adiciones efectuadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por las cuales se abre a la inversión privada, la explotación, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Pemex-Petroquímica. Tiene a su cargo los procesos industriales petroquímicos secundarios y terciarios cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica secundaria, así como su almacenamiento, distribución y comercialización, en la cual pueden participar los particulares, ya que se trata de actividades empresariales no necesariamente de carácter estratégico.

Conviene precisar que esta nueva estructura de la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios no altera en modo alguno los mandatos expresos de los artículos 27 y 28 constitucionales, de donde se desprende la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que con carácter de ley mandatoria impide todo gravamen, hipoteca, arrendamiento de las reservas petroleras que pertenecen a la nación y sobre las cuales no procede compromiso alguno. Esto quedó salvado expresamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en donde México no aceptó la obligación de suministro que está vigente entre Canadá y Estados Unidos de América.⁶

Completan el cuadro jurídico de la industria petrolera los siguientes cuerpos normativos:

1. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (DOF, 29 de noviembre de 1958).
2. Reglamento de la Ley precedente (DOF, 25 de agosto de 1959).

⁶ Rogelio López Velarde, "Energía y petroquímica básica", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, p. 203.

3. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (DOF, 10 agosto de 1972) aplicable en lo que no se oponga a la nueva ley mientras se emite un nuevo reglamento.
4. Reglamento de Trabajos Petroleros (DOF, 27 de febrero de 1974).
5. Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo (DOF, 25 de noviembre de 1993).
6. Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria (DOF, 17 de agosto de 1992).
7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (DOF, 14 de mayo de 1986).
8. Reglamento de dicha Ley (DOF, 26 de enero de 1990).
9. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DOF, 31 de diciembre de 1976).
10. Reglamento de esa Ley (DOF, 18 de noviembre de 1981).
11. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 (DOF, 28 de diciembre de 1994).
12. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 (DOF, 28 diciembre de 1994).
13. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DOF, 16 de julio de 1992).
14. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Petróleo en Materia de Petroquímica (DOF, 9 de febrero de 1971).
15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 31 de diciembre de 1976 y sus reformas, diciembre de 1982, 1983 y 1994).
16. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (DOF, 30 de diciembre de 1993).

El derecho económico nacional está impactado y complementado por los 22 capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En efecto, a la descripción legal vista corresponde adicionar principios legales y políticos convenidos trilateralmente a partir del TLCAN (capítulo VI) en los que se habla sobre energía y petroquímica básica, el cual se puede sintetizar así:

1. Conviene precisar que la propiedad de los hidrocarburos, mientras se encuentren bajo el subsuelo nacional, pertenece exclusivamente a la Nación.
2. Para ello se explicitaron las reservas en materia de inversión y comercio transfronterizo de servicios, como la negativa legal a los contratos de riesgo antes comentado.
3. En materia de compras de gobierno, Pemex y sus subsidiarias se deben someter a toda la disciplina del capítulo X sin excepción alguna.
4. Respecto a los bienes energéticos y petroquímicos, clasificados en el Sistema Armonizado de Desregulación y Codificación de Mercancías, su comercialización sigue los principios de liberación y acceso a mer-

cados zonales con las restricciones autorizadas por el GATT y consultas permanentes para evitar distorsiones e interferencias a la libre concurrencia en materia de precios, barreras no arancelarias y prácticas desleales.

5. Pemex y sus subsidiarias deben comportarse como empresas privadas y no ejercer sus privilegios constitucionales en materia de precios y suministros y mucho menos abastecer al mercado interno con precios subsidiados (capítulo XV del TLCAN).
6. México no se obliga a la garantía de suministro de petróleo obligado en circunstancias críticas, como lo tienen convenido Canadá y Estados Unidos.⁷

Ley Orgánica de Pemex

Publicada en el DOF el 16 de julio de 1992, y reformada en el DOF al 22 de diciembre de 1993. (Véase anexo II.)

Objeto: Esta ley tiene como objeto establecer los términos para que el Estado realice las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios que lo conforman, regulando la estructura y funcionamiento de dichos organismos.

Autoridades. Petróleos Mexicanos (creado por decreto del 7 de junio de 1938) es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Mediante esta ley se crean los siguientes organismos descentralizados:

- a) Pemex-Exploración y Producción.
- b) Pemex-Refinación.
- c) Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- d) Pemex-Petroquímica.

Las actividades estratégicas que esta ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos, es decir, excluye las actividades de Pemex-Petroquímica, las cuales consisten en los procesos industriales

⁷ *Idem.*

petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como en su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los consejos de administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión.

Procedimiento. Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

La apertura petrolera

El proceso de apertura a la inversión privada de la industria petrolera del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización del gas natural, iniciado con las reformas y adiciones efectuadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, fue consolidado a través de la expedición del Reglamento de Gas Natural, en el que destaca por su importancia y trascendencia jurídica, económica y política, la definición en el sentido de que la importación y exportación de gas pueden ser efectuadas libremente por los particulares, en los términos de la Ley de Comercio Exterior.

A efecto de contar con un órgano especializado para la promoción y desarrollo eficiente de las actividades constitutivas de las industrias petrolera y eléctrica, incluyendo las porciones en las que constitucionalmente pueden intervenir los particulares, mediante la ley publicada a fines de octubre de 1995 fue creada la Comisión Reguladora de Energía.

Dicha Comisión ha expedido resoluciones y directivas técnicas relacionadas, entre otras, con las siguientes materias: programa gradual de acceso a los sistemas de transportación y distribución de gas natural; determinación de zonas geográficas para fines de distribución de gas natural; directivas sobre contabilidad, precios y tarifas de gas natural; y características y especificaciones del gas natural que se inyecte a los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución.

Para lograr un manejo más adecuado de los trabajos de coordinación y dirección estratégica del sector energético nacional, la Secretaría de Energía fue objeto de una profunda reestructuración a los niveles orgánicos y funcionales, existiendo hoy en día dos áreas de jerarquía de subsecretarías encargadas de la política y desarrollo de energéticos, y de la operación energética, respectivamente.

Finalmente, en estrecha vinculación con lo anterior, el Ejecutivo federal promulgó los programas de Energía, de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, y de Desarrollo Industrial, cuyas líneas estratégicas y criterios rectores serán el puntal de un importante esfuerzo de reconversión estructural del sector energético, con el fin de lograr su eficiente inserción en los contextos de modernidad, racionalidad económica y globalización de los mercados imperantes en la actualidad.

En relación con la apertura a la inversión en la industria petrolera, se han conformado nuevas disposiciones en materia de energía, que se señalan a continuación:

1. Ley de la Comisión Reguladora de Energía (DOF, 31 de octubre de 1995).
2. Reglamento de Gas Natural (DOF, 8 de noviembre de 1995).
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (DOF, 1 de junio de 1995).
4. Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se determinan las áreas correspondientes a los centros de población de Chihuahua, Cuauhtémoc-Anáhuac y Delicias, Chihuahua, como zonas geográficas para fines de distribución de gas natural (DOF, 21 de mayo de 1996).
5. Resolución del Pleno de la Comisión Reguladora de Energía sobre la solicitud de aprobación del Programa Gradual de Acceso Abierto 1996-1997, presentada por Pemex Gas y Petroquímica Básica (DOF, 7 de agosto de 1996).
6. Directiva sobre la Determinación de Precios y Tarifas para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural DIR-GAS-001-1996 (DOF, 20 de marzo de 1996).
7. Directiva de Contabilidad para las actividades reguladas en materia de gas natural (DOF, 3 de junio de 1996).
8. Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SE-1996, características y especificaciones del gas natural que se inyecte a los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución (DOF, 8 de marzo de 1996).
9. Programa de Energía (DOF, 19 de febrero de 1996).
10. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (DOF, 28 de mayo de 1996).

Energía eléctrica

La energía eléctrica se ha convertido en una necesidad para la vida moderna del ser humano. La industria en general, incluyendo a la petrolera, la agricultura, la minería y hasta la difusión de la información dependen de ella.

Como recurso natural no renovable, la energía eléctrica se ubica como reserva exclusiva. Está considerada en el párrafo VI del artículo 27 constitucional, exclusividad que se refiere a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines. Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de la energía nuclear y la regulación de su aplicación en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El control y explotación de dicho recurso lo efectúa el gobierno federal por intermedio de la Secretaría de Energía y de la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) es un organismo descentralizado del gobierno federal, creado en 1943, cuyo decreto de funcionamiento data de 1949, que según su artículo 1o. tiene por objeto:

1. Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento.
2. Ejecutar obras relacionadas con la transformación, terminación y distribución de energía eléctrica.
3. Adquirir instalaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, así como valores y acciones relativos de la industria eléctrica.

La CFE cumple estas tareas en correspondencia con el organismo descentralizado conocido como Luz y Fuerza del Centro.

A partir de la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, este servicio público se ha integrado nacionalmente, debiendo atender una demanda con un crecimiento anual del 10%, con una capacidad instalada en 1982 de 18 000 megawatts (MW) y una generación bruta de 73 000 gigawatts hora (GWh).

Su fuente generadora es 65% de tipo termoeléctrica (uso combustóleo) y el 35% restante de tipo hidroeléctrica (aprovecha energía natural de caídas de agua).

Otras fuentes de energía relacionadas con este recurso son la geotermoeléctrica (Cerro Prieto), carbón mineral (Piedras Negras) y termonuclear (Proyecto de Laguna Verde, Veracruz).

En 1993, el sector eléctrico atendió a 18.7 millones de usuarios en poco más de 70 000 poblaciones, con lo que cubrió al 92.2% de la población nacional; a finales de 1994 esta cifra llegó al 94.5%. Al atender esta demanda, las ventas de energía eléctrica en ese año ascendieron a 21 000 millones de nuevos pesos, que en términos de energía eléctrica vendida fueron alrededor de 100 000 GWh. En el periodo de 1989-1993 las ventas totales crecieron a un ritmo de 4% anual en promedio.

Para satisfacer esta demanda, el sector eléctrico consumió el 54% del combustible, el 2% del diesel, y el 30% del gas comercializado por Pemex en el país, además del 100% de la producción nacional de la Minera Carbonífera Río Escondido. La erogación monetaria por estos combustibles fue cercana a los 5300 millones de nuevos pesos.

Para satisfacer la demanda esperada de energía eléctrica de los próximos diez años, el país requerirá la instalación de 14 639 MW adicionales en el periodo 1994-2003. Al inicio de 1994, se encontraban 10 proyectos en proceso de construcción y 3 proyectos en pruebas preoperativas que añaden 5752 MW a la capacidad instalada, lo que hará posible que en fecha próxima se inicie la construcción de otros 727 MW. Estas adiciones de capacidad permitirán satisfacer el crecimiento de la demanda prevista hasta el año 1997. Los restantes 8160 MW serán requeridos para hacer frente al crecimiento esperado en el periodo 1998-2003, de los cuales la mayor parte podría ser construida por particulares bajo las modalidades autorizadas por la ley.

En 1992 se modificó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, (DOF, 23 de diciembre de 1992) con objeto de crear el marco legal apropiado para la participación de inversionistas privados en el proceso de generación de energía eléctrica, a través de: autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y producción independiente. Esta ley permite también al inversionista privado importar energía eléctrica para consumo propio, y construir centrales generadores para exportar energía eléctrica.

La participación de particulares en todas estas modalidades requiere de la autorización de la Secretaría de Energía. En cumplimiento del artículo 27 constitucional, el servicio público de energía eléctrica seguirá siendo proporcionado por la Nación. La red eléctrica es y seguirá siendo propiedad de la Nación, y los procesos de planeación y operación del sistema eléctrico continuarán, como hasta ahora, bajo la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro. Al liberar recursos financieros en la generación de energía eléctrica, éstos se destinarán al fortalecimiento de la red de transmisión que continuará siendo propiedad del Estado. En síntesis, bajo el nuevo marco normativo, los particulares pueden participar generando energía eléctrica para fines de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente y producción para la exportación (véase anexo III).

Conviene mencionar que en el marco normativo el decreto del Ejecutivo federal (DOF, 4 de octubre de 1993) crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica para regular este sector.

Fuentes alternas de energía

Energía nuclear. En los inicios de los años setenta, México empezó la construcción de su primera central nucleoelectrica en Laguna Verde, Veracruz, integrada por dos unidades de 654 MW cada una. La primera ha operado comercialmente durante los dos últimos años y la segunda se espera que lo haga en un breve periodo. Al igual que la mayoría de los países con proyecciones ambiciosas en este campo, México redujo a la mínima expresión su programa nuclear en la década pasada. Dos factores intervinieron de manera decisiva: la generación nucleoelectrica es competitiva en los escenarios de precios altos de petróleo —que no se vislumbran en el futuro inmediato— y, por otro lado, las dudas que se han originado en la sociedad a partir del activismo ecologista.

Energía geotérmica. A nivel mundial hay una vasta experiencia en el desarrollo y operación de centrales que utilizan este recurso. A la fecha se tiene una capacidad instalada de 2600 MW en 22 países. México ocupa el tercer lugar mundial con 753 MW, con los que generó 5876 GWh en 1993, que representaron el 4.7% del total de la energía eléctrica producida en el país. Las reservas de energía geotérmica adicionales y factibles de desarrollar en México hacia el 2000 son del orden de los 400 MW.

Energía solar. México se encuentra localizado en una de las regiones mundiales de mayor intensidad solar, por lo que se han realizado investigaciones orientadas hacia la *utilización* térmica y fotovoltaica. En 1992 había 5400 KW instalados en el país en módulos fotovoltaicos, principalmente para usos de telefonía rural y señalización. En el periodo 1991-1994 se han electrificado más de mil comunidades rurales utilizando celdas fotovoltaicas, lo que representa una capacidad instalada de aproximadamente 1500 KW. A futuro se estima que más del 50% de las comunidades rurales del país que faltan por electrificar, podrán verse beneficiadas a través de esta fuente de energía. Los sistemas fotovoltaicos tienen enormes ventajas en zonas aisladas y que, al mismo tiempo, tengan relativamente bajos requerimientos de potencia.

Energía eólica. Los molinos de viento para bombeo de agua han sido de uso común en las localidades rurales en las diversas costas del país. En los últimos años, el balance nacional de energía contempla en aerogeneradores y bombas de agua una capacidad instalada de 330 KW. En México se estima un rico potencial concentrado en la región del Istmo de Tehuantepec, que se estima entre 5000 y 20 000 MW, según diferentes especialistas.

Actualmente, en La Venta, Oaxaca, opera ya la primera central eoloeléctrica comercial, la cual consta de 7 generadores de 225 KW cada uno, para un total de 1.5 MW.⁸

Objeto. El artículo 1o. de esta ley establece que “corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional [...]” Por tanto, el objetivo de esta ley es establecer la regulación necesaria para que el Estado realice la prestación de este servicio público, por medio de la Comisión Federal de Electricidad, estableciendo la naturaleza jurídica, estructura y facultades de dicho organismo.

Sujetos. Serán los usuarios del servicio público a través del contrato de suministro de energía eléctrica.

Autoridad. La máxima autoridad es el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (actual Secretaría de Energía).

La Comisión Federal de Electricidad es el organismo público descentralizado que tiene por objeto fundamental prestar el servicio público de energía eléctrica, el cual comprende la planeación del sistema eléctrico nacional, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, así como la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Procedimiento. Los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

La comisión podrá convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto (art. 45 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica).

Energía nuclear

Según los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional, los minerales radiactivos son propiedad de la Nación si se encuentran en territorio nacional. Su explotación y aprovechamiento están reservados de manera exclusiva al Estado, según lo prescribe el párrafo 4o. del artículo 28 de la

⁸ Fundación Mexicana Cambio XXI..., *op. cit.*, p. 37.

propia carta fundamental. Es decir, la exploración, explotación y el aprovechamiento de los minerales de este tipo, combustibles nucleares, usos de energía nuclear en general, se encuentran exclusivamente reservados al Estado. Incluso no son susceptibles de contratos ni concesiones, según lo estipula el artículo 150 de la Ley de Energía Nuclear, LEN (DOF, 4 de febrero de 1985).

El objeto de la ley referida es regular la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con lo mismo. Las disposiciones de la ley son de orden público y de observancia en toda la República.

La ley afirma el principio constitucional de que los minerales radiactivos son propiedad de la Nación y de que su exploración, explotación y beneficio no podrá ser materia de concesión o contrato. Para la exploración, explotación y beneficio de los minerales radioactivos definidos en la propia ley, la Secretaría de Energía otorgará, según dispone la ley, las asignaciones correspondientes a los organismos públicos descentralizados previstos en la misma ley.

La gestión directa estatal de los minerales radiactivos está a cargo del Consejo de Recursos Naturales (art. 9 de la LEN) y respecto a su exclusiva explotación y aprovechamiento se designó a la Comisión de Fomento Minero (art. 10, LEN).

Se entiende por industria nuclear la explotación, refinación y el ciclo del combustible nuclear, hasta el diseño, fabricación y empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación (art. 11, LEN).

Por su parte, la generación de energía nuclear como área estratégica abarca todas las actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, manejo, distribución, almacenamiento y destino de dicha energía atómica. Así, por ejemplo, si se trata de generar energía eléctrica a partir del uso de combustibles nucleares, la única empresa que puede utilizarlos es la Comisión Federal de Electricidad, por lo que su empleo no puede ser aprovechado por las empresas privadas aun para los casos de autoabastecimiento, cogeneración, productor independiente, pequeña producción y generación para exportación de energía eléctrica.

Conviene señalar que esta reserva jurídica está expresamente señalada en el capítulo VI del TLCAN y excluida del principio de trato nacional en el mercado zonal.

Respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1979, y posteriormente se le hicieron reformas que se publicaron en el DOF, el 23 de enero de 1998.

Objeto. Regula todo lo relativo a los minerales radiactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y los usos en general de la ener-

gía nuclear (art. 1o.), así como la intervención exclusiva del Estado para llevar a cabo la exploración, explotación, beneficio y comercialización de minerales y materiales radiactivos en los términos de esta ley (art. 3o.).

Autoridades. El Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Energía); la Comisión Nacional de Energía Atómica; la empresa Uranio Mexicano (Uramex), que es un organismo público descentralizado; el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), organismo público descentralizado, y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Energía.

Procedimiento. No existen procedimientos jurídicos específicos para la energía nuclear.

Régimen jurídico de las aguas (pesca)

Como recurso natural renovable, las aguas en sus diversos tipos (superficiales, atmosféricas, marinas y oceánicas) conforman el recurso natural por excelencia. Su importancia y utilidad es resumida magistralmente por Catalano:

No sólo el hombre la utiliza para la bebida y alimentación, para el cultivo y como materia prima o vehículo de numerosos procesos industriales o vinculados a la salud pública, sino que en determinadas condiciones constituye una fuente inagotable de energía, forma el gran hábitat en que se desarrolla la fauna ictiológica que constituye una de las principales fuentes de alimentos a la humanidad y sirve de vía de comunicación para estrechar las relaciones espirituales y comerciales entre los pueblos, y de escenarios para la vida creativa. Pocos recursos naturales ofrecen una utilidad tan variada como los recursos acuíferos.⁹

México es un país en donde las aguas se encuentran desigualmente repartidas: mientras en el sureste y noroeste existen en apreciables cantidades, en el centro y al norte su caudal es exiguuo. Según Ángel Bassols, nuestros recursos acuíferos se elevan a un total de 91 500 millones de metros cúbicos, que serían los recursos de agua para satisfacer necesidades nacionales de riego y otros usos.

Respecto a la relación de este recurso con el suelo agrícola, conviene recordar que de los 35 millones de hectáreas cultivables en nuestro país, menos de la tercera parte puede ser irrigada, el resto sólo puede tener una agricultura de temporal (o de temporada).

⁹ Fernando Catalano E., *Teoría general de los recursos naturales*, Zovaglia, Buenos Aires, 1987, p. 10.

En el derecho comparado económico y para ejercer la facultad de policía administrativa, el Estado recurre a la reserva hidráulica, institución de derecho público cuya finalidad es “proteger y conservar las aguas en cualquier forma en que se encuentre, es decir, fueren superficiales o subterráneas (caudales, cursos, depósitos naturales, aguas de dominio público o privado)”.

La Constitución federal señala el fundamento para que el poder público ejerza su facultad de policía administrativa. En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional otorga a la Nación el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre los cuales está el agua, con objeto de distribuirlos equitativamente y cuidar de su conservación.

Por su parte, el párrafo séptimo dispone:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto de cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentemente o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, las de corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República; y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino, las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En conclusión, el área de los recursos naturales renovables en nuestro país está fundado en un sólido marco constitucional y en innumerables

legislaciones secundarias, reglamentarias y administrativas que permiten al Estado mexicano ejercer con plenitud las facultades de policía administrativa con el fin de orientar, controlar y en su caso sancionar las conductas de los particulares que puedan atentar contra las áreas de recursos naturales, verdaderos sustentos del derecho a la vida y calidad de la vida de los mexicanos.

Con base en dicho precepto se han expedido los siguientes ordenamientos legales sobre la materia: Ley de Aguas Nacionales (DOF, 12 de enero de 1992); Ley Federal del Mar (DOF, 13 de enero de 1986) y Ley Federal de Pesca (DOF, 25 de junio de 1992).

Ley de aguas. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional citado y se aplica a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. En su artículo 8o., la Comisión Nacional del Agua establece que tiene un conjunto de atribuciones señaladas expresamente en su artículo 9o. En materia contractual, se prevén nuevas figuras que no están reguladas en el derecho mexicano, como son los casos de los contratos “llave en mano”, los cuales permiten que una sola empresa se responsabilice del proyecto para entregar una obra o del sistema en condiciones de operación plena, teniendo la posibilidad de operar las instalaciones y prestar los servicios correspondientes hasta recuperar su inversión. También se prevé la posibilidad de concertar contratos de obra o servicios públicos, con la modalidad de contar con inversión privada recuperable.

Ley Federal del Mar. Esta ley reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y en lo aplicable, más allá de éste, en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos (art. 2o.).

Desde esa perspectiva, la Ley Federal del Mar señala como zonas marinas las siguientes:

- a) las obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas;
- b) el régimen aplicable a los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización;
- c) el régimen aplicable a los recursos marinos no vivos;
- d) el aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de vínculos disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas, de las corrientes y de las rentas, la captación de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo, y el establecimiento de comunidades pesqueras (art. 6o.).

Esta ley opera sectorialmente armonizada por la Ley General de Bienes Nacionales, por la Ley Federal de Pesca, por la Ley Federal de Turismo

y por la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, según el tipo de materia que se va a regular.

Ley Federal de Pesca. Antes de analizar brevemente los contenidos de esta ley, es pertinente describir los recursos pesqueros nacionales:

México cuenta con 11 500 kilómetros de litoral, 3 millones de km² de zona económica exclusiva, más de 2.9 millones de hectáreas de aguas interiores, 358 000 km² de plataforma continental y un potencial máximo aproximado de captura de 2 millones de toneladas anuales.

Existe una gran variedad de especies marinas y de aguas continentales, como las pelágicas o masivas (atún, sardina, anchoveta), demersales (lisa, huachinango, pargo, cazón, mojarra, etc.), crustáceos y moluscos (camarón, langosta, abulón, ostión, almeja, etc.), y especies de aguas interiores (tilapia, bagre, carpa, langostino, etcétera).

A lo largo del litoral mexicano se han identificado más de 200 especies y por lo menos hay 50 más en aguas interiores, muchas de ellas susceptibles de explotación comercial.

La década de los noventa marca una nueva era para el sector pesquero nacional debido al decremento en las capturas y a la nueva conciencia ecológica que orientan la explotación de los recursos naturales hacia actitudes responsables y estratégicas con miras a sustentar y hacer rentable la actividad en el largo plazo. En 1992, como consecuencia de la necesidad de actualizar el marco jurídico de la pesca, se publicó la nueva Ley de Pesca, que hace posible una mayor participación del sector privado en esta actividad, al abrirse las oportunidades a todos los sectores de la pesca, ya que se superan actitudes proteccionistas y se suprime el esquema de especies reservadas, salvo en lo que se refiere a las que corresponden a la pesca deportiva. Asimismo, la nueva ley contempla las condiciones necesarias para el ejercicio de una pesca responsable basada en la conservación y preservación de los recursos acuáticos. El nuevo ordenamiento pesquero promueve y da garantía a la inversión nacional e internacional en el sector, por la seguridad que se otorga para la captura, el cultivo, la transformación y comercialización de los productos de la pesca, ello a través del régimen de permisos y concesiones.

El nuevo marco jurídico trasciende en importantes actitudes de conservación de especies marinas en la propia actividad, como la instalación de vedas en la pesca del camarón en los litorales del golfo de México y del océano Pacífico, abatimiento de los índices de captura incidental de delfines en la pesca del atún, instalación de dispositivos excluidores de tortugas en las flotas camaroneras nacionales e incremento considerable en las capturas, especialmente de camarón.

La captura en México es ejercida por dos sectores: el privado, que practica principalmente la pesca oceánica de altura en grandes volúmenes y el cooperativo, que practica principalmente la pesca ribereña.

La flota pesquera en su conjunto y la industria procesadora del ramo aportan al país anualmente alrededor de un millón 200 mil toneladas de producto, 967 800 para consumo humano directo y la diferencia para usos industriales.

Del total de ocupación que representa el sector, la captura alcanza más del 50%, es decir, 164 587 empleos de un total de 309 333.

Las exportaciones de productos pesqueros se canalizan por 122 fracciones arancelarias de la tarifa del sistema armonizado, destacando Estados Unidos como el principal comprador de productos pesqueros mexicanos con el 67% del total exportado, siguiendo en orden de importancia Italia, Costa Rica, Francia, Corea, Japón, Canadá y Brasil.

En importaciones los principales proveedores de productos pesqueros son: Estados Unidos de América (38%), Chile (29%), España y Canadá. Los productos de importación que destacan son la harina de pescado, los aceites y grasas derivados de los animales marinos, salmón, bacalao, merluza y, a últimas fechas, atún enlatado y camarón.

El embargo estadounidense del atún permanece inflexible e hizo caer en casi 90% las ventas de exportación de este producto en el sexenio pasado, aunque el esfuerzo combinado de los armadores y el gobierno permitió minimizar el daño y revertirlo en beneficio del consumidor nacional, que ahora capta más de 100 000 toneladas al año de esa especie, con lo que el bloqueo comercial logró convertirse en un beneficio social inesperado.

Por lo que se refiere al destino de la producción, el 65% se orienta al consumo humano directo, el 31% para la fabricación de harina y aceite de pescado y el 4% restante para uso industrial. El 43.7% de la producción para consumo humano directo proviene de las especies de escama; 11.9% de la sardina; 15.9% del atún y 8% del camarón.

La intermediación en el mercado interno sigue siendo excesiva y onerosa, y en consecuencia, el consumo *per cápita* de productos pesqueros varía y se mantiene lejos de los niveles deseables; apenas un máximo de 14.9 kilogramos por año, de los cuales el 59% es consumo directo y el 41% indirecto, por lo que algunas cifras reportan sólo nueve kilogramos anuales de consumo por habitante.

En cuanto a la Ley de Pesca, responde al propósito de desregulación de la actividad pesquera, simplifica y agiliza los procedimientos para constituir un nuevo sistema de participación e inversión para lograr una mayor productividad, tecnología y cuidado ecológico, dirigidos al sano desarrollo del sector pesquero. Las concesiones de captura, extracción y cultivo de los recursos pesqueros tendrán una duración mínima de cinco años y máxima de 20; en acuacultura podrán ser hasta de 50 años. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por plazos equivalentes a los concedidos originalmente. Las concesiones se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Los permisos para la pesca deportiva recreativa se podrán expedir a personas físicas nacionales o extranjeras. Los extranjeros

podrán participar en la captura de excedentes de especies en la zona exclusiva, cumpliendo los requisitos y condiciones que establezca la dependencia.

En efecto, tanto esta ley como su reglamento rompen el viejo y paralizante esquema de privilegios que limitaba el flujo de inversiones a la pesca y a la acuicultura y crean las bases jurídicas para abrir el sector al ahorro de los particulares que pueden ahora operar en todas las pesquerías y fases del proceso pesquero.

Cabe señalar que es necesaria una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debido a que actualmente concurren al sector pesquero una variedad de dependencias como la Secretaría de Marina, Sedesol, Turismo, Comunicaciones y Transportes, que generan retrasos y contradicciones en la política de aliento sistemático al sector.¹⁰

La Ley de Pesca, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1992.

Objeto. Tiene por objeto garantizar la conciliación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración (art. 1o.).

Sujetos. Las disposiciones de esta ley tendrán la aplicación en las aguas de jurisdicción federal y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera al amparo de las concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún otro gobierno extranjero a México o a sus nacionales (art. 2o.).

Autoridades. La aplicación de la presente ley corresponde a la Secretaría de Pesca (hoy Semarnap), sin perjuicio de las facultades atribuidas a otras dependencias de la Administración Pública Federal, las que deberán establecer la coordinación necesaria con esta Secretaría [...] (art. 3o.).

Recurso de revisión. Procede contra resoluciones dictadas por la Semarnap y cuando la autoridad no dé respuesta en el plazo que prevenga el reglamento a las solicitudes de concesiones, permisos o autorizaciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada (art. 30).

Forestal

Se trata de proteger jurídicamente la flora silvestre terrestre, incluidos los bosques. La riqueza de especies vegetales es importante no sólo en su fase económica (bosques), sino en la manutención de ecosistemas diversos. México cuenta con cerca del 10% de la flora mundial, expresada en más de

¹⁰ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *Pesca y acuicultura, retos y propuesta*, México, 1994.

25 000 especies de plantas superiores. Estos recursos forestales cubren áreas que ascienden a cerca de 40 millones de hectáreas cubiertas por bosques y selvas que representan el 43% de la superficie total del territorio nacional. Pese a ello, su irracional explotación y la proliferación de incendios forestales ha impactado una deforestación que ha erosionado y desertificado el territorio a un ritmo de 225 000 hectáreas por año.¹¹

El fundamento jurídico para intervenir, controlar y regular este recurso lo encontramos en el artículo 27 constitucional, que expresa dos vertientes:

- a) la facultad de imponer modalidades a la propiedad de los particulares, y
- b) la facultad de regular el aprovechamiento para evitar su destrucción en perjuicio del interés público.

La Ley Forestal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la última reforma a esta ley fue el 20 de mayo de 1997. La nueva ley consta de 57 artículos, y seis transitorios, y su orientación global se ubica en la intención de atraer, para el sector, inversiones privadas, especialmente de origen extranjero.

Como ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución política, su observancia general es en todo el territorio nacional, y su objeto es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, con el fin de propiciar el desarrollo sustentable.

Como el forestal es un recurso natural renovable, se reconoce que el propietario de los terrenos accede a su propiedad, pero el poder público puede imponer modalidades y emitir normas para regular su aprovechamiento. Con base en lo anterior, la Ley Forestal en su artículo 3o., reconoce el derecho de propiedad a los ejidos, las comunidades y a personas jurídicas morales.

La ley que comentamos se debe aplicar e interpretar por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en consistencia con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Agraria.

Ley de Sanidad Vegetal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1994. Esta ley tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, vigilando la observancia de las disposiciones fitosanitarias, diagnosticando y previniendo la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos, estableciendo medidas fitosanitarias, regulando la efectividad biológica, aplicación, uso y manejo de insumos, así como el desarrollo y prestación de actividades y servicios

¹¹ Raúl Brañes, *Derecho ambiental mexicano*, Universo Veintiuno, México, 1987.

fitosanitarios. En el mismo sentido, se trata de darle competitividad y eficacia a los subsectores agrícolas y silvícolas, asegurar el abasto en el marco de la apertura comercial, garantizando un control de calidad fitosanitario y de paso estimulando el potencial agroexportador y dando transparencia a los requisitos técnicos de este tipo en materia de importaciones. Esta ley, además, crea el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario y establece los requisitos para la expedición de certificados fitosanitarios.

La Ley Forestal se publicó primero en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1992. Más tarde fue reformada el 13 de diciembre de 1996 y el 20 de mayo de 1997.

Objeto. “[...] tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país a fin de propiciar el desarrollo sustentable” (art. 1o.).

Sujetos. “La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades o a las personas físicas o morales que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen [...]” (art. 3o.). Por tanto, dichas personas son los sujetos a quienes se aplican las disposiciones contenidas en esta ley.

Autoridad. El Ejecutivo federal a través de la Semarnap (art. 4o.); el Consejo Técnico Consultivo y los consejos regionales (art. 6o.), y el Registro Forestal Nacional (art. 9o.).

Procedimiento. A quienes se hubiere impuesto alguna multa o sanción en los términos del presente título, así como los interesados afectados por las resoluciones que emita la Semarnap, podrán interponer el recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por las leyes General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente y Federal de Procedimiento Administrativo.

Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas podrá interponer el recurso administrativo a que se refiere el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, en los casos a que se refiere el propio precepto (art. 57).

Minería

Entre los recursos naturales no renovables, la minería ocupa un lugar de primer orden. En efecto, la producción minera nacional la componen 47 tipos de minerales diversos: dos preciosos, oro y plata; 14 no ferrosos; cuatro siderúrgicos, y 27 metálicos.

Esta variedad de minerales se distribuye en 28 estados de la República.

El artículo 27 constitucional en sus párrafos cuarto y sexto, establece el régimen constitucional de la minería en México.

El párrafo cuarto señala:

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 y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de las 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 y orgánicos de materias, la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva [...]

Por su parte, el párrafo sexto expresa:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos 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. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva [...]

De ambos párrafos se desprende que la Nación tiene el dominio directo, es decir, la propiedad absoluta y perfecta de naturaleza pública que se ve reforzada por las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, sobre los yacimientos minerales ubicados dentro del territorio nacional.

Conviene recordar que sobre los yacimientos minerales ubicados en la zona económica exclusiva, el Estado tiene un dominio eminente; es decir, facultad de legislar sobre los bienes ahí ubicados y colocados bajo su jurisdicción.

Como consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que en México no puede existir la propiedad privada sobre los yacimientos minerales; la explotación de los mismos por particulares sólo se puede efectuar mediante el otorgamiento de la competente concesión hecha por el Estado, misma que no otorga a los explotadores ningún derecho real sobre los yacimien-

tos, sino que sólo les otorga un derecho personal frente al Estado, el que por ser absoluto es oponible a cualquier tercero.

El petróleo, todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, y los minerales sedimentados, son sustancias no concedibles y sólo el Estado puede llevar a cabo su explotación y su gestión directa.

Consistente con dicho precepto y basado en la fracción X del artículo 73 de la Constitución, se expide la Ley Minera, reglamentaria del artículo 27 y que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992, la cual examinamos brevemente a continuación:

La ley establece un cambio sustancial en materia de exploración, explotación y beneficio, debido a que ahora son los particulares los responsables de llevar a cabo estas actividades, sin que el Consejo de Recursos Minerales pueda actuar como gestor directo, sino sólo como un promotor y auxiliar de la actividad minera. Desaparecen las empresas estatales (mayoritaria o minoritaria) de la actividad, dejando el campo abierto a todo tipo de empresas, nacionales o extranjeras, siempre que se constituyan bajo las leyes mexicanas.

Las concesiones de exploración tienen una duración improrrogable de seis años y las de explotación de 50 años.

Se contempla un estímulo adicional a los inversionistas privados, pues se benefician con todo tipo de minerales que se descubran en el lote minero concedido, sin tener que ampliar o declararlos al Consejo de Recursos Minerales.

Por mandato del artículo 5o., quedan excluidas de la ley el petróleo y los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso y los minerales radiactivos, ambos con regulaciones jurídicas específicas.

La ley tiene 59 artículos y 12 transitorios, lo cual contrasta con la ley anterior que tenía 109 artículos.

Finalmente, es conveniente señalar que con la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector minero es de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, es decir, la Secretaría de Energía deja de tener presencia en el sector.

Con fecha 2 de julio de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en donde en los artículos 29 y 30 se describen las facultades que la Dirección General de Promoción Minera ejerce en la materia.

La Ley Minera se publicó el 26 de junio de 1992, después fue reformada mediante publicación en el DOF del 24 de diciembre de 1996. (Véase el anexo IV.)

Objeto. Regula la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

Sujetos. El artículo 10 señala que la exploración y explotación de los minerales o sustancias materia de esta ley podrá realizarse, mediante concesión, por:

- a) personas físicas de nacionalidad mexicana,
- b) ejidos y comunidades agrarias, y
- c) sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Autoridad. El Ejecutivo federal es la máxima autoridad por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Procedimiento. “Las resoluciones que dicte la Secretaría con motivo de la aplicación de la presente ley y su Reglamento, excepto aquellas que declaren la nulidad o cancelación de concesiones y asignaciones mineras o la suspensión o insubsistencia de los derechos que de ellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la misma [...]” (art. 59).

Tierra

El espacio terrestre de un país constituye el cuadro natural de las actividades agrícolas, ganaderas y artesanales, actividades primarias que forjaron el crecimiento y evolución del hombre actual. Este desarrollo rural, regido hasta ayer por el derecho civil que definía los derechos y transmisión de los propietarios, ha sido impactado por dos fenómenos trascendentales:

- a) el desarrollo de las ciudades, y
- b) los progresos técnicos, ambos a su vez influidos por el aumento demográfico y sus respectivas demandas alimentarias y habitacionales.¹²

Con ello el espacio rural se ve sometido a ataques múltiples, en vista de su utilización para fines que no tienen ninguna relación con su vocación natural. Sin embargo, el suelo es un elemento fundamental debido a que constituye el asiento de las principales formas de vida orgánica y es el escenario de las actividades económicas y culturales de los grupos humanos.¹³

El estudio sobre los suelos de México se encuentra precariamente realizado, y de los escasos datos conocidos se puede afirmar que los suelos teóricamente aptos para la agricultura son aproximadamente 70 millones de hectáreas, de las cuales 35 millones son cultivables y sólo 12 millones son susceptibles de riego.¹⁴

¹² José Sánchez González, *op. cit.*

¹³ Ángel Bassols Batalla, *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

Desde la perspectiva del derecho económico, varios ordenamientos legales se ocupan de la protección de éste y otros recursos naturales. En efecto, a nivel constitucional, el párrafo tercero del artículo 27 dispone textualmente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en calidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas al artículo 27 constitucional, cuyas partes fundamentales son:

1. Reafirmación y actualización del marco jurídico.
2. Fin del reparto agrario.
3. Prohibición constitucional de los latifundios.
4. Medidas para combatir el minifundio.
5. Reactivación de la inversión y productividades agrarias.
6. Reconocimiento de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades.
7. Respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros.
8. Impartición de justicia agraria y abatimiento del rezago.
9. Refuerzo de garantías individuales.¹⁵

¹⁵ Rubén Valdez Abascal, "La reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria", en Varios autores, *La modernización jurídica de México*, UNAM, México, 1992.

Derivado de estas reformas que modifican el suelo rural y agrario, se expide la Ley Agraria que se publicó el 26 de febrero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, junto a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de igual fecha.

En materia de suelo urbano, la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, regulan y protegen este recurso natural renovable.

Zona económica exclusiva

Es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, donde el Estado costero goza de una serie de derechos económicos, que la Convención de 1982 enumera en su artículo 56 y que a continuación se procederá a analizar.

De manera amplia, en los artículos del 55 al 75, la Convención regula el importante tema de la zona económica exclusiva. Para los efectos limitados de esta obra, tomaremos las disposiciones que den un criterio respecto de esta zona de mar y sólo se retoman los textos de los dispositivos citados.

Se define la zona económica exclusiva como un área situada más allá del mar territorial, adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en las disposiciones de la Convención, respecto de la situación que corresponde a los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño, así como los derechos y libertades de los demás Estados.

El Estado ribereño tiene derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, como la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos.

A su vez, el Estado ribereño tiene jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; le corresponde jurisdicción sobre la investigación científica marina, la protección y preservación del medio marino, así como los derechos y deberes que previene la Convención.

En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva el Estado ribereño tendrá en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con la Convención.

La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial

En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones de la Convención, de las

libertades de navegación y sobrevuelo y de tendidos de cables y tuberías submarinas a que se refiere el artículo 87, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tubería submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención.

Al Estado ribereño le corresponde determinar la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva. También le corresponde asegurar la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva cuando haya amenaza de un exceso de explotación.

El Estado ribereño promoverá la utilización óptima de los recursos vivos en la zona económica exclusiva y determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona citada. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos y otros arreglos y de conformidad con leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos están en consonancia con la Convención.

En cuanto a las especies altamente migratorias, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias que enumera el Anexo I de la Convención cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva.

La delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, se efectuará mediante acuerdo entre ellos tomando como base el derecho internacional aludido en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. A falta de acuerdo, en un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos previstos en la parte XV, relativa a la solución de controversias.¹⁶

México incorporó como zona económica exclusiva dos millones de kilómetros cuadrados a través de la reforma constitucional al artículo 27 (DOF, 6 de febrero de 1976), y de la reforma a la Ley Federal del Mar en sus artículos 30, 46 y 56 respectivamente (DOF, 8 de enero de 1986).

¹⁶ Carlos Arellano García, *Segundo curso de derecho internacional público*, Porrúa, México, 1998, pp. 197 y 198.

VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DERECHO ECONÓMICO, INSTRUMENTO PARA EL EQUILIBRIO DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO	127
La política fiscal: concepto y fines cuantitativos y cualitativos	127
Instrumentos de la política fiscal	132
Características jurídicas del presupuesto	132
Etapas del presupuesto	133
Fuentes jurídicas del presupuesto en México	133
Ley General de Deuda Pública	135
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	137
La política monetaria. Concepto y objetivos	137
El Banco de México	138
Ley Orgánica del Banco de México	138
Instrumentos primarios de la política monetaria	141
Operaciones de mercado abierto	141
El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)	142
Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias	143
Otros instrumentos monetarios	144
Estructura del sistema financiero	144
Ley de Instituciones de Crédito	145
Ley de Agrupaciones Financieras	149
Coordinación de las políticas fiscal y monetaria	153
El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro)	155
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	157
Presupuesto de egresos para el ejercicio 1999	159

VII. Las finanzas públicas y el derecho económico, instrumento para el equilibrio de la economía y el desarrollo

LA POLÍTICA FISCAL: CONCEPTO Y FINES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

Las finanzas públicas constituyen un aspecto central para definir o tipificar un sistema económico.

Cuando el Estado se apropia de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas, la calificación de estas necesidades es resultado de una decisión política que se expresa en un documento público llamado *presupuesto*.

En sus orígenes, el presupuesto no fue otra cosa que un acto esporádico de autorización para controlar al rey, tarea que luego quedó sumergida en la creciente actividad parlamentaria surgida a partir —precisamente— de la práctica presupuestal.

Con el desarrollo de esta práctica, el presupuesto adquirió una proyección inusitada que lo ha convertido en el resultado del proceso de toma de decisiones más importante del Estado, lo cual le confiere una naturaleza eminentemente política.

Al respecto, Valdés Costa señala que el presupuesto “es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado” cuyas “ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio y del desequilibrio presupuestal)”.¹

Gerloff —uno de los más grandes teóricos contemporáneos de la ciencia financiera— decía que:

¹ Gerhard Colm, *Tratado de finanzas públicas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1971, p. 390.

El punto de partida de toda consideración económico-financiera consiste, por consiguiente, en la cuestión económico-estatal y económico-política de saber qué parte de los recursos disponibles en una economía debe ser utilizada para satisfacer las necesidades públicas.

Y agregaba:

[...] la construcción del correcto sistema de necesidades —pues de eso se trata— es tarea eminentemente política. La justificación teórica de la manera de realizarla debía proporcionarla en cada época (a la vez como fundamentación ideológica) la teoría sobre el fin y funciones del Estado. Simultáneamente se trata aquí por igual de la determinación del volumen y del empleo de las necesidades públicas.²

Para Colm: “El presupuesto es, como si dijéramos, el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada.”³

En la economía pública las resoluciones sobre la disposición de bienes y servicios, sobre la distribución y el pago de los mismos, son adoptadas principalmente por la organización política, es decir, por la colaboración entre los órganos parlamentarios, ejecutivos y administrativos, según las normas constitucionales de cada país. Estos órganos posibilitan la expresión de las fuerzas sociales inclusive la representación de la opinión pública, que luego influye en las decisiones del gobierno.⁴

Los partidarios de las concepciones liberales en materia financiera coinciden en este aspecto: el sentido que cabe atribuir a la sanción parlamentaria del presupuesto se concreta con la triple pregunta para la cual ese acto está llamado a suministrar una triple respuesta: ¿cuánto debe gastar el gobierno?, ¿en qué debe gastar?, ¿cómo debe financiarse el gasto?

Se advierte, entonces, el aspecto que parece más importante en torno al presupuesto; su naturaleza de decisión política mediante procesos jurídicos que le suministran la legitimidad necesaria en un estado de derecho.

Al respecto, expresaba Gerloff que:

El punto de partida ha de ser la distinción entre gastos forzosos y gastos operativos. Los gastos forzosos garantizan la satisfacción de la demanda

² Wilhelm Gerloff, *Doctrina de la economía territorial*, El Ateneo, Buenos Aires, 1986, p. 231.

³ Óscar Sarlo, *Presupuesto, justicia y contralor*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992, p. 31.

⁴ Gerhard Colm, *op. cit.*, p. 390.

existencial del Estado y a la vez el modo de vivir de la población con respecto a ciertas realidades básicas de la existencia, como libertad, seguridad, etc. La proporción de los gastos forzosos respecto a optativos se determina por la estructura del organismo público o de la comunidad pública, teniendo en cuenta la cantidad, estructura y densidad de la población, pero asimismo las condiciones geográficas: clima, formación del suelo, etcétera.

El monto de los gastos optativos depende de los gastos en su totalidad. Ellos aumentan en un presupuesto creciente con mayor rapidez que los gastos forzosos. La evolución de la vida nacional y política y el incremento de la productividad económica nacional, junto a una creciente participación de las masas en el producto social, originan individualmente la supresión de algunas funciones anteriormente a cargo de las comunidades públicas; pero, por lo común, se da, en mayor extensión, motivo para cumplir en forma más completa gastos tradicionales y a la vez crear gastos públicos nuevos, y así van en aumento los gastos optativos.

El gasto público es expresión de un estándar de vida, expresión ésta que debe relacionarse con ciertos factores para caracterizar su calidad social y cultural en una población. Es distinto en diferentes países y en diferentes épocas y está sujeto a las alteraciones del dominio cultural y a las determinaciones culturales en vigencia. Esto es valedero también para la compensación de los gastos públicos [...] a la modificación cuantitativa y cualitativa de los desembolsos públicos corresponde también una modificación del tipo y de la composición de los ingresos públicos.⁵

En el modelo de la economía de mercado mexicano, la transparencia y equilibrio de las finanzas públicas fueron elevados a la categoría de “supremo interés protegido”.

Esta premisa ha sido claramente expuesta en el sexto informe de gobierno de la administración pasada, que al respecto expresa textualmente:

La estabilidad macroeconómica se funda en la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios. La adecuada formulación y ordenada ejecución de las políticas de ingreso y gastos públicos permitieron reducir el déficit de niveles de 12.5% en 1988 a resultados superavitarios equivalentes al 0.5% y el 0.7% del PIB en 1992 y 1993, respectivamente, resultados que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas. Este año se cumplirá la meta de lograr un presupuesto equilibrado y por tercer año consecutivo no se registrará déficit fiscal. La eliminación del déficit se logró mediante la corrección estructural de las finanzas públicas. El equilibrio fiscal es sostenible en el futuro. El gobierno ha dejado de absorber el ahorro de la sociedad, consolidando la estabilidad macroeconómica y liberando recursos para financiar proyectos productivos de los particulares.

⁵ Benjamin Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977, p. 291.

Para institucionalizar la permanencia de una política monetaria prudente, en 1993 el Congreso de la Unión otorgó autonomía al Banco de México y estableció entre sus objetivos procurar la estabilidad de precios. Ninguna autoridad puede obligarlo a conceder financiamiento.

Sin embargo, esta visión dramáticamente desvirtuada por los sucesos financieros y bursátiles de diciembre de 1994, no fue compartida por académicos y economistas independientes, como se desprende del siguiente texto al respecto:⁶

La eliminación del déficit fiscal, objetivo e instrumento esencial de la estrategia económica neoliberal, es presentado como uno de los mayores logros del modelo. Sin embargo, parece haberse llevado al extremo la ortodoxia monetarista, puesto que la experiencia universal muestra situaciones de bonanza con finanzas públicas deficitarias en niveles manejables (Canadá: 1.3% en 1972 y 2.9% en 1989; Japón: 1.9% y 2.6%; Bélgica: 4.3% y 7.5%; Estados Unidos: 1.5% y 2.8%; Italia: 8.7% y 10.6%; Malasia: 9.4% y 2.9%, etc.). Pero sobre todo, cabe precisar si el superávit fiscal alcanzado (0.5% del PIB en 1992) es en verdad un logro o es un estigma perverso del modelo neoliberal mexicano, por los enormes costos económicos y sociales que ha implicado; y, además, elucidar la fragilidad de la propia eliminación de la brecha de ingreso-gasto público.

Tal política se ha basado en los siguientes instrumentos de política económica: *a*) reducción general del gasto público, afectando principalmente áreas estratégicas (energéticos e infraestructura) y programas de fomento sectorial (agropecuario, industrial, pesquero y comercial); *b*) privatización de empresas paraestatales, incluso financieramente sanas, aplicando los recursos obtenidos básicamente a amortizaciones de deuda pública interna; *c*) política de financiación y casi fijación del tipo de cambio, que ha rematado en la sobrevaluación del peso, pero ha reducido, en porcentaje del PIB nominal, el pago de intereses de la deuda pública externa; *d*) eventos ajenos a la política interna coadyuvaron al mismo fin: la disminución vertical de las tasas de interés internacionales, que disminuyó los pagos de intereses, y el Plan *Brady* que permitió la renegociación de la deuda externa aplazando amortizaciones y reduciendo intereses; *e*) abatimiento de las tasas nominales de interés internas como resultado del descenso de la inflación, que ha reducido los intereses nominales de la deuda pública interna en proporción al gasto público nominal; *f*) en menor medida, aumento de la tribulación y de los ingresos no tributarios del sector público federal.

La fragilidad del déficit fiscal cero deriva de su dependencia del factor exógeno del que cuelgan los demás precarios equilibrios macroeconómicos: la afluencia al país de volúmenes crecientes de ahorro externo. Si éstos se

⁶ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México, 1993, pp. 38-41.

interrumpen (y más aún si salen del país los capitales golondrinos invertidos en títulos de la deuda pública interna y en valores de renta variable) tendrá que realizarse, se quiera o no, ¡una brusca devaluación monetaria! con lo cual reaparecerá el déficit fiscal, al elevarse el equilibrio en moneda nacional de los servicios de la deuda externa, así como las tasas internas de interés como resultado tanto de la necesidad de retener recursos externos en el mercado de dinero, como del repunte inflacionario producido por la devaluación.

Sin embargo, lo más grave es que el superávit de las finanzas públicas, ortodoxamente conseguido, afecta múltiples áreas del desarrollo económico y social de México. Más aún, la reducción general del gasto público programable (-32.3% entre 1982 y 1992) no sólo ha producido efectos contractivos inmediatos sobre el nivel general de la actividad económica y el bienestar social, sino que compromete el porvenir de nuestro país, al contraer severamente el gasto en fomento sectorial (-66.3% en desarrollo rural; -90.6% en pesca; -41.4% en energéticos; -83.5% en desarrollo industrial; -67.6% en comercio y abasto; -52.9% en turismo) y contraer más aún la inversión pública (-50.8% en general, entre 1982 y 1992) afectando el desarrollo de sectores estratégicos (-57% de inversión en energéticos; -70.8% en desarrollo rural, -89.8% en pesca), frenando la aplicación y aun el mantenimiento de la infraestructura económica y social (-46.6% en comunicaciones y transportes; -50.6% en desarrollo urbano; -40.7% en salud y laboral; -6.1% en educación; -28.1% en desarrollo social en general; -73.7% en comercio y abasto). Y si bien el gasto social global (suma del gasto en educación, salud, laboral, solidaridad, desarrollo regional y desarrollo urbano) ha crecido como porcentaje del gasto programable del sector público, el cual pasa del 32% en 1988 al 47.9% en 1992, también es cierta la disminución del gasto social *per cápita* de 6117 pesos en 1982 (a precios de 1980) a 5209.7 en 1992, así como en su disminución como porcentaje del PIB, del 9.2% en 1982 al 8.3% en 1992.

Al afectar las piedras angulares del desarrollo de la productividad y la competitividad en el largo plazo (formación de recursos humanos, infraestructura, industrias estratégicas y programas de fomento sectorial) se compromete el desarrollo económico y social futuro del país, además de que la desatención de áreas prioritarias como la infraestructura, crea cuellos de botella inmediatos que inciden sobre los costos, las ganancias y la competitividad de las empresas.⁷

Los acontecimientos de diciembre y enero de 1994 y 1995, respectivamente, dieron la razón a los académicos independientes, lo cual es de lamentar, y exhibieron a los que sin reflexión objetiva repitieron el discurso oficial.

⁷ Estas afirmaciones se hicieron en noviembre de 1993, sin que el Banco de México, ya organismo público autónomo, se diera por enterado.

Instrumentos de la política fiscal

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos jurídicos. Para la Ley de Ingresos de la Federación, debe presentarse el proyecto anualmente antes del 15 de noviembre y en él se contemplan la clasificación de los ingresos fiscales que corresponden a los siguientes rubros:

- a) impuestos (renta, activo, IVA, VPS, impuestos al comercio exterior, etc.);
- b) aportaciones de seguridad social (Infonavit, IMSS, etc.);
- c) contribuciones de mejoras;
- d) derechos;
- e) contribuciones pendientes;
- f) accesorios;
- g) productos;
- h) aprovechamientos;
- i) ingresos derivados de funcionamientos, y
- j) otros ingresos.

Rubros todos que comprenden el concepto de ingresos públicos.

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO

1. *Competencia exclusiva del Estado* para su formulación, aprobación y ejecución.
2. *Principio de legalidad*, tanto en materia de gastos como de ingresos.
3. *Anualidad del presupuesto*, característica que se une a la *anualidad de los impuestos*.
4. *De naturaleza jurídica compleja*. Puede ser considerado una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el Congreso.
5. *Unidad del presupuesto*. Consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento único e indivisible.
6. *Principio de universalidad*. Se conoce también como principio del producto bruto, por el cual no se admite la compensación o confusión entre gastos y recursos, siendo ambos consignados por separado en el presupuesto atendiendo a un importe bruto, sin extraer saldos netos. Este principio se ha flexibilizado con el desarrollo del sector paraestatal; las empresas paraestatales deben entregar el presupuesto de sus saldos netos

positivos o negativos arrojado durante la gestión anual de dichos organismos.

7. *Principio de no afectación de recursos.* Esta característica tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación. Es decir, la recaudación y captación debe destinarse a gastos generales y no a gastos especiales. En México este principio tiene excepciones en casos como el IMSS, ISSSTE, Infonavit, respecto a las cuotas bipartitas que recaudan.
8. *Especificación de gastos.* Como facultad del Congreso, este principio impone al Ejecutivo la limitación del gasto público. Esto es, el Ejecutivo está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo con las especificaciones de gastos detallados en el documento presupuestario, aprobados por el Congreso o parlamento. Es un privilegio constitucional reconocido en todo el derecho presupuestario y económico comparado, del cual gozan los parlamentos.

En México, el artículo 74 constitucional en su fracción IV, prohíbe las partidas secretas a excepción de aquellas “que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto”.

ETAPAS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro fases o etapas:

1. Preparación o elaboración.
2. Sanción o aprobación.
3. Ejecución.
4. Control.

En México, la Constitución dividió la competencia al respecto en dos fases esencialmente políticas: *a)* El Ejecutivo federal prepara y presenta el proyecto de presupuesto, y *b)* La Cámara de Diputados lo aprueba y lo controla. Control político que ejerce al examinar, revisar y aprobar *a posteriori* la cuenta pública.

FUENTES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los artículos 74 y 131 constitucionales facultan al Ejecutivo federal para preparar y presentar el proyecto de presupuesto, la Ley de Ingresos de la

Federación y del Departamento del Distrito Federal, anualmente y en fechas precisas. Esta función la cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La presentación técnica del proyecto de presupuesto debe efectuarse con estricto apego a los artículos 4o., 13 y 17 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público que al respecto señalan:

Artículo 4o. La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán en apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 17. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo elaborarán sus anteproyectos de presupuestos, con base en los programas respectivos.

La ley en cuestión consta de cuatro capítulos en los que reglamenta las etapas teóricas observadas en todo presupuesto. En el capítulo primero se determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público. En el segundo regula la preparación de la iniciativa que anualmente se presenta a la Cámara de Diputados. En el tercero se estatuye cómo ha de ejercerse el gasto público y, finalmente, el cuarto señala el sistema de contabilidad que sirve de base a la cuenta pública que debe elaborar anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al equilibrio presupuestario, la ley mencionada señala en su artículo 22 el principio relativo de que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de presupuesto anual, debe señalársele la correspondiente iniciativa de ingreso. Dicha disposición legislativa es una derivación del principio presupuestario constitucional, contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional que expresamente señala:

Que al examinarse, discutirse y aprobarse anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, tendrán que discutirse primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir las.

En resumen, las fuentes jurídicas que regulan este importante instrumento de la política económica son las fracciones VIII del artículo 73; IV

del artículo 74 y artículo 126 constitucionales, federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 31 y 32 y por la Ley General de Deuda Pública, las leyes anuales de ingresos de la Federación, los decretos anuales del presupuesto público, y la propia práctica presupuestaria de la administración pública.

Ahora bien, una vez ejecutado anualmente el presupuesto por el Ejecutivo federal, debe dar cuenta al órgano sancionador (Cámara de Diputados) por medio de la llamada cuenta pública, la cual es el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, informando de los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está a cargo de la elaboración de este documento, consolidando los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, emanada de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con el fin de someterla a la consideración del presidente de la República, quien a su vez debe presentarlo a la Cámara de Diputados. Dicho documento muestra, mediante cifras razonadas, la actuación del gobierno federal.

Las fuentes jurídicas de esta importante función de fiscalización política *a posteriori* de la Cámara de Diputados están en la fracción XXIV del artículo 73, en las fracciones II y III del artículo 74 de la Constitución Federal, así como en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (DOF, 29 de diciembre de 1978).

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

El aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas ha llevado a los Estados contemporáneos a recurrir al endeudamiento tanto interno como externo.

Al respecto, el Congreso de la Unión de México aprobó la Ley General de Deuda Pública cuya exposición de motivos expresa:

Las perspectivas financieras del país deben encauzarse por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente, a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la Nación, que generen los ingresos para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.

Y agrega:

La Ley General de Deuda Pública tiende en suma a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, con la cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo [...]

El fundamento constitucional de esta ley lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la carta fundamental, que faculta al Congreso *para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos para reconocer, mandar y pagar la deuda nacional.*

La Ley de Deuda Pública faculta al Ejecutivo federal, sus órganos directos y al Departamento del Distrito Federal para contraer obligaciones que obligan a la Nación, siempre que las fundamenten y programen, tanto en lo concerniente a su destino como su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A esta última compete contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, como títulos de crédito y avalarlos.

Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se apliquen a planes productivos que autogeneren su servicio, a llevar un registro de la misma, así como a participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera del país (operaciones de mercado abierto del Banco de México, por ejemplo).

Es responsabilidad del Ejecutivo federal programar la deuda, y del Congreso autorizarla, fijando año con año sus límites. Sin embargo, el Congreso puede autorizar anualmente al Ejecutivo federal para que ejerza o apruebe montos de financiamiento adicionales en circunstancias extraordinarias justificadas.

Por último, a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ley agrega la creación y funcionamiento de una comisión asesora de financiamientos externos del sector público, constituida en primer término por la secretaría indicada, el Banco de México, sociedades nacio-

nales de crédito y bancos públicos especializados (Bancomext y Nafin, por ejemplo) y otras entidades estatales que dicha secretaría determine.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Las compras gubernamentales tradicionalmente han constituido instrumentos de política industrial, cuya regulación y práctica se ha orientado a apoyar a las empresas productivas y manufactureras nacionales. Esta ley tiene por objeto la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, la obra pública y servicios relacionados con la misma, que contraten los órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal. En ella se define la obra pública, en la que se incluyen los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo; se señala que la aplicación de la misma será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados y que las licitaciones podrán ser nacionales e internacionales (solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional cuando ello resulte obligatorio, conforme a lo establecido en los tratados, cuando, previa investigación, no existan en cantidad y calidad los proveedores o contratistas nacionales, o cuando sea obligatorio por ser obra financiada con créditos externos). Actualiza además el marco normativo en relación al capítulo X del TLCAN, cuyas principales reglas en la materia son: trato nacional y no discriminatorio, reglas de origen, provisión de compensaciones, especificaciones técnicas, calificación de proveedores, lista permanente de proveedores, procedimiento de licitación, procedimiento de impugnación, suministro de información, operación técnica y programas para las micro, pequeña y mediana industrias.⁸

LA POLÍTICA MONETARIA. CONCEPTO Y OBJETIVOS

La política monetaria es una parte de la política económica, que consiste en la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias (Banco de México) o la inacción deliberada, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el costo del dinero, con objeto de contribuir a lograr algunos de los

⁸ Raúl Jiménez Vázquez, "Consideraciones en torno al capítulo de compras gubernamentales del TLCAN y su eventual impacto en el derecho mexicano", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, p. 261.

objetivos básicos de la política económica. El más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilización de precios, pero también coopera en la meta de un crecimiento sostenido y también en favor del equilibrio externo.

Los objetivos de la política monetaria son en la actualidad las denominadas políticas de estabilización.

Actuaciones a corto plazo que pretenden mantener un nivel de demanda efectiva suficiente para alcanzar un nivel aceptable de crecimiento de la renta y del empleo sin presionar excesivamente sobre el nivel de precios.

Los sujetos o agentes encargados de aplicar la política monetaria de un país son los bancos centrales, en México es el Banco de México el encargado de manipular los instrumentos monetarios que regulan la liquidez, y el gobierno, normalmente a través del respectivo ministerio de economía o de finanzas, que en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con carácter general, el gobierno es quien establece los objetivos económicos que pretenden lograr: la tasa de crecimiento de los precios, la tasa de crecimiento del PIB o el nivel de empleo. Cuando se pretende mantener un tipo de cambio fijo, éste puede venir determinado, sin embargo, desde dentro o desde fuera del país (caso del Sistema Monetario Europeo, SME). En aquellas economías en las que el banco central tiene un mayor grado de autonomía, es él quien suele responsabilizarse de fijar el nivel de precios que considera deseable de alcanzar.⁹

EL BANCO DE MÉXICO

Ley Orgánica del Banco de México

El objeto fundamental de la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de dotar de autonomía al Banco de México. Al efecto, en el párrafo sexto de ese artículo se establece que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, que su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.

⁹ Juan Cuadrado Roura, *et al.*, *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, España, 1995, pp. 528 y ss.

Asimismo, en el séptimo párrafo de ese precepto se establece que:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su cargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.¹⁰

En relación con la reforma constitucional antes mencionada, con fecha 23 de diciembre de 1993 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley reglamentaria del artículo 28 que materializa la nueva naturaleza jurídica y estructura del Banco de México (véase anexo V).

La razón fundamental para establecer la autonomía se funda en la necesidad de procurar una estabilidad financiera y una estabilidad sobre la moneda. Esta autonomía da al Banco de México la facultad de adoptar las medidas necesarias para lograr un equilibrio en el sistema de pagos, además de otros propósitos como mantener equilibrio sobre la emisión de la moneda, esto permite mantener un estándar de control sobre la inflación. Estas medidas, a su vez, están encaminadas a lograr un sistema financiero sólido y eficaz que permita fomentar la inversión y la productividad.

El Banco de México destaca entre sus facultades, las de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación de los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, también opera con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; presta servicios de tesorería al gobierno federal y actúa como agente financiero del mismo; funge como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, en materia financiera; participa en el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y opera con los organismos a que se refiere anteriormente con bancos centrales y con personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en la materia.

El Banco de México emitirá en forma exclusiva los billetes y ordenará la acuñación de moneda metálica; los billetes que emita el banco deberán contener la denominación con número y letra, la serie y número, la fecha de emisión y las firmas en facsímil de un miembro en la junta de gobierno y del cajero principal; deberá contener también la leyenda Banco de Méxi-

¹⁰ Roberto Cucto Legaspi, "La nueva Ley del Banco de México", en *Actualización jurídica*, UNAM, México, 1994, p. 39.

co y él mismo podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

Dentro de las operaciones que la ley señala al Banco de México en su artículo 7o., señala que podrá operar con valores; otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de instituciones de crédito y mercado de valores; podrá también otorgar crédito a las personas que esta misma ley señala, es decir, con bancos centrales y con las personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; podrá constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero; podrá adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de lo previsto por la ley en su artículo 20; emitir bonos de regulación monetaria; recibir depósitos bancarios de dinero del gobierno federal de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI de ese artículo, de instituciones para depósitos de valores, así como entidades de la administración pública federal; podrá recibir depósitos bancarios de dinero de bancos centrales o personas morales y extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; obtener créditos de las personas a que se hizo referencia antes, y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria; el banco también podrá efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos; actuar como fiduciario cuando por ley se le asigna esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones; también podrá el banco recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o administración de las personas que señalamos sobre entidades financieras del país y del exterior de fideicomisos públicos, bancos centrales, o personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad; el banco no podrá realizar un trabajo que no esté previsto por esta ley o leyes anexas a éstos.

El Banco de México, además, podrá imponer sanciones conforme a lo previsto en sus artículos 27, 29 y 33; dichas disposiciones mantienen como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público, imponer multas a los intermediarios financieros por operaciones activas y/o pasivas, así como por sus servicios al contradecir las disposiciones de esta ley, actuando conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria; también podrá imponer sanciones por incurrir en faltantes respecto a las inversiones que por ley deban mantener los intermediarios.

INSTRUMENTOS PRIMARIOS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Los instrumentos monetarios han tendido a unificarse a nivel internacional. Sobre todo, a partir de los años setenta, etapa en la que empiezan a aplicarse esquemas de control monetario. Sin embargo, en contextos diferentes que tienen estructuras monetarias y financieras también distintas por razones de desarrollo económico desigual o por razones históricas, los efectos que se pueden obtener mediante la aplicación de cada uno de los instrumentos monetarios serán distintos. Por tanto, el grado de intensidad con que cada país los utilice será también diferente y la forma de aplicarlos tampoco será la misma.

Una de las características comunes que tienen estos instrumentos es que su aplicación es predecible y regular. Ello significa que ante situaciones de inestabilidad de precios o de tipos de interés, los agentes anticipan cuál va a ser la actuación del banco central, aunque no se pueda conocer perfectamente su cuantía, y que los efectos que tendrá dicha situación también pueden ser previstos.

Los instrumentos monetarios más clásicos son: las operaciones de mercado abierto, la manipulación de la tasa de redescuento y las variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias.¹¹

Operaciones de mercado abierto

Es el instrumento fundamental de la política monetaria en la actualidad. Estas operaciones consisten en la compra y venta de fondos públicos por parte del banco central, que dota de liquidez al sistema financiero o la retira, dependiendo de las necesidades de la economía. Cuando se consideran agregados monetarios como objetivo, éstos pueden alcanzarse controlando directamente la liquidez o cambiando los tipos de interés a corto plazo.

Como puede apreciarse, hay dos tipos fundamentales de operaciones de mercado abierto (*open market*): las operaciones en firme y las operaciones con pacto de recompra (cuando se venden se acuerda la fecha en la que se van a volver a comprar). Se pueden realizar cuatro tipos de actuaciones:

1. Elevación de los tipos de interés de los valores. En principio los bancos mantendrán valores en función de la rentabilidad que les reporten; cuanto mayor sea ésta, mayor será el interés por conservarlos o adquirirlos. Siempre que se lleve a cabo un aumento de los títulos en poder

¹¹ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 546 y 551.

- de la banca, con disminución de su tesorería, se estará produciendo una reducción de la liquidez.
2. Disminución de los tipos de interés de los valores. Su efecto es inverso al anterior.
 3. Venta de valores por parte del banco central. Producirá una detracción de liquidez de los bancos cuando éstos los adquieran.
 4. Compra de los valores por parte del banco central. Se inyectará dinero al resto del sistema financiero.

Obviamente, pueden efectuarse combinaciones a partir de las cuatro variantes citadas.

El éxito de las operaciones *open market* depende de la amplitud del mercado financiero y, más concretamente, del volumen y las características de los valores del Estado.

Las operaciones sobre obligaciones públicas a corto plazo, normalmente suponen el aumento (venta) o reducción (compra) de emisiones de títulos de hasta 90 días. En Estados Unidos constituye la primera operación de política monetaria desde hace años, instrumentándose para aliviar tensiones en la liquidez de las entidades financieras o para estabilizar la economía, reduciendo las posibilidades de crédito de aquéllas. En Europa su uso se ha generalizado e intensificado considerablemente a lo largo de la última década. En Alemania y Estados Unidos sólo se realiza con títulos del Departamento del Tesoro, pero en países como Japón, Francia y Reino Unido se utilizan también títulos privados (certificados de depósito o pagarés de empresa).

La compra-venta de valores a largo plazo por el banco central, se utiliza con el objeto de variar el tipo de interés de éstos. Esto se ha utilizado bastante menos, sobre todo en Estados Unidos.

El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)

Este instrumento consiste en la adquisición por la autoridad monetaria de valores o efectos descontados con anterioridad por la banca. En la práctica funcionan como créditos concedidos por el banco central a los bancos, con o sin garantía de títulos (son las “facilidades crediticias”).

El volumen del redescuento se ve afectado por tres tipos de variables:

1. Las líneas de redescuento, o límites máximos que puede redescantar el banco central.
2. Los sectores económicos sobre los que existe compromiso de redescuento.

3. La tasa de redescuento, es decir, el tipo de interés al cual realizar la operación.

Cuando se desea inyectar liquidez al sistema financiero, el banco central puede disminuir el tipo de redescuento y/o aumentar las líneas o cantidades totales de efectos redescontados. De esta manera, las entidades financieras que acudan a obtener este tipo de crédito del banco emisor tendrán mayor volumen de dinero, que después podrán prestar a sus clientes.

En la actualidad, el redescuento funciona más a través de la modificación del tipo de interés que del establecimiento de líneas de redescuento, puesto que se ha generalizado el uso del tipo de interés como variable operativa. Durante los años ochenta este instrumento ha perdido importancia, salvo en Japón, aunque en Alemania, Austria, Holanda y Portugal todavía sigue siendo relevante.

Las variaciones del tipo de redescuento suelen funcionar como señal de alarma, es decir, como indicador a los agentes económicos de lo que puede suceder a continuación, lo que significa que los mercados reaccionan de inmediato ante su utilización.

Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias

La legislación de muchos países exige a las entidades financieras el mantenimiento de unas reservas frente a sus depósitos, ya sea en dinero legal o en depósitos en el banco central. Estas reservas pueden cumplir varios fines: solvencia, liquidez, control monetario, incluso financiación del déficit público.

Al inicio de esta práctica predominó la preocupación por la solvencia y, por ello, el coeficiente de reserva era rígido y no susceptible de frecuentes variaciones, puesto que servía para dar seguridad a los depositantes. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reservas tuvieron como fin primordial la absorción de dinero sobrante para evitar una excesiva expansión de la oferta monetaria, sobre todo procedente del superávit de la balanza de pagos.

La forma más habitual de las reservas bancarias es el coeficiente de caja, establecido como una proporción del volumen de depósitos y todas las posibles formas de captar fondos por parte de los intermediarios financieros. La cantidad resultante debe ser depositada en el banco central, pero también cabe que pueda ser mantenida en caja por los bancos. Éstos, para cumplir con dicha obligación, informan al banco central periódicamente del volumen total de sus depósitos computables, dato que es importante para controlar la liquidez. Las reservas depositadas constituyen lo que llamamos ACSB.

De los países pertenecientes a la Unión Europea sólo Grecia, Irlanda, Italia y Holanda remunerar estas reservas y, habitualmente, a un tipo de interés inferior al del mercado.

Otros instrumentos monetarios

Existe una enorme diversidad de instrumentos que pueden utilizarse para regular la liquidez y que han sido usados con mayor o menor intensidad en todos los países. Sin embargo, a medida que las economías se desarrollan y que sus mercados financieros se amplían, las políticas monetarias tienden a aplicarse con técnicas indirectas, en las cuales se manipula la liquidez con todos o algunos de los instrumentos antes explicados para obtener la cifra deseada en algún agregado o en el tipo de interés elegido.

Cabe recordar algunas de las medidas de carácter más directo que se han utilizado para influir en las variables monetarias.

Hasta finales de los años setenta los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas de los bancos españoles estaban intervenidos. Esto significa que se establecía un control directo sobre ellos y, por tanto, las entidades financieras sólo podían determinar el volumen de sus operaciones, pero no su precio. Esta práctica ha existido, asimismo, en diversos países.

También pueden establecerse limitaciones sobre las operaciones de activo, fijando, por ejemplo, la tasa de crecimiento de los créditos a conceder por la banca. En ocasiones estas limitaciones son de carácter coercitivo.

La liquidez también puede limitarse obligando al cumplimiento de diversos coeficientes: *ratio* de recursos propios, coeficiente de inversión, etc., además del de caja.

Por último, se puede regular el volumen de crédito que las entidades pueden prestar a sus clientes a través de los préstamos que el banco central hace a la banca de forma directa.¹²

ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero ha venido experimentando desde la década de los ochenta una transformación significativa.

Dicho cambio se evidencia en un fortalecimiento de la intermediación financiera, que no funciona con base en depósitos, y que se conoce como *intermediación bursátil*. Esto es, la intermediación bursátil reemplaza a la intermediación bancaria.

¹² *Ibid.*

Esta división hace que el sistema financiero mexicano adquiera formas más sofisticadas de funcionamiento donde las fuentes de crédito pasan de un sistema basado en instituciones que reciben depósitos de corto plazo y otorgan préstamos de largo plazo a otro basado en el mercado de valores.

Éste es un proceso de cambio de una estructura financiera simple y altamente autorregulada a una sofisticada y menos regulada.

En México este proceso de sofisticación en la estructura y funcionamiento del sistema financiero comienza en 1989 mediante la liberalización del sector y reprivatización de los bancos. A partir de ambos hechos se aprobaron varias leyes para alcanzar dichos propósitos. A saber, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas; la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; la del Mercado de Valores; la General de Sociedades de Inversión, la de Agrupaciones Financieras y la de Instituciones de Crédito.

La premisa fundamental de estas reformas legales es que en el nuevo contexto internacional, la eficiencia y competitividad del sector se logra no en la dispersión legal, sino en una verdadera *corporativización financiera*.

De manera adicional, la reforma constitucional de junio de 1990 permitió el restablecimiento del régimen mixto en la prestación de servicios de banca y crédito, al introducir cambios sustanciales al régimen de propiedad, que regulaba a la banca desde la nacionalización de 1982. Tres iniciativas legislativas iniciaron este proceso: la Ley de Instituciones de Crédito, las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores y la Ley para Regular las Instituciones Financieras son básicas en esa dirección. Así con ellas se permite que residentes extranjeros participen en la tenencia accionaria de las nuevas instituciones y las autorizan para adquirir bonos gubernamentales y acciones empresariales en casi cualquier sector de la economía.¹³

Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) orienta el tránsito de la estructura de la banca múltiple, existente desde los años setenta, hacia una de banca universal más en consonancia con la tendencia internacional dominante. El propósito último de esta nueva forma de organización es la explotación de economías de escala como medio para reducir costos y mejorar la rentabilidad, lo que permite enfrentar la competencia internacional. En tanto que,

¹³ Carlos Roza, *La política macroeconómica en México, Siglo XXI*, México, 1998, pp. 142 y ss.

con las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores se adapta el marco jurídico a la existencia de agrupaciones financieras y se adecuan las normas de tenencia de acciones para permitir su propiedad en manos de no residentes.

Un nuevo y vigoroso impulso al proceso de internacionalización financiera ocurrió en 1993, al actualizar y renovar el marco jurídico y operativo que normaría la función de los intermediarios financieros. Impulsar una mayor eficiencia de la banca privatizada y abatir los costos de los servicios fue el objetivo. Para ello se autorizó la creación y operación de 19 instituciones de banca múltiple, de las cuales 11 operarían con una cobertura regional, seis serían de carácter subregional y las dos restantes atenderían la totalidad del territorio nacional.

En efecto, la nueva Ley de Instituciones de Crédito establece que la banca múltiple dividirá su capital social en 3 series de acciones. Las de serie "A" representativas del 51% del capital social de suscripción por personas físicas mexicanas o controladoras de grupos financieros, entre otros; las de serie "B", hasta un 40% del capital social, las cuales pueden ser suscritas por personas morales mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, y la serie "C" representativa hasta del 30% del capital social de suscripción de personas físicas o morales extranjeras.

La serie "C" de acciones en que se divide el capital de la banca múltiple representa una innovación importante que permite una apertura parcial del sistema bancario mexicano al capital foráneo, ya que dicha posibilidad estaba prohibida por las anteriores legislaciones que protegían a la industria bancaria mexicana frente al exterior.

Con una reforma de 1992 se creó una nueva serie accionaria correspondiente al capital adicional de las instituciones de banca múltiple y que son las llamadas acciones "L", de suscripción por capital extranjero en la Bolsa Mexicana de Valores (art. 12).

En materia de intermediarios y banca extranjera en México, éstas se regulan por el artículo 7o. de la ley, además, por las Reglas Generales sobre Operación y Establecimiento de Instituciones Financieras del Exterior dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, es importante destacar en materia de regulación la facultad que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de emitir circulares que faciliten la aplicación y cumplimiento de la legislación bancaria.

De acuerdo con el artículo 8o. de la LIC se señala que se requiere autorización del gobierno federal, a través de la SHCP, para operar como institución de banca múltiple, esta facultad es discrecional. Por su naturaleza, dicha autorización es intransferible. Asimismo, el artículo 9o. describe las características corporativas que deben cumplir los interesados para constituir una institución de banca múltiple y que son las siguientes:

1. Ser sociedad anónima de capital fijo organizada de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles.
2. Tener por objeto prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la LIC.
3. Deberán contar con un capital social y un capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley.
4. Su domicilio social estará en territorio nacional.
5. La escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma se someterá a la SHCP e inscribirse en el Registro Público del Comercio, así como cualquier modificación o reforma a la misma sin que medie mandamiento judicial.

También señala el establecimiento de sucursales, sujeto a la aprobación y autorización de la SHCP, así como cualquier modificación a los estatutos sociales de la banca múltiple.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional (art. 11).

El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de la serie "A", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante de la parte ordinaria del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "A" y "B".

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las acciones serán de igual valor; dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas. Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares.

Las acciones serie "L" serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores.

Además, las acciones serie "L" podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso los dividendos de esta serie podrán ser inferiores a los de las otras series.

Las instituciones podrán emitir acciones no suscritas, que conservarán en tenencia accionaria a que se refiere esta ley. Los suscriptores recibirán las constancias respectivas contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fije la institución (art.12).

Las acciones representativas de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por:

- I. Personas físicas mexicanas;
- II. Personas morales mexicanas, cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, sean efectivamente controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que mediante disposiciones de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. El gobierno federal y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa);
- IV. Las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y
- V. Los inversionistas institucionales mencionados en el artículo 15 de esta ley (art. 13).

Las acciones representativas de las series "B" y "L", serán de libre suscripción.

No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad (art.14). Para efectos de lo previsto en la presente ley, por inversionistas institucionales se entenderán a las instituciones de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores; a las sociedades de inversión comunes; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad que cumplan con los requisitos señalados en la Ley de Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores (art. 15).

De acuerdo con el artículo 17, ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital pagado de una institución de banca múltiple. Se exceptúa de lo anterior el gobierno federal, los inversionistas institucionales (siempre que no exceda su participación del 15%), el Fobaproa, las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros y los accionistas dentro de programas de fusión de dichas instituciones aprobadas por la SHCP.

En enero de 1994 se otorgó autonomía legal al Banco de México. Por último, con el capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se formalizaron las bases para liberar los movimientos de capital.

Por medio de estos cambios legislativos y estructurales, México ha venido ajustándose a la tendencia impuesta por la globalización en el funcionamiento del sistema financiero. Los cambios han estado orientados a lograr una transformación estructural del sector desde una perspectiva que hace hincapié en el funcionamiento bursatilizado de la economía, tal como lo requiere la dinámica de internacionalización financiera que se ha venido imponiendo mundialmente desde mediados de la década de los setenta, pero que se acentúa y acelera en el nivel mundial desde mediados de los años ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa. El enorme flujo de capital de portafolio que entró al país entre 1989 y 1994 aceleró la consolidación de esta dicotomía institucional entre bancos y mercados de capital.

Ley de Agrupaciones Financieras

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. En 1990 la reprivatización de la banca produjo un cambio radical en la estructura del sistema financiero nacional. El marco jurídico para regular las actividades del sector financiero se fundó en la modificación (publicada en el DOF el 18 de julio de 1990) a los artículos 28 y 123 constitucionales, la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley del Mercado de Valores, y por supuesto la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, la cual ha sido objeto de 6 reformas¹⁴ a partir de la fecha de su publicación.

El contenido de la ley se divide en cinco títulos, a saber:

Título primero. De las disposiciones preliminares

Regula la formación, organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como las atribuciones de las autoridades financieras, siendo facultad del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien interpretará para efectos administrativos, los preceptos de esta ley.

En lo no previsto por esta ley se aplicarán supletoriamente: la legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, el Código Civil para el

¹⁴ Mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 9 de junio de 1992, 23 de julio de 1993, 23 de diciembre de 1993, 15 de febrero de 1995, 30 de abril de 1996 y 23 de mayo de 1996.

Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación para efectos de notificaciones y para la tramitación del recurso señalado en el artículo 27 de esta ley.

Título segundo. De la constitución e integración de grupos

No proporciona un concepto propiamente dicho, de lo que ha de entenderse por grupo financiero, sin embargo señala cómo estarán integrados:

Artículo 7o. Los grupos a que se refiere esta ley, estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:¹⁵

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Empresas de factoraje financiero;
- IV. Casas de cambio;
- V. Instituciones de fianzas;
- VI. Instituciones de seguros;
- VII. Sociedades financieras de objeto limitado;
- VIII. Casas de bolsa;
- IX. Instituciones de banca múltiple;
- X. Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- XI. Administradoras de fondos para el retiro.

Las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero podrán llevar a cabo las siguientes actividades (art. 8o.):

- a) actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate;
- b) usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, y
- c) llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo.

Se requiere de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:

¹⁵ El grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros. En el caso de que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión o administradoras de fondos para el retiro.

- a) la constitución y funcionamiento de grupos financieros (art. 6o.);¹⁶
- b) la incorporación de una sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, o de una entidad financiera con cualquier sociedad (art. 10);
- c) la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución de este último (art. 11).

Las cuales serán otorgadas por la SHCP oyendo la opinión del Banco de México, y según corresponda de las comisiones Nacional Bancaria, de Seguros y Fianzas.

Tanto las autorizaciones como la revocación señaladas anteriormente deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 13).

Título tercero. Capítulo I. De las sociedades controladoras

La sociedad controladora es la encargada del control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes del grupo (art. 15).

Es una sociedad anónima cuyo objeto es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo, su duración será indefinida y su domicilio social se encontrará en territorio nacional (art. 16). Sus órganos de administración son los normales de una sociedad anónima (consejo de administración), pero el número de sus miembros debe ser de 11 consejeros (o sus múltiplos).

Las bases de su funcionamiento y operación son las siguientes:

- a) Será propietaria de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.
- b) En ningún caso podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo.
- c) Los estatutos de la sociedad controladora, los convenios que celebre con subsidiarias y las modificaciones a dichos documentos deberán aprobarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inscribirse en el Registro Público de Comercio.
- d) Su capital ordinario se integrará por acciones serie "A" (cuando menos 51%) y acciones serie "B" (49% restante). Puede contar con un capital adicional serie "L", el cual no será mayor al 40% del capital ordinario.
- e) No podrán participar en forma alguna en el capital social de una controladora, personas morales que ejerzan funciones de autoridad. Tampoco

¹⁶ La cual es otorgada discrecionalmente y puede ser revocada si la controladora o alguno de los integrantes del grupo incumplen lo dispuesto en la ley en estudio.

podrán hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo.

- f) Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital social de una controladora.

Capítulo II. De las filiales de instituciones financieras del exterior

Las filiales de instituciones financieras del exterior, son aquellas entidades financieras constituidas en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional, en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales.¹⁷

También se prevé la existencia de sociedades controladoras filiales. Siendo estas sociedades mexicanas autorizadas para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de esta ley, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

En este título se establecen los requisitos para la constitución y funcionamiento de dichas entidades financieras, integración del capital social y requisitos para la adquisición de acciones.

Las sociedades controladoras filiales contarán con un consejo de administración (integrado por 11 consejeros o sus múltiplos), y el órgano de vigilancia estará integrado por lo menos por un comisario.

Título Cuarto. De la protección de los bienes del público

Establece la responsabilidad en que pueden incurrir la controladora y las entidades integrantes de un grupo financiero, las cuales deben plasmarse en un convenio. La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo; igualmente responderá de manera ilimitada por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En tanto que cada una de las entidades financieras no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los participantes del grupo.

Da los principios para el apoyo preventivo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores. Establece la inspección y vigilancia a que estará sujeta la controladora mediante una comisión, según determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

¹⁷ Entendiendo por filial, a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar conforme a la ley correspondiente, como cualquiera de las entidades financieras mencionadas anteriormente, que pueden formar parte de un grupo financiero.

para el supuesto de que la comisión competente detecte irregularidades en la controladora que afecten su estabilidad o solvencia y ponga en peligro los intereses del público o de sus acreedores, el presidente de aquella podrá, de acuerdo con la junta de gobierno, declarar la intervención gerencial de la controladora de que se trate y designar a la persona física que se haga cargo de la sociedad, con el carácter de interventor-gerente.

Título quinto. De las disposiciones generales

Establece la existencia de sociedades de información crediticia, regulando los requisitos para su establecimiento, y las reglas para su funcionamiento y operación, destacando la obligación de guardar el secreto bancario.

Señala las reglas y limitaciones para que los integrantes de un grupo puedan adquirir acciones representativas del capital de otras entidades financieras.

Establece la obligación de las controladoras y de las entidades financieras de proporcionar la información que les sea requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA

De acuerdo con el análisis que se ha venido realizando, está claro que las actuaciones en materia fiscal y monetaria deben coordinarse necesariamente, aunque hasta ahora sólo se ha planteado el tema desde la óptica de la política fiscal, por lo que un análisis complementario y que al mismo tiempo tenga cierto sentido recapitulativo resulta muy conveniente.

De acuerdo con lo anterior, la cuestión clave a responder sería: ¿qué consecuencias plantea una acción fiscal expansiva a la política monetaria? La respuesta no puede ser unívoca, en el sentido de que depende de dos factores básicos. Primero, está condicionada por el papel que asignemos a la política monetaria: pasivo —supeditado a la política fiscal de la que depende y debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo primordial de control monetario— o activo —independiente, pero coordinado a la política fiscal y persiguiendo básicamente la estabilidad de precios a través del control monetario—.

En segundo término, este papel activo o pasivo de la política monetaria depende también de la forma elegida para financiar el déficit público: emisión de dinero y/o deuda pública interna.

Un análisis completo en torno a esta cuestión llevaría a tratar separadamente los siguientes elementos:

- a) política monetaria pasiva con déficit público financiado por vía monetaria;
- b) política monetaria pasiva con déficit público financiado por deuda pública;
- c) política monetaria activa con déficit público financiado por vía monetaria, y
- d) política monetaria activa con déficit público financiado con emisión de deuda pública.

En efecto, si el papel de la política monetaria es pasivo, debiendo anteponer la financiación del déficit público a su objetivo básico de control monetario, siempre se producirá un efecto expansivo sobre la economía, aunque normalmente se dará un cierto efecto inflacionario, añadiéndose un efecto de expulsión del sector privado en el supuesto de que la vía elegida de financiación fuese la emisión de la deuda.

Por el contrario, si el papel de la política monetaria es activo —prevalce el objetivo monetario sobre los fiscales—, una compensación de los incrementos no deseados de la cantidad de dinero —derivado del incremento del gasto público— mediante el uso contractivo de sus instrumentos (esterilización) —piénsese por ejemplo, en un incremento del coeficiente de caja o en un aumento del tipo de redescuento— no tiene por qué producir tensiones inflacionistas, sea cual sea la vía elegida para financiar dicho déficit público. No obstante, necesariamente se produciría una reducción de los fondos disponibles para la financiación del sector privado —reducción del crédito— y/o un incremento de los tipos de interés con el consiguiente efecto negativo en la inversión privada y el consumo (*crowding-out financiero*).

Por otra parte, la consideración adicional de los efectos de riqueza complica mucho más las relaciones entre política monetaria y fiscal, debido a que, como hemos comprobado, pueden originar un mayor grado de expulsión del sector privado o bien un efecto expansivo adicional, según dependiendo de si el déficit se financie con deuda pública o con creación de dinero, respectivamente.

En el caso particular de que se consideren variaciones en los precios, los resultados de intentar expansionar la economía por el cambio de un mayor déficit público —política fiscal expansiva— son mucho más inciertos, dependiendo sobre todo del grado de respuesta de los tipos de interés y de la importancia de los efectos de riqueza contrapuestos que se producen en el proceso. De cualquier modo, con carácter general, sí que puede afir-

marse que en el caso de generarse efectos positivos sobre la renta, éstos serán siempre más atenuados; es decir, la eficacia de la política fiscal expansiva será mucho más reducida que si no se tienen en cuenta cambios en los precios.

Dentro de este contexto, el análisis de los efectos de riqueza no suele poner de manifiesto, tan claramente como expusimos al comienzo de este apartado, la cuestión del papel que desempeña una política monetaria activa o pasiva frente a una política fiscal expansiva.

Es necesario dejar constancia de que estamos frente a un tipo de actuación de la política económica en la que los planteamientos macroeconómicos que se adopten, de partida condicionan de manera importante las conclusiones finales que se alcancen; no estando los economistas —en buena medida porque los estudios empíricos no arrojan resultados determinantes— de acuerdo acerca de si, ante la opción de una política fiscal expansiva, es mejor acudir a la vía monetaria o a la emisión de deuda pública; aparte de tampoco existir un consenso generalizado sobre los efectos macroeconómicos a corto y largo plazo que genera el déficit público.

La única cuestión que quizá deje en claro todo el tratamiento que se ha realizado sobre este tema es que, dentro del contexto real en el que funcionan las economías modernas, resulta del todo ineludible coordinar las actuaciones monetarias y fiscales si no quiere generarse un amplio y variado conjunto de efectos perversos sobre la economía, manifestados de manera fundamental por expansiones de mucha mayor magnitud de la prevista, con los subsecuentes incrementos de precios; aparte de una posible serie de efectos negativos —por diferentes vías— sobre la actividad del sector privado.¹⁸

EL FOBAPROA (FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un fideicomiso¹⁹ que fue creado en 1990, al contemplarse en la Ley de Instituciones de Crédito,²⁰ ya

¹⁸ Juan Cuadrado Roura, *op. cit.*, pp. 619 y 621.

¹⁹ El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito establece la naturaleza jurídica del Fobaproa de fideicomiso; este artículo dice a la letra: "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro [...]"

²⁰ Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990. (En vigor a partir del 19 de julio de 1990.)

que el artículo 122 de este ordenamiento es el fundamento jurídico de dicho fondo; algunos aspectos sobresalientes del mismo son los siguientes:²¹

1. En este fondo (o fideicomiso) participan instituciones de banca múltiple, debido a que la finalidad del mismo es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar dichas instituciones de crédito, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.
2. Un punto importante es que la constitución de este fideicomiso por el gobierno federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, sin embargo, este fondo es administrado por el Banco de México, además de que existe un comité técnico del fondo que está integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que de hecho el Poder Ejecutivo tiene una gran influencia sobre este fondo.
3. Las instituciones de banca múltiple tienen que dar garantías, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida, para que puedan recibir apoyos preventivos.
4. De igual forma, dichas instituciones de crédito deben cubrir aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.
5. En el supuesto de que se conformen sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito, estarán obligadas a aportar al fondo la cantidad inicial que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

²¹ El antecedente del Fobaproa fue el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, prevista en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985, que fue abrogada con el establecimiento de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual en su artículo décimo transitorio señala lo siguiente: "El gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple, constituido de conformidad con el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abroga, para hacer los ajustes, a los términos previstos en el artículo 122 de esta ley, en un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

Después del proceso de privatización de 18 instituciones bancarias, del impacto que tuvo la devaluación de diciembre de 1994 y de una anticipada apertura al capital extranjero, a la fecha quedan seis bancos cuyos accionistas originales mantienen sin cambios su control y 15 instituciones que en los últimos tres años fueron intervenidas, adquiridas o fusionadas.

Esto lleva a abordar el problema que ha implicado para el país enfrentar a un pasivo contingente derivado de todas estas deficiencias, que implicó en su origen alrededor de 90 mil 800 millones de pesos, en términos reales, y ahora se ubica en más de 380 mil millones, es decir, más de cuatro veces y el equivalente a 11.9 por ciento del PIB de 1997. Su razón de ser puede enfocarse en tres vertientes:²²

1. Derivado de las altas tasas de interés, la desaceleración económica y de un endeudamiento excesivo, ante una autoridad laxa en el seguimiento de esta variable fundamental, las familias y empresas se vieron en mayor o menor medida, impedidas a cubrir sus compromisos en los términos y montos originales.
2. A fin de evitar una corrida bancaria que pudiera derivar en un colapso financiero de importantes consecuencias para el crecimiento de la economía del país y asegurar el sistema de pagos nacional, se ha apoyado al ahorro interno a través de las distintas operaciones que ha realizado el Fobaproa, lo cual implica recursos por 264 mil 700 millones de pesos y que significan, de la misma manera, 8.3 por ciento del PIB.
3. El otro problema que tuvo que resolverse por esta vía fue el de las autopistas concesionadas, cuyo orden de magnitud rebasaba a los propios deudores y acreedores bancarios, implicando en su solución a las propias autoridades federales.

El Ejecutivo federal propuso al Congreso de la Unión desaparecer los Fondos Bancarios de Protección al Ahorro (Fobaproa) y de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) y crear, en su lugar, el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade).

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* del día 19 de enero de 1999, fue expedida la Ley para la Protección al Ahorro Bancario. A través

²² Comentarios de Luis Fabre Pruneda, *El Financiero*, México, 31 de marzo de 1998.

de la cual se crea el Instituto para la Protección al Ahorro (IPAB), el cual sustituye al Fobaproa.

El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la administración del sistema de protección al ahorro bancario (art. 2o. LPAB).

El Instituto tiene por objeto (art. 67 LPAB):

- Proporcionar a las instituciones bancarias un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del instituto en forma subsidiaria y limitada en las obligaciones (establecidas en la ley) a cargo de dichas instituciones.
- Administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Siendo algunas de sus atribuciones (art. 68 LPAB):

- Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente ley.
- Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto.
- Otorgar financiamiento a las instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones.
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones.

Su gobierno y administración estará a cargo de una Junta de Gobierno (formada por siete vocales)²³ y un secretario ejecutivo. Ello constituye la principal diferencia con relación al Fobaproa, ya que éste era dirigido por un solo hombre con facultades discrecionales.

El IPAB asumirá la titularidad de las operaciones de saneamiento diferente de aquella de capitalización de compra de cartera realizadas por el Fobaproa y el Fameval, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la CNBV (art. 7o. transitorio).

La ley del IPAB abre la posibilidad de que los bancos emitan títulos negociables con el aval del Instituto hasta por 6% de los depósitos totales del sistema bancario, con el objeto de obtener liquidez.

Los artículos 45 y 47 de la ley establecen que para el cumplimiento de los compromisos asumidos el Instituto solicitará al Congreso, de conformidad con lo que establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política Mexicana, la asignación presupuestaria correspondiente. Mas si tomamos en cuenta que este Instituto asume las obligaciones que anteriormente tenía el Fobaproa, el Instituto solicitará anualmente una asignación presupuestal para cubrir las deudas de su antecesor.

PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO 1999

El 31 de diciembre de 1998 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1999. Tras largas discusiones derivadas de divisiones partidistas y enfoques diferentes respecto a la estructura del gasto, finalmente fue aprobado oportunamente.

Resulta conveniente mencionar la tendencia a la disminución y eliminación de subsidios que se otorguen de manera general, tal es el caso del subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, el cual se dio por terminado mediante decreto de la misma fecha, sin embargo, según el mismo decreto del Presupuesto (art. 11 transitorio) se busca fortalecer y coadyuvar la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación interinstitucional entre la Secretaría y las dependencias y entidades que participan en programas de combate a la pobreza.

Subsisten diversos programas de apoyo al campo, tales como los Programas de Alianza para el Campo, de Apoyos a la Comercialización y de Apoyos Directos al Campo, Procampo, cuyas reglas deberán publicarse a

²³ El secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

más tardar en el mes de marzo, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (art. 9o. transitorio).

Respecto a las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, los recursos deberán asignarse al cumplimiento de dichos programas, y al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (décimo transitorio).

Analistas económicos y financieros definen como “austero” el presupuesto para 1999, toda vez que “ante el desplome de las bases gravables, el sector público depende esencialmente de los ingresos petroleros, cuyos precios se encuentran hoy por debajo de los 8 dólares por barril. La política monetaria restrictiva afectará el servicio de la deuda del sector público y el crecimiento de las bases gravables”.²⁴

²⁴ Capem/Oxford Economic Forecasting. “El austero presupuesto de 1999”, *Revisia Análisis*, México, Año 2, Núm. 8, p. 32.

VIII. DERECHO ECONÓMICO Y FOMENTO INDUSTRIAL	161
Introducción	161
Política de fomento industrial	162
Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	163
Instrumentos jurídicos para el desarrollo económico	165
Subsidios	165
Estímulos fiscales	167
Desregulación económica	170
Programas de apoyo financiero	177
Problemas de transferencia de tecnología e inversión extranjera	179
De la tecnología	179
De la inversión extranjera	182
Legislación reglamentaria	184
Ley Federal de Competencia Económica	184
Ley de Metrología y Normalización	185
Ley de Inversiones Extranjeras	187
Ley de Propiedad Industrial	189

VIII. *Derecho económico y fomento industrial*

INTRODUCCIÓN

Según sea el sistema económico vigente, las normas jurídico-económicas que fomentan la actividad industrial, tienen una fisonomía diferente.

En México, que se encuentra en la implementación acelerada de una economía de mercado, se exhibe un derecho económico desregulador que al decir de Werner Sombart “se inclina hacia una marcada consideración hacia los intereses capitalistas”,¹ sobre todo con las libertades de propiedad, de adquisición, “de ejercer la actividad económica cómo, cuándo y dónde cada uno quiere, incluso esto se refuerza con el principio de trato nacional que el TLCAN otorga a los empresarios canadienses y estadounidenses”² (residencia, constitución y arbitraje, por ejemplo).

Así, el derecho económico moderno incluye, en el análisis de Sombart: las libertades de apropiación, utilización, enajenación y sucesión hereditaria de bienes; la protección de los derechos privados legítimamente adquiridos y de manera general, garantías de tráfico y positivo estímulo a los intereses capitalistas.³

Como se afirmó en el primer capítulo, el derecho económico mexicano asiste a un cambio cualitativo en el cual el Estado cede sus facultades de rectoría y planeación dejando a los sectores privados —nacionales y extranjeros— y al mercado interno —zonal y mundial—, las decisiones fundamentales del desarrollo industrial del país. Se trata, en suma, de un Estado menos interventor y cada vez más promotor.

Ahora bien, el sector industrial y su fomento en México comprende la planta productiva nacional, es decir, la suma de empresas manufactureras que tienen como arranque básico la utilización de energéticos, sector estra-

¹ Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 64-65.

² *Idem.*

³ Marcos Kaplan, *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM-Pemex, México, 1994.

tégico que por mandato constitucional está radicado en el sector público de la economía (energía eléctrica y petróleo).

El sistema productivo nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Nacional Financiera (INEGI-Nafin), está integrado por 1.3 millones de empresas establecidas, de las cuales 98% lo capturan las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas empresas absorben más del 50% de la mano de obra, aportan 43% del producto nacional equivalente al 11% del producto interno bruto, PIB.

En cuanto a la localización de la planta productiva, se observa una concentración evidente. El 61% de dichos establecimientos se ubica en el Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz.

Según la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la planta industrial nacional la conforman 44 ramas que en conjunto generan 44% del producto manufacturero.⁴

De acuerdo con la revista *Expansión*, las diez principales empresas exportadoras nacionales son: Pemex, General Motors, Chrysler de México, Teléfonos de México, IBM de México, Desarrollo Industrial, ISPAT Mexicana, Aerovías de México, Celanese Mexicana y Met-Mex Peñoles.

Por su parte, las mayores importadoras son: General Motors, Chrysler de México, Hewlett Packard de México, Aerovías de México, Teléfonos de México, Controladora Comercial Mexicana, INIK, Kodak Mexicana, Teleindustria Ericsson y DINA Autobuses.⁵ Conviene destacar que estas últimas participaron activamente en los 38 483 millones de dólares que en 1993 integraron la columna de importaciones que no han sido hasta la fecha compensadas por las empresas exportadoras.

Sin embargo, para 1996, las exportaciones mantienen una tasa de crecimiento anual cercano al 20%, indicador positivo a todas luces que puede, sin embargo, neutralizarse con un aumento dinámico de las importaciones —digno de crecimiento para algunos analistas— provocando indicios de preocupación en la balanza comercial para los próximos 12 meses.

POLÍTICA DE FOMENTO INDUSTRIAL

El modelo económico neoliberal iniciado en la década de los ochenta, ha pretendido consolidarse al inicio de los noventa con base en tres premisas esenciales:

⁴ Canacintra, *Informe Anual*, Mimeo., 1993.

⁵ "Las Principales Empresas Importadoras y Exportadoras de México", en *Revista Expansión*, núm. especial, México, 1994.

1. Saneamiento de las finanzas públicas.
2. Privatización de empresas paraestatales.
3. Apertura económica y comercial.

El instrumento de política económica para llevar a cabo dichas metas han sido los numerosos pactos o acuerdos para la estabilidad y el crecimiento, mecanismos cupulares que no son contemplados ni en la carta fundamental, ni en el derecho económico nacional.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1996, se diseñó este programa sectorial, que tiene como objetivo establecer la coordinación de los sectores productivos para desarrollar una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y con mayor contenido tecnológico (véase anexo VII).

Las líneas estratégicas contempladas en él, apuntan a:

- a) crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación;
- b) fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional, y
- c) inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Ahora bien, las políticas para promover la competitividad de la industria mexicana se enumeran así:

1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.
3. Fomento a la integración de cadenas productivas.
4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
5. La regulación económica.
6. Promoción de exportaciones.
7. Negociaciones comerciales internacionales.
8. Promoción de la competencia.

Para la nueva política industrial que se contempla, destaca el fomento a la integración de cadenas productivas y cuya importancia es textualmente señalada por el programa, que a la letra dice:

Resulta indispensable dar a la política de fomento de integración de cadenas productivas, una base regional sólida. La experiencia internacional confirma que con frecuencia, las cadenas industriales exitosas se integran sobre bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficiencia las “economías de aglomeración”; la presencia de un núcleo de empresas exitosas tiende a atraer factores productivos en condiciones competitivas de calidad y precio —fuerza de trabajo capacitada, institutos de educación especializada, proveedores eficientes, clientes dinámicos—, que su vez, refuerzan la competitividad de todo el agrupamiento industrial[...]

En la estrategia de política industrial, las acciones que se contemplan al respecto son: *a)* diseñar programas de coordinación regional; *b)* desarrollar parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las diferentes regiones, y *c)* diseñar y ofrecer servicios de atención y promoción a la inversión nacional y foránea.

Las cadenas productivas diseñadas en el programa son las siguientes:

- a)* industria manufacturera de contenido tecnológico elevado;
- b)* industria de manufactura ligera intensiva en mano de obra;
- c)* industria petroquímica y derivados;
- d)* industria automotriz;
- e)* proveedores del sector público;
- f)* sector forestal-industrial;
- g)* sector agroindustrial, y
- h)* sector minero.

Otro aspecto que destaca el programa, es el referente a la desregulación económica, la que se materializará con base en los siguientes principios:

1. Justificación y objetivos claros de la regulación.
2. Beneficios netos de la desregulación.
3. Factibilidad de aplicación.
4. Coordinación entre las distintas entidades del gobierno con facultades regulatorias.

La promoción de la competencia justa tanto interna como externa, permite la mayor eficiencia de todo el sector industrial, por ello es que el programa contempla en esta materia tres elementos. La prevención y combate a prácticas monopólicas, la protección oportuna contra el *dumping* y

la subvención y el estricto cumplimiento de regulaciones arancelarias y no arancelarias en la importación de productos.

En cuanto al comercio exterior, el programa contempla dos rubros importantes, la promoción de exportaciones y negociaciones comerciales internacionales.

La política de promoción de exportaciones se basa en los siguientes principios: mayores recursos para la promoción de exportaciones, promoción congruente con la oferta exportable y estrecha coordinación de las acciones, tanto del sector público como privado.

En materia de negociaciones comerciales internacionales, el programa establece los siguientes principios: reciprocidad de acceso a mercados, establecer plazos de apertura graduales para el sector industrial y comunicación estrecha entre el gobierno federal, Poder Legislativo y sector privado.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Subsidios

Para iniciar este apartado es importante definir lo que ha de entenderse por subsidio: según la fracción I del artículo 73 del Presupuesto de Egresos para 1998.⁶

Los subsidios son los recursos federales que se asignan para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los del mercado o de los costos de producción, así como para promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos.

Un concepto muy vinculado a éste, es el de transferencias, las cuales según la fracción II del artículo antes mencionado "son las ministraciones de recursos federales, que se asignan para el desempeño de las atribuciones que realizan las entidades y los órganos administrativos desconcentrados". Es decir, tienen la misma función que los subsidios, la diferencia es a quién le son asignados.

Respecto a los subsidios, es importante mencionar, en principio, que cada institución que recibe dicho ingreso, debe destinarlos a programas o planes bien definidos, los cuales deben cumplir con los requisitos antes señalados.

⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1997.

Por lo que se refiere a las transferencias, éstas se destinan a diversos organismos desconcentrados, con funciones muy específicas,⁷ como por ejemplo las siguientes:

1. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
2. Caminos y Puentes Federales.
3. Ferrocarriles Nacionales de México.
4. Instituto Mexicano del Seguro Social.
5. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
6. Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
7. Centro Nacional de Metrología.
8. Colegio de México.
9. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
10. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
11. Distribuidoras Conasupo (son regionales).
12. Hospital General.
13. Instituto Nacional de Bellas Artes.
14. Instituto Nacional Indigenista.
15. Instituto de Ecología.
16. Instituto Politécnico Nacional .
17. Leche Industrializada.
18. Televisión Metropolitana Canal 22.
19. Universidad Nacional Autónoma de México.

Con el objeto de asegurar que los subsidios y las transferencias se apliquen efectivamente para alcanzar los objetivos y metas contenidos en los programas autorizados, así como a los sectores o población objetivo, además de ser plenamente justificados, será responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades evaluar y reportar los beneficios económicos y sociales, con la periodicidad que determinen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁸

Por ser erogaciones con cargo al presupuesto público, el Ejecutivo federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, debe tener un control sobre los mismos. En el informe de gobierno de este año se exhibe una síntesis de la cuenta de la hacienda pública federal, en la que se detalla lo relativo a subsidios y transferencias:

⁷ Para información más detallada consultar la publicación de la SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, publicación trimestral de la SHCP.

⁸ Artículo 79 del Presupuesto de Egresos para 1998.

Durante enero-junio de 1998, el gobierno federal otorgó ayudas, subsidios y transferencias por 127 958.4 millones de pesos, monto superior en 22.9% en términos reales respecto al del mismo periodo del año anterior. Los recursos asignados para ayudas, a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro ascendieron a 1 470.4 millones de pesos, destinándose al pago de pensiones civiles, militares y de gracia.⁹

Por concepto de subsidios se asignaron 11 811.0 millones de pesos para apoyar el consumo de tortilla y harina de maíz, la distribución de maíz en zonas rurales, la provisión de leche a niños de escasos recursos, así como las actividades prioritarias de ASERCA, la Comisión de Sanidad Agropecuaria, el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y a los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social; asimismo, se otorgaron 385.6 millones de pesos para la descentralización de recursos a las entidades federativas y a los municipios, principalmente a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.¹⁰

Según el objeto del gasto, los subsidios se clasifican en:

- a) subsidios a la producción;
- b) subsidios al consumo;
- c) apoyos financieros a estados y municipios;
- d) subsidios para inversión, y
- e) subsidios para cubrir deficientes de operación.

En el cuadro de la página siguiente, extraído del informe de gobierno de 1998, se detallan las cantidades destinadas a ayudas, subsidios y transferencias durante 1996 y 1997.

Estímulos fiscales

Con fecha 29 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los siguientes decretos: el decreto por el que se reforma el diverso apoyo adicional a los deudores del fisco federal. Mediante este decreto se extiende la vigencia del Proafi hasta el 31 de diciembre de 1998, y el decreto por el que se exime del pago de diversas contribuciones federales, como las siguientes:

Exención del impuesto al activo de 1998. Artículo primero. A los contribuyentes del impuesto al activo cuyos ingresos para efectos de la Ley del Impuesto sobre la

⁹ Publicación oficial del informe anual de gobierno de 1998, p. 76.

¹⁰ *Idem.*

CONCEPTO MILLONES DE PESOS	1996	1997
MILLONES DE PESOS		
TOTAL	149 156.4	233 747.4
Ayudas	5 946.3	8 144.6
Pensiones	1 150.7	1 552.0
Ayudas para expropiación de predios	1 741.3	448.0
Ayudas a instituciones sin fines de lucro	945.9	3 322.7
Becas	1 342.9	1 376.6
Ayudas culturales y sociales	648.4	710.4
Otros	117.1	734.9
Subsidios	22 929.0	28 258.7
Subsidios a la producción	7 674.8	10 078.4
Subsidios al consumo	8 716.8	8 303.1
Apoyos financieros a estados y municipios	0	1 875.0
Subsidios para inversión	1 566.8	1 305.6
Subsidios para cubrir deficientes de operación	4 471.8	6 461.8
Otros	498.8	234.8
Transferencias	120 281.1	197 344.1
Apoyos financieros a estados y municipios	50 728.4	83 539.5
Servicios personales	23 986.6	47 360.1
Adquisición de materiales y suministros	9 605.9	7 819.2
Contratación de servicios	7 779.2	12 629.2
Adquisición de bienes muebles	6 796.9	8 076.1
Gastos de asistencia social	3 064.5	3 986.1
Apoyos para obras públicas	4 810.6	5 011.7
Transferencias del Estado para seguridad social	6 633.7	22 124.8
Inversión financiera	3 800.4	0
Otros	3 074.9	6 797.4

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Renta en el ejercicio de 1997, no hubieren excedido de 10 000 000 de pesos, se les exime del pago del impuesto al activo que se cause durante el ejercicio fiscal de 1998.

Exención de impuesto al valor agregado (IVA) por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico. Artículo segundo. Se exime totalmente del IVA que se cause por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico durante el ejercicio fiscal de 1998.

Acreditamiento del IVA. Artículo tercero. Los contribuyentes que presten el servicio o suministro a que se refiere el artículo anterior, podrán efectuar el acreditamiento del impuesto que se les hubiere trasladado por la adquisición de bienes y servicios destinados a la prestación del servicio o suministro señalado, en los términos de las disposiciones aplicables.

Facultades de la SHCP. Artículo cuarto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las disposiciones necesarias para la correcta y debida aplicación de las exenciones previstas en el presente decreto.

Decreto. Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre de 1998.

Artículo segundo. Publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se creó un decreto de estímulos fiscales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, como el siguiente:

Impuesto al activo. Artículo 14. En materia de estímulos fiscales, durante el ejercicio fiscal de 1998, se estará a lo siguiente:

- I. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, consistente en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el ejercicio, mismo que podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarse.
- II. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los contribuyentes residentes en México que se dediquen al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes por los aviones o embarcaciones que tenga concesión o permiso del gobierno federal para ser explotados comercialmente, en los siguientes términos:
 - a) Tratándose de aviones o embarcaciones arrendados, acreditarán contra el impuesto al activo a su cargo, el impuesto sobre la renta que se hubiera retenido de aplicarse la tasa del 21% en lugar de la tasa del 5% que establece el artículo 149 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los pagos por el uso o goce de dichos bienes, siempre que se hubiera efectuado la

retención y entero de este último impuesto y que los aviones o embarcaciones sean explotados comercialmente por el arrendatario en la transportación de pasajeros o bienes.

- b) En el caso de aviones o embarcaciones propiedad del contribuyente, el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplicará por el factor de 0, tratándose de aviones y por el factor de 0.2 tratándose de embarcaciones y el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción no podrán reducir del valor del activo del ejercicio las deudas contratadas para la obtención del uso o goce o la adquisición de los aviones o embarcaciones por los que se aplique el estímulo a que la misma se refiere.

- III. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los almacenes generales de depósito por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, consistente en permitir que el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplique por el factor de 0.2; el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción, que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

- IV. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a las personas físicas que tributen conforme a la sección III. del capítulo VI, del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en eximir a dichos contribuyentes del pago de este impuesto.

Desregulación económica

Por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1989, se facultó a la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial (Secofi), para revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional.¹¹

Para llevar a cabo dicha revisión y cumplir con los demás objetivos contenidos en el acuerdo mencionado, se estableció un programa a través de un acuerdo secretarial, mismo que fue publicado en el DOF el 3 de febrero de 1989.

Este programa precisa las acciones a realizar para el cumplimiento de los propósitos previstos en el acuerdo presidencial citado, y prevé que estará a cargo de un coordinador, que actualmente es el jefe de la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi.

Asimismo, con fecha 2 de octubre de 1995, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secofi, mismo que establece en su artículo 37 las atribuciones a cargo de la Unidad de Desregulación Económica, entre las que se encuentran:

Desarrollar una estrategia general y lineamientos específicos para adecuar el marco regulatorio de la actividad económica nacional en aquellas áreas y ramas donde la reglamentación existente sea inconvenientemente inhibitoria o constituya un obstáculo a la eficiencia y productividad económica nacional.

Realizar los estudios necesarios que permitan identificar aquellos ordenamientos cuyas normas constituyen barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados o que fomenten una concentración excesiva de los productores, en detrimento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores.¹²

Estas facultades se han venido ejerciendo a través de la formulación de diversos proyectos de reformas, adiciones o derogaciones de aquellas disposiciones jurídicas que inhiben la libre concurrencia de los particulares o grupos sociales a la actividad económica nacional, y promoviendo la celebración de convenios con otras dependencias del gobierno federal o con entidades federativas, para analizar y proponer medidas en materia de regulación económica.

Además, la desregulación se ha enfocado, principalmente, a mejorar la eficiencia del marco normativo vigente, para que la salud humana, el medio ambiente, la sanidad vegetal y animal, así como los intereses de los

¹¹ Este acuerdo presidencial fue abrogado por el artículo segundo transitorio del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹² Véase fracciones II y III del artículo 37 del Reglamento Interior de la Secofi.

consumidores, sean preservados al menor costo posible para el establecimiento y crecimiento de las empresas.

De esta manera, y en aras de fortalecer la desregulación a través de la supresión de aquellas disposiciones legales que por los requisitos o trámites que prevén aumentan costos y desalientan la producción, el 24 de noviembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE).

Dicho acuerdo presidencial (ADAE), tiene por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, estando a cargo de la Secofi su aplicación e interpretación para efectos administrativos.¹³

Asimismo, destacan en el contenido del ADAE, la creación del Registro Público de Trámites Empresariales que llevará Secofi y que formará parte del Registro Federal de Trámites de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Consejo para la Desregulación Económica (Consejo), como órgano técnico y consultivo para el cumplimiento del acuerdo, que integra las opiniones de los diversos sectores de la sociedad en el esfuerzo desregulatorio, y que sesionó por primera vez el 8 de diciembre de 1995.¹⁴

Dicho Consejo está integrado por los titulares de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, que lo preside; de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que funge como vicepresidente; de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social; por cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académicos, laboral y agropecuario. Además, se invita de manera permanente al gobernador del Banco de México y, cuando los asuntos a tratar así lo requieren, el presidente del Consejo puede invitar a los gobernadores de los estados y a otros servidores públicos.

Asimismo, con el ADAE se ha iniciado un proceso de revisión y ajuste de las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal, cuya aplicación compete a las dependencias de la administración pública centralizada, y con esta misma finalidad, se elaboran propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal, así como a las disposiciones expedidas por entidades federales, es decir, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos.

¹³ Véase artículo 10. del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹⁴ *Ibid.*, artículos 90. y 11.

El citado proceso de revisión y ajuste se ha emprendido con la realización de tres acciones que tienen por objeto establecer un marco normativo que incremente la competitividad de las empresas, a saber:

1. Revisión integral de los trámites federales vigentes.
2. Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas.
3. Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica.

Revisión integral de los trámites federales vigentes. Por acuerdo del Consejo se estableció una estrategia de *revisión vertical* y otra *horizontal* de los trámites y requisitos que establecen las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La *estrategia vertical* consiste en revisar los trámites vigentes de cada una de las dependencias y entidades, y consta de dos etapas:

La primera consiste en elaborar un inventario de todos los trámites federales existentes, que habrá de publicarse en otoño de 1996. Su finalidad es identificar la totalidad de los trámites vigentes en cada una de las dependencias y entidades federales y describir en forma detallada la información, datos y demás documentos anexos que se requieren para realizar el trámite.

La otra consiste en revisar el inventario de trámites vigentes de cada dependencia y entidades e inscribir, en el Registro Federal de Trámites Empresariales, aquellos cuya permanencia se justifique. Esta instrumentación, así como la publicación de los inscritos, en el *Diario Oficial de la Federación*, se irá realizando conforme a la conclusión que de la revisión mencionada se realice en cada dependencia y entidad, así como en la medida en que se lleven a cabo las reformas administrativas y legales correspondientes.

Esta *estrategia vertical* ha dado buenos resultados —por lo menos en el caso de la Secofi—, la que el 28 de junio de 1996 publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Desregulatorio¹⁵ de la misma y su Sector Coordinador.¹⁶

En efecto, con este Acuerdo Desregulatorio se redujeron los trámites vigentes de 211 a sólo 127; disminuyeron los requisitos y documentos

¹⁵ Véase Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y su Sector Coordinador, publicado en el DOF el 28 de junio de 1996.

¹⁶ El Sector Coordinador de Secofi se integra actualmente por el Centro Nacional de Metrología (Cenam), el Consejo de Recursos Minerales (Coremi), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco).

anexos; casi 10% de los trámites que aún subsisten se transformaron en simples avisos a la autoridad, bajo protesta de decir verdad; se establecieron plazos de respuesta de la autoridad y, en caso de que ésta no cumpla, se configurará la *afirmativa ficta*; ¹⁷ y, por último, se descentralizó la realización de los trámites a las delegaciones federales de Secofi, además de que, de manera general, podrán realizarse a través de correo certificado o por servicios de mensajería, tanto las solicitudes o avisos correspondientes, como la resolución que emita la autoridad.

Por lo que hace a la *estrategia horizontal*, ésta consiste en revisar los trámites y requisitos vigentes para detectar problemas comunes o duplicidad de regulaciones que competen a diversas dependencias o entidades, con el fin de elaborar e instrumentar propuestas que permitan resolverlos.

Esta *estrategia horizontal* se está realizando de manera coordinada con 12 dependencias federales, las que han venido remitiendo a Secofi información relativa a los trámites, así como el sistema electrónico correspondiente, el cual consta de una parte descriptiva y otra justificativa. Por último, se está verificando la información remitida, e instrumentando las propuestas de desregulación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Dependencia	Trámites entregados	Parte descriptiva	Parte justificativa
Secofi*	211	entregado	entregado
SRE*	24	entregado	entregado
SSA*	112	entregado	entregado
DDF*	119	entregado	entregado
SEP*	26**	entregado	26 de agosto
STPS	103	entregado	2 de septiembre
SE	178	entregado	17 de septiembre
Segob	30	entregado	9 de septiembre
Semarnap	85	entregado	19 de septiembre
SCT	830	entregado	23 de septiembre
Sagar	64	entregado	30 de septiembre
SHCP	—	24 de junio	7 de octubre

* La revisión de los trámites de estas dependencias, por parte de la Secofi, será en 1996.

** Sólo su sector central.

¹⁷ Sin embargo, sólo en nueve trámites, como excepción a la regla general, se establece la figura de la *negativa ficta*. Ésta se conservó en los trámites que implican un alto riesgo, y para otorgar certeza a las empresas como en los casos de la autorización de modelos o prototipos de instrumentos de medición previa a su comercialización y para la autorización de reconstrucción o reacondicionamiento de productos usados.

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 1996.

Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas. Secofi, en coordinación con el grupo de trabajo del Consejo, y con la finalidad de verificar que su instrumentación no imponga costos innecesarios a las empresas, ha revisado los proyectos de reformas a las leyes y directivas siguientes:

Dependencia	Disposición normativa
SE	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
SE	Reglamento de Gas Natural
SE	Directiva de Contabilidad para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SE	Directiva sobre la Determinación de Precios y Tarifas para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SHCP	Reglamento de la Ley Aduanera
SCT	Ley Federal de Telecomunicaciones
SCT	Reglamento del Servicio Ferroviario (de pronta emisión)
DDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
DDF	Ley Ambiental del Distrito Federal
DDF	Ley de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos

Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica. Con la finalidad de contar con disposiciones normativas que prevengan su ágil aplicación, mediante una impartición de justicia pronta y expedita; que coadyuven a la reactivación de la actividad empresarial; que impulsen mecanismos crediticios a más bajo costo, y que fortalezcan el desarrollo de los mercados, Secofi participó en la elaboración del proyecto de Decreto que se publicó en el DOF el 24 mayo de 1996, mismo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos jurídicos:

1. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
3. Código de Comercio.
4. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Asimismo, el proceso de revisión y ajuste de disposiciones legales que se inició con el ADAE, y al que ya se ha aludido, se lleva a cabo también en las entidades federativas y municipios mediante la celebración de acuerdos

análogos en su ámbito de competencia, con el propósito de que los beneficios que genere la desregulación se perciban también en los tres niveles de gobierno. Así, en las siguientes 11 entidades federativas se han expedido acuerdos para la desregulación de la actividad empresarial a nivel local, y en algunas, inclusive, se ha hecho convenio municipal, a saber:

Estado	Acuerdo/convenio
Baja California	Acuerdo estatal y convenio municipal
Campeche	Acuerdo estatal y convenio municipal
Estado de México	Acuerdo estatal y convenio municipal
Guerrero	Convenio municipal
Hidalgo	Acuerdo estatal y convenio municipal
Jalisco	Acuerdo estatal y convenio municipal
Morelos	Acuerdo estatal y convenio municipal
Sonora	Acuerdo estatal y convenio municipal
Tamaulipas	Acuerdo estatal
Yucatán	Acuerdo estatal y convenio municipal
Zacatecas	Acuerdo estatal

Otros ocho estados (Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz) presentan un avance considerable en la elaboración de instrumentos jurídicos para la desregulación de la actividad empresarial.

Por último, cabe decir que de conformidad a lo dispuesto en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, publicado en el DOF el 31 de mayo de 1996, la revisión del marco regulatorio durante el sexenio 1995-2000 persigue dos objetivos principales:

1. Reducir a un mínimo indispensable el costo para las empresas derivado de todas las disposiciones normativas que afectan a la planta productiva y, en particular, el costo de los trámites y requisitos para su establecimiento y operación.
2. Reducir la incertidumbre en las transacciones económicas, derivada de la obsolescencia de la legislación mercantil vigente y de los elevados costos de recurrir al sistema judicial para lograr el cumplimiento de las obligaciones mercantiles.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la desregulación ha venido fortaleciéndose al grado que actualmente constituye una de las principales acciones gubernamentales de la política industrial y comercial de México, reflejándose los beneficios que su actividad acarrea, al incrementarse la competitividad de las empresas nacionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Programas de apoyo financiero

En el contexto de la banca de desarrollo (Nafin, Bancomext y Banobras). Nacional Financiera (Nafin) tiene como misión:

- a) fomentar el desarrollo integral;
- b) fomentar la eficiencia y competitividad del sector industrial, y
- c) promover el ahorro y la inversión.

En su condición de banca de desarrollo, Nafin persigue los siguientes objetivos:

1. Fomentar, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región.
2. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
3. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica, el incremento de la productividad, el desarrollo integral del mercado de valores, acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito, y con los sectores social y privado.
4. Fomentar la reconversión industrial, producción de bienes exportables, sustitución eficiente de importaciones.
5. Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el gobierno federal para el fomento de la industria o el mercado de valores.

Los objetivos particulares de Nafin para 1996 fueron los siguientes:

1. Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas de la industria manufacturera.
2. Atender, especialmente, a los sectores y ramas de la industria manufacturera que Nafin considera como prioritarias.
3. Apoyar el desarrollo de proveedores.
4. Coadyuvar en la preservación de la planta productiva y del empleo.
5. Impulsar la realización de nuevas inversiones que estimulen el crecimiento de la economía.
6. Canalizar, a través de los bancos, 85% de los recursos presupuestados por Nafin en apoyo a la reactivación económica del país.
7. Recuperar la cartera vencida.
8. Identificación y formulación de proyectos detonadores del desarrollo regional.

Los tipos de empresas industriales y de servicios susceptibles de acceder a los programas Nafin, se describen en el siguiente cuadro:

Tamaño de empresa	Ventas netas anuales	Núm. de empleados
Micro	hasta \$1 500 000	hasta 15 empleados
Pequeña	hasta \$15 000 000	de 16 a 100
Mediana	hasta \$34 000 000	de 101 a 250
Grande	más de \$34 000 000	más de 250

Fuente: Nafin.

Respecto a la ubicación y domicilio de las empresas beneficiadas por los apoyos Nafin, los estados se ubican en una clasificación tripartita de la siguiente forma:

GRUPO I (Menor desarrollo relativo)	GRUPO II (Desarrollo relativo intermedio)	GRUPO III (Mayor desarrollo relativo)
Baja California Sur	Aguascalientes	Baja California
Campeche	Chihuahua	Coahuila
Chiapas	Guanajuato	Distrito Federal
Colima	Michoacán	Estado de México
Durango	Puebla	Jalisco
Guerrero	Querétaro	Nuevo León
Hidalgo	Sinaloa	Sonora
Morelos	Tamaulipas	
Nayarit	Veracruz	
Oaxaca		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Tabasco		
Tlaxcala		
Yucatán		
Zacatecas		

Fuente: Nafin.

Programas de Nafin

Programa único de financiamiento a la modernización industrial (Promin). Es el conjunto integrado de los programas para la micro y pequeñas empresas, de mejoramiento del medio ambiente, de desarrollo tecnológico, de infraestructura y de modernización.

El programa otorga recursos para capital de trabajo, activos fijos, reestructuración de pasivos, contratación de asesorías, desarrollo de tecnologías, infraestructura tecnológica y mejoramiento del medio ambiente.

Durante 1996, el Promin otorga dichos recursos por un monto superior a 30 000 millones de pesos a empresas de diversos estratos, tanto en pesos (54%) como en dólares (46%).

Los sujetos de apoyo del Promin son empresas productivas o de servicios que se ubican en algunas de las siguientes tres hipótesis.

1. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas del sector industrial, así como del sector servicios que sean proveedores de la industria.
2. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios, ubicadas en los estados de la República con menor desarrollo relativo.
3. Proyectos de ampliación de grandes empresas que favorezcan el desarrollo de proveedores o la creación e integración de cadenas productivas en las que participen micro, pequeñas y medianas empresas.

Las características de los créditos que ofrece el Promin son plazos máximos a 20 años y las tasas de interés dependen del estrato de la empresa y del tipo de moneda (nacional o extranjera).

Otros programas de Nafin. Esquema de reestructuración de pasivos en diferentes programas: apoyo extraordinario para capital de trabajo en UDIS; financiamiento al comercio exterior; programa de garantías; programa de participación accionaria; programa extraordinario de capital de riesgo Nafin (banca comercial); servicios de banca de inversión; operaciones internacionales y programa de desarrollo empresarial (Prodem); programa de desarrollo de proveedores; programa de apoyo a la constitución y desarrollo de empresas integradoras; programa de fortalecimiento para uniones de crédito y, finalmente, operaciones de crédito de primer piso.

PROBLEMAS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA E INVERSIÓN EXTRANJERA

De la tecnología

Si se observa el panorama de la tecnología en el mundo, se llega a la conclusión de que está concentrada en los países "avanzados" y que en ellos tiende a monopolizarse cada vez más, lo que no es resultado de la casualidad, sino de una estrategia bien planteada, cuyos exitosos resultados están

a la vista, como en el caso de países como Alemania, Reino Unido y Francia, entre otros.

Los países industrializados destinan sumas crecientes a la investigación tecnológica, convencidos de que se trata de una inversión redituable, lo que en efecto así es, debido a que es la base de la productividad, además que el proceso de traspaso tecnológico, tal como se verifica actualmente, ha hecho de la tecnología una mercancía que se vende a altos precios en un mercado monopolizado por sus propietarios.

Hay una estrecha vinculación entre el desarrollo y la tecnología, ya que ésta constituye un prerrequisito para alcanzar aquél, pero también el desarrollo es indispensable para que pueda darse el progreso tecnológico. Esta clase de "círculo virtuoso" acontece en los países avanzados, mientras que en el mundo en desarrollo se convierte en un "círculo vicioso" que no es fácil de romper.

En efecto, la carencia de recursos financieros aunada a la urgencia de resolver necesidades básicas de la población conduce a postergar o hasta a abandonar la investigación y el desarrollo tecnológicos, lo que a su vez trae como consecuencia la "pobreza" tecnológica que se observa en casi todos los países no industrializados.

México es un país en proceso de desarrollo con enormes carencias todavía no resueltas y con una población mayoritariamente marginada de los beneficios del progreso, y al igual que en las demás naciones que componen ese heterogénico grupo, es el Estado el que fundamentalmente enfrenta el gasto en estas actividades, obviamente, de manera incompleta y además generalmente ineficiente.

La crisis financiera que se desencadenó a partir de 1995, ha traído como consecuencia que el Estado mexicano le destine cada vez menos recursos financieros a este renglón, que es fundamental, por lo que la brecha tecnológica que separa a México de los países industrializados se ha venido ensanchando cada vez más.

A lo anterior se aúna la circunstancia de que para enfrentar la crisis se adoptó un nuevo modelo de desarrollo que pone el acento en la apertura comercial y la interrelación con otras economías, tratando de provocar en el aparato productivo una actitud más propicia para generar exportaciones.

La apertura comercial es un reto para los empresarios, pero constituye también una oportunidad para la modernización del aparato productivo. Mejorar los procesos productivos significa introducir tecnología "de punta", mejorar la planta es obtener nuevos y más modernos equipos tecnológicamente avanzados y no descartar la automatización. Todo esto implica la necesidad de alcanzar una adecuada importación tecnológica y una rápida asimilación de lo importado, aunada a la realización de actividades propias de investigación que propicien innovaciones en procesos y productos.

Por su parte, el gobierno debe apoyar los esfuerzos del sector productivo mediante el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, y propiciar el desarrollo de la tecnología en las instituciones de investigación con acciones que faciliten y promuevan la vinculación entre ambos.

El progreso tecnológico se ha acelerado en las últimas décadas debido a muy diversas causas, de entre las cuales destaca el incremento de las inversiones que realizan todos los países, especialmente los industrializados (arriba del 2% del producto interno bruto) en las actividades de investigación y desarrollo tecnológicos, la aparición reciente de un “método” para inventar, además del apoyo que las computadoras brindan a aquellas complejas tareas al simplificar las operaciones que incluyen un amplio número de variables.

El progreso tecnológico se manifiesta en la elevación del monto de los bienes y servicios que el aparato productivo pone a disposición de los consumidores, es decir, en el incremento de los volúmenes de producción, pero su impacto no es sólo cuantitativo sino también cualitativo, ya que la tecnología permite acceder a la productividad y provoca cambios importantes en los hábitos de consumo y en el modo de vida de las personas.

Nadie puede dudar que el desarrollo de la ciencia y la tecnología se alimenta constantemente de los frutos de la capacidad inventiva del ser humano, máxime si se reconoce que la tecnología es dinámica por naturaleza y en esa constante evolución la propiedad intelectual funge como el motor que propicia su aceleramiento.

Una vez creada la obra (la artística o la tecnológica), es necesario protegerla. Mantenerla para las siguientes generaciones sin enturbiar su origen y propiciar que se generen otras. Para enfrentar estas necesidades surgió el sistema de protección a la propiedad intelectual.

Si la obra intelectual tiene como destino la producción o satisfacción de un mero sentimiento estético o cultural, como una pintura, una escultura, novela, poema, sinfonía, canción, texto universitario o una cinta cinematográfica, estamos frente a un objeto que corresponde al ámbito de la propiedad intelectual en un sentido estricto, o derechos de autor.

Pero si el esfuerzo del investigador o el resultado de su actividad intelectual apuntan al planteamiento de un problema técnico que se origina en la industria y a la solución idónea del mismo, entonces el fruto del talento —llamado actividad inventiva— genera otra propiedad que también es intelectual pero que específicamente se denomina “propiedad industrial”.

El sistema de la propiedad industrial se originó con el propósito de proteger las invenciones, recompensando al creador con la ventaja de un monopolio de explotación de su invento, para promover éstas en beneficio de la comunidad, por lo que desde su origen se presenta estrechamente vinculado al desarrollo tecnológico.

Como ha señalado la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI),

cuanto más moderna sea la tecnología y más elevado sea el grado de especialización del procedimiento o del producto, tanto más probable es que esa tecnología esté sujeta a derechos de propiedad industrial y que esa información técnica, calificaciones o experiencia profesional, esté controlada en forma exclusiva por un particular o una empresa que a menudo opera en muchos países, es decir, una corporación trasnacional.

Los principales derechos pertenecientes a la propiedad intelectual son las patentes, los certificados de invención, las marcas, los certificados de dibujos o modelos industriales; los derechos de autor también son conocidos como *copyright*.

El debate acerca de estos derechos ha ido ganando trascendencia en las negociaciones económicas internacionales, debido a que a través de ellos se otorga protección jurídica a los nuevos desarrollos tecnológicos que ocurren fundamentalmente en los países avanzados, como la biotecnología, la cibernética, la informática, los nuevos materiales industriales, las fibras ópticas y otros.

En efecto, el adelanto económico y el progreso de la técnica han motivado que se pretenda ampliar el concepto de protección a la propiedad intelectual a otras esferas, como la de las variedades vegetales, los conocimientos técnicos (*know how*) y otras fases de la tecnología en su sentido más alto, lo cual ha dado lugar a una tendencia propiciada por los países avanzados, que sostiene la incorporación de estas nuevas materias en el concepto amplísimo de propiedad intelectual. Lo mismo debe decirse respecto de la protección jurídica de la cibernética en general, de los sistemas de computación electrónica y de los modernos medios de transmisión del arte y de la ciencia como los videocasetes y las estaciones nacionales y multinacionales operadoras de satélites.¹⁹

De la inversión extranjera²⁰

Es la actividad económica (producción o prestación de servicios) que realizan los nacionales de un país mediante la adquisición de activos de cualquier índole en otro país como depósitos bancarios, acciones, valores

¹⁹ Jaime Álvarez Soberanes, "México: reto y oportunidades en el año 2000", en *Jus*, México, 1993, pp. 64 y ss.

²⁰ OCDE, *Proceedings, Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, París, 1997.

industriales, participación en el capital de empresas locales e incluso en bienes raíces.

Este tipo de inversión puede ser directa e indirecta, productiva o de portafolio. La inversión extranjera de *portafolio* es aquella que adquiere valores (Cetes, Tesobonos, etc.) con el único objetivo de obtener ganancias especulativas de corto plazo al amparo de tasas de interés altas o de diferencias cambiarias programadas. Su expansión proliferó a principios de los noventa y se basa en la desregulación mundial de las tasas de interés y de la libre flotación de las monedas.

La crisis financiera de México, Argentina, Brasil, Rusia, Japón y Asia desde 1995 hasta 1999, son la mejor evidencia del carácter cíclico y devastador de sus efectos financieros, sociales y económicos.

La inversión extranjera *productiva* o directa es el aporte proveniente del extranjero, es propiedad de personas naturales o empresas extranjeras, al capital de una empresa local en monedas libremente convertibles, maquinaria o equipos con derecho a la reexportación de su valor en divisas y a la transferencia de utilidades al exterior (dividendos).

Según el último informe de Naciones Unidas referente a la inversión extranjera en el mundo:

los flujos de inversión destinados a América Latina y el Caribe han crecido en un 52% en 1996 (es decir, la mayor alza registrada en las regiones en desarrollo) alcanzado un nivel récord de cerca de 39 mil millones de dólares. Importantes modificaciones han sido introducidas en la región concernientes a los regímenes aplicables a la inversión extranjera directa —tanto a nivel nacional como por la vía de acuerdos bilaterales de inversiones— lo que ha ciertamente contribuido a tal resultado.²¹ La inversión intrarregional ha progresado sensiblemente, siendo Chile, Brasil y Argentina los principales países de origen y Argentina, Perú y Venezuela las principales destinaciones.²²

La idea generalizada de que la inversión extranjera y las empresas transnacionales pueden jugar un rol muy positivo en el proceso de desarrollo de los países receptores, es particularmente nítida en América Latina. En efecto, una encuesta reciente revela que en esta región existe una mejor percepción de la inversión extranjera: señala que mientras el 48% de los estadounidenses piensa que la inversión extranjera da demasiada influencia a otros países, sólo el 25% de los latinoamericanos comparte esa opinión. Por otra parte, el 57% de los latinoamericanos piensa que el capital

²¹ Naciones Unidas, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, Ginebra, septembre de 1997, p. 23.

²² *Ibid.*, p. 24.

extranjero ayuda al crecimiento de la economía y sólo el 40% de los estadounidenses comparte la opinión.²³

Por ello, el mundo actual ha abierto sus puertas a la inversión extranjera. Incluso los países más proteccionistas han reemplazado sus normas de carácter restrictivo o disuasivo por legislaciones que tienden a incentivar los flujos de capital externo (para conocer el marco regulatorio existente en México, véase el anexo VIII). Esta situación ha generado un clima de alta competencia en el que la inversión extranjera y las empresas transnacionales son percibidas como factores que pueden incidir positivamente en el desarrollo nacional de los países receptores. Diversos Estados de América Latina, África y Asia han cambiado radicalmente de actitud y se han sumado a la corriente imperante en el mundo que tiende a revalorizar la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales, superando los marcos ideologizados que eran tradicionales, hace apenas algunos años, en los países en vías de desarrollo y en general en los países de economía centralmente planificada.²⁴

El enorme interés que existe hoy en todos los países por atraer inversiones extranjeras ha generado la preocupación por protegerlas debidamente. En efecto, algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-ley en Chile o los convenios de estabilidad en Perú, al mismo tiempo que se han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), del Banco Mundial y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o ICSID.²⁵

A estos esfuerzos debemos sumar los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones (APPRI); el Capítulo XI del TLCAN y el discutido proyecto multilateral de la OCDE conocido como Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA

Ley Federal de Competencia Económica

Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, y tiene por objeto proteger el proceso de competencia y la libre

²³ Encuesta Panamericana El Mercurio/Wall Street Journal Americas, *El Mercurio*, 26 de abril de 1998, Cuerpo B, Santiago de Chile, p. 1.

²⁴ Juan Banderas, *El nuevo marco jurídico de inversión extranjera en América Latina*, Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago de Chile, 1992, p. 9.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

concurrencia y amplía los espacios para la actualización de los particulares en el ámbito económico, mediante la prevención y eliminación de estancos, monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (producción, procesamiento, distribución y comercialización). Permite la acción correctiva del Estado para evitar el abuso monopólico; el surgimiento de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, y fusiones de empresas que desemboquen en prácticas monopólicas. Adecua a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, para promover la eficiencia económica; protege el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas, reiterando la ilegalidad de las prácticas monopólicas y sancionándolas severamente (véase anexo IX). Se crea la Comisión Federal de Competencia que goza de autonomía para dictar resoluciones encaminadas a combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Promueve la eficiencia económica y protege el proceso competitivo de los particulares.

Esta ley debe analizarse en función del capítulo XV del TLCAN debido a que se trata de disciplinar la competencia, no solamente a nivel interno, sino a nivel zonal.²⁶

Con fecha 4 de marzo de 1998 se publicó en el DOF el Reglamento de esta ley, con lo cual se cubrió un vacío de 7 años en la materia, así como el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, publicado en el DOF el 28 de agosto de 1998.

Ley de Metrología y Normalización

Esta ley se expide y se publicó en el DOF el 1o. de junio de 1992, con la finalidad de adecuar el marco jurídico de las normas y la metrología a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en su elaboración.

La metrología es el campo del conocimiento relativo a las mediciones. Incluye todos los aspectos, tanto teóricos como prácticos, que se relacionan con las mediciones; cualquiera que sea su nivel de exactitud y en cualquier campo de la ciencia y la tecnología.

En este aspecto, la ley tiene por objeto:

- a) establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
- b) precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;

²⁶ Rogelio López Velarde, "La Ley Federal de la Competencia Económica y algunas consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional privado", en *Jurídica*, núm. 24, México, 1995, p. 281.

- c) establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d) establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados;
- e) instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia, y
- g) regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

De manera adicional, se instituye el Sistema Nacional de Calibración (SNC) y el Centro Nacional de Metrología (Cenam).

En materia de normalización se plantea la separación de denominación entre las normas voluntarias y las obligatorias. De esta manera las normas obligatorias reciben el nombre de Norma Oficial Mexicana (NOM) y las voluntarias se conocen como Normas Mexicanas (NMX).

En cuanto a la elaboración de normas oficiales mexicanas señala:

1. Cada secretaría, según el ámbito de competencia, está facultada para elaborar, adoptar y aplicar normas oficiales mexicanas. Estas secretarías son la de Energía, Secofi, SAGD, SCT, SS, STPS, Sector, Semarnap.
2. Se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.
3. Cada dependencia creará los comités consultivos nacionales de normalización que considere oportunos. Estos comités estarán integrados por personal técnico de la propia dependencia y por organizaciones de industriales y prestadores de servicios.

Otros temas que contempla la ley son el acreditamiento, la certificación, verificación, vigilancia y sanciones (multa, clausura temporal o definitiva y arresto).

Esta ley se relaciona con el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que fue suscrito por México y cuyo decreto aprobatorio del Senado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de abril de 1988 y que fue reformado por los acuerdos de la Ronda Uruguay que dio nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que reemplaza al GATT y que está vigente en el derecho económico mexicano a partir del 1o. de enero de 1995.

Las empresas exportadoras, además de observar las regulaciones de metrología y normalización antes descritas, si desean penetrar el mercado de la Unión Europea deben cumplir con la norma de calidad *iso 9000*.

La ISO 9000 (International Standard Organization) es un organismo nacido en 1945 con el fin de emitir normas internacionales para reglamentar el comercio internacional. Existen más de 10 000 normas a nivel mundial. Su sede se ubica en Ginebra, Suiza, y tiene 96 países miembros que han hecho de ISO su propia norma oficial.

México forma parte de ISO desde 1945, y de sus 2207 comités de elaboración de normas, participa en 27 de ellos y a partir de 1990 adoptó éstas como normas oficiales.

En agosto de 1994, ISO emitió la nueva versión de sus normas que en 1995 regirán mundialmente. El Comité Técnico Nacional de Normalización y Certificación trabaja en Secofi actualizando las normas nacionales a las exigencias de las nuevas ISO 9000.

Ahora bien, la norma ISO 9000 controla la calidad de los productos y procesos. Se trata de un control de calidad total a las empresas.

La certificación ISO 9000 la realizan empresas de gran prestigio internacional, en los que destacan British Standard Institute, Floyd Register del Reino Unido, Societe General de Surveillance (SGS) de Suiza, Underwriter Laboratories (UL) de Estados Unidos, y Av. Qualité de Bélgica.

El costo de una certificación ISO 9000 fluctúa entre 10 000 y 80 000 dólares, inversión que se compensa ampliamente con las ventas a mercados externos. Actualmente sólo 60 empresas mexicanas han obtenido la certificación ISO 9000.²⁷

Ley de Inversiones Extranjeras

Esta ley se publicó en el DOF el 27 de diciembre de 1993, define conceptos relevantes sobre inversión extranjera, establece las vías para la canalización del capital extranjero, permite la apertura a la inversión extranjera en actividades donde su participación se considera necesaria y simplifica los trámites administrativos. Esta ley es fundamental porque establece los parámetros a seguir por las demás leyes relacionadas con la inversión extranjera, además se debe conocer su reglamento, publicado en el DOF el 8 de septiembre de 1998.

En esta ley, de acuerdo con lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, establece que actualmente están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades de mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos de territorio de México y

²⁷ A. Marasch Stanley, *La calidad de los productos y procesos de la Unión Europea*, Instituto Español de Comercio Exterior, España, 1993, p. 17.

el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares; la inversión extranjera podrá participar en esos rubros a partir del 18 de diciembre de 1995 hasta con 49% del capital social de sociedades de mexicanos; a partir del 1o. de enero del año 2001, hasta con 51% y a partir del 1o. de enero del año 2004 hasta con un 100 por ciento.

La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con el 40% del capital social en las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz y a partir del 1o. enero de 1998 la inversión extranjera podrá participar hasta con 100%. La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con 49% en servicios de los videotextos y computación en paquete y a partir del 1o. de julio de 1995 hasta con 100 por ciento.

Se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para participar en un porcentaje mayor al 49% en actividades de edificación, construcción e instalación de obras y a partir del 1o. de enero de 1999 hasta con 100 por ciento.

Estas disposiciones muestran claramente cómo se ha empezado a establecer lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la nueva Ley de Inversión Extranjera (véase el anexo VIII). Pero para el estudio que se pretende realizar en este trabajo, es fundamental que se detallen algunas de las disposiciones establecidas en la Ley de Inversión Extranjera que tienen el mismo propósito:

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica, fabricar nuevos líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar y relocalizar los ya existentes (art. 4o.).

Se reservan de manera exclusiva al Estado las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radiactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.

Están reservados de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros: transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo, servicios de radiodifusión (excepto televisión por cable), uniones de crédito, banca de desarrollo y servicios profesionales y técnicas que señalan las leyes.

La inversión extranjera podrá participar hasta: el 10% en sociedades cooperativas de producción; el 25% en el transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especial; el 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles; el 49% en instituciones de seguros, institucio-

nes de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103, frac. IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercado de Valores, acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión, fabricación y comercialización de explosivos, impresión y publicación de periódicos, acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales, televisión por cable, servicios de telefonía básica, pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, administración portuaria integral, servicios portuarios de pilotaje, sociedades navieras, servicios conexos al sector de ferrocarriles, suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Estos límites de participación sólo podrán ser reservados por la inversión extranjera neutra (la que sólo otorga derechos pecuniarios a sus seguidores, derechos corporativos limitados, sin derecho de voto en asambleas generales ordinarias).

Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en: servicios portuarios, sociedades navieras, administración de terminales aéreas, servicios privados de educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados, servicios legales, sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores, agentes de seguros, telefonía celular y construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados y perforación de pozos petroleros y de gas (art. 8o.).

Esta ley necesariamente debe analizarse con el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a que en él se establecen cuatro principios básicos: 1. apertura sectorial; 2. trato a la inversión; 3. inexistencia de requisitos de desempeño, y 4. transferencias, expropiación, compensación y solución de controversias.²⁸

Ley de Propiedad Industrial

Esta ley se publicó en el DOF el 1o. de agosto de 1994 y su Reglamento el 23 de noviembre de 1994.

La propiedad industrial y la propiedad autoral que se refieren a la protección de los derechos de autor, conforman la propiedad intelectual. En México las instituciones encargadas de administrar el sistema de propiedad industrial y los derechos de autor son el Instituto Mexicano de la Propiedad

²⁸ Fernando Heftye Ettiene, "El capítulo XI del TLC de América del Norte. Inversión", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, t. II, 1993, p. 55.

Industrial y la Secretaría de Educación Pública, por medio de la Dirección General de Derechos de Autor.

La propiedad industrial consiste en todas las creaciones realizadas por personas físicas o morales, como un producto técnicamente nuevo, una mejora a una máquina o aparato, un diseño industrial original para hacer más útil o más atractivo un producto, un proceso de fabricación novedoso, una indicación distintiva del fabricante o distribuidor particular, una denominación identificadora de un establecimiento, un aviso publicitario, y una aclaración sobre el origen geográfico que distingue y hace especial a un producto. Estas creaciones se presentan y se utilizan continuamente en las actividades de producción y comercialización de bienes y servicios, y redundan en un beneficio económico para sus creadores y en un mayor bienestar para los consumidores o usuarios.

En el marco de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y para apoyar el proceso de modernización en la materia, en diciembre de 1993 se creó por decreto presidencial el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). El objetivo inicial fue ofrecer apoyo técnico a la Secofi para el otorgamiento de los derechos de propiedad industrial y con ello brindar un servicio expedito a los usuarios del sistema de propiedad industrial.

Como resultado de las reformas a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, en julio de 1994 se dio al IMPI autoridad para administrar el sistema de propiedad industrial, por lo que está capacitado para proporcionar, entre otros servicios, asesoría y orientación a la industria nacional, y elaborar estudios sobre la situación del sistema de propiedad industrial en otros países. Además, examinará y resolverá solicitudes para proteger invenciones y registrar signos marcarios y será la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y aplicar, en su caso, las sanciones que procedan.

Por lo que respecta a la adhesión a los tratados internacionales más importantes en la materia, en 1995 México ingresó al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCR, por sus siglas en inglés), ya que este instrumento multilateral es consecuente con la política de internacionalización de la economía mexicana. Una vez que México ingresó a ese tratado, puede solicitar el registro de una patente en varios países por medio del IMPI.

La reforma que se le hizo a la ley, que incluso cambió el nombre por Ley de Propiedad Industrial (véase anexo XI), se planteó los siguientes objetivos:

1. Se otorga una protección mayor a las marcas notoriamente conocidas en escala internacional, conforme a las actuales tendencias del comercio mundial. Cabe señalar que en las nuevas disposiciones se incluye

una definición que considera conceptos innovadores en escala mundial en la protección de este tipo de marcas.

2. Establece un capítulo especial de disposiciones para prevenir o reparar los daños ocasionados por la violación de los derechos de propiedad industrial.
3. Se establece el procedimiento de la inversión de la carga de la prueba para los casos de posibles invasiones de patentes en proceso. En este sentido, corresponderá al presunto infractor demostrar que no está utilizando el proceso protegido por la patente en cuestión.
4. Se definen de manera clara los derechos que confiere una patente. En esta disposición se precisa que no se permitirán importaciones paralelas en materia de patentes.
5. Se atribuyen al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial las funciones de autoridad administrativa para que ofrezca un servicio más eficiente en el otorgamiento, registro y protección de los derechos de propiedad industrial.

Esta ley debe relacionarse con el capítulo XVII del TLCAN que en materia de propiedad intelectual establece cinco principios generales, de aplicación en Canadá, Estados Unidos y México. Estos principios son:

1. La protección y defensa de los derechos de propiedad industrial no deberán constituir en ningún caso un obstáculo al comercio legítimo.
2. Se reconoce la aplicabilidad de las disposiciones sustantivas del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, que representa un instrumento de armonización y consenso internacional en la materia.
3. La protección que los tres países se comprometen a otorgar a los derechos de propiedad industrial es la mínima. Cada país, si así lo desea, puede conceder una más amplia que la comprendida en el TLCAN.
4. Se reconoce el principio de trato nacional conforme al cual los medios y procedimientos para la protección y defensa de los derechos de propiedad industrial que se dispongan en cada uno de los tres países deberán proporcionarse sin discriminación a los individuos o empresas que sean nacionales de cualquiera de los tres signatarios. Es decir, que en cada uno de los países, sus nacionales no recibirán en esta materia un trato más favorable que el que se otorgue a los nacionales de los otros dos, sino que todos recibirán el mismo trato como si fueran nacionales del país en cuestión.

5. Como parte de la legislación para procurar el buen funcionamiento de la competencia en sus mercados, cada país podrá regular determinadas prácticas o conductas que, tratándose de derechos de propiedad industrial, puedan considerarse anticompetitivas. Con esto se pretende que el ejercicio legítimo de los derechos de propiedad industrial no conduzca a abusos por parte de sus titulares, con efectos negativos en la competencia en los mercados de cualquiera de las tres economías.²⁹

²⁹ Jorge Amigo, "Modernización del sistema de propiedad intelectual", en *Comercio Exterior*, México, 1994, p. 40.

IX. TURISMO	193
Introducción	193
El turismo en México	194
Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	195
Ley Federal de Turismo	196
Entidades paraestatales del sector turismo	199
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	201
Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México	202

IX. Turismo

INTRODUCCIÓN

Dentro de las actividades terciarias o de servicios, el turismo ocupa lugar destacado tanto como fuente de empleos cuanto generador de divisas. Más aún, el turismo constituye un factor fundamental de identidad nacionalista que propicia el entendimiento cultural interno y mejora las relaciones del país con la comunidad internacional.

La actividad turística, conocida también como “industria sin chimeneas”, se ha convertido, para muchos países, en uno de los capítulos importantes de su balanza de pagos, ya que las erogaciones que hacen los viajeros extranjeros constituyen una entrada de divisas que beneficia su economía nacional.

Entre estos beneficios cabe destacar que el país visitado explota una riqueza que no se menoscaba nunca, debido a que el turista, a cambio de su dinero, recibe principalmente la oportunidad de conocer una urbe, admirar una ruina arqueológica o recrearse en un museo, bienes éstos que en general no experimentan ningún desgaste económico directo.

Las riquezas turísticas son patrimonio de un pueblo que habita un territorio y la administración de ellas debe necesariamente corresponder al Estado, quien debe proveer el impulso de las corrientes turísticas, ya sea con criterios sociales internos de integración nacional (turismo interno) o atrayendo a turistas extranjeros con campañas de publicidad y protegiendo una estancia tranquila y racional en los lugares de servicios turísticos. Es decir, el Estado debe ejercer una facultad de policía administrativa que oriente y controle a los prestadores de servicios, quienes no deben actuar sólo con criterios lucrativos.

Esto es, la fiscalización de hoteles, transportes y centros de diversión, la observancia de normas de higiene, salud y ecológicas, la conservación de los lugares turísticos son funciones que realiza el Estado moderno en el ámbito global de intervención administrativo-económica.

Pero a esa función fiscalizadora los estados agregan la tarea de ejecutar inversiones en infraestructura, alentando a los sectores social y privado,

y señalando regiones prioritarias para diversificar la explotación de un recurso renovable de enorme impacto en el sistema económico.¹

EL TURISMO EN MÉXICO

El fenómeno turístico en México está constituido por más de 85 millones de visitantes extranjeros, que en 1995 derramaron 6 164 millones de dólares, de acuerdo con los datos de INEGI-Sector. Durante 1994, el número de turistas domésticos que viajaron dentro del país con pernocta fue de 137 millones, mientras que los excursionistas o visitantes cuyo viaje duró un solo día, fueron 250.6 millones, lo que suma 388 millones de viajes dentro del país.

Si bien es cierto que en México ha venido creciendo el volumen y el gasto del turismo nacional e internacional, año con año; es necesario destacar puntos importantes de ese desarrollo, comparándolo con otros centros y regiones turísticas del mundo.

Las tasas de crecimiento del número de turistas internacionales y de su gasto es menor frente a otras regiones o países, las tarifas hoteleras de algunos destinos del Caribe en instalaciones hoteleras similares, y la competencia con base en tarifas reducidas, tiende a afectar la rentabilidad de las empresas hoteleras ubicadas en centros turísticos de playas mexicanas.

La reducción de las tasas de crecimiento de la corriente turística internacional hacia México, del incremento de su gasto promedio y de la rentabilidad de las empresas turísticas, es el resultado de la creciente competencia internacional y del cambio de los patrones de consumo del turismo moderno.

Los hábitos y patrones de consumo del turista internacional, se han sofisticado, segmentado en nichos de interés, y aquél ha adquirido mayor conciencia sobre el nivel de servicios y la calidad ambiental.

Estos cambios en el perfil del turista han provocado modificaciones en los productos turísticos ofrecidos, destacando la especialización y diversificación de la oferta turística a través del valor agregado, en materia de entretenimiento y la elevación de la calidad de los servicios y el entorno ambiental.

Un ejemplo al respecto es el desarrollo de una oferta diversificada en todo el sur de los Estados Unidos, que incluye los parques temáticos de California y Texas, las Marinas de Florida y California, el equipamiento de parques naturales como el cañón de Colorado, la utilización turística de la cultura y la historia indígena como en Arizona y Nuevo México y el desa-

¹ Manuel Ramírez Blanco, *Teoría general del turismo*, Diana, México, 1982.

rollo de instalaciones y facilidades para convenciones en Texas; todo ello utilizando la herencia hispanomexicana como elemento de identidad regional.

La competencia mundial, en consecuencia, obliga a planear una política que fortalezca la identidad de los productos turísticos mexicanos. En nuestro mercado, el flujo turístico más importante es el proveniente de los Estados Unidos de América; el número de viajeros anglosajones se ha estabilizado en el último sexenio y el poco crecimiento observado es atribuible a los mexicanos o méxico-norteamericanos residentes en el vecino país, los cuales han duplicado su número de visitas en los últimos cinco años.

México requiere fortalecer su competitividad frente a sus principales competidores en productos turísticos de playa; los Estados Unidos —Hawai y Florida— y el Caribe.

Por tanto, es evidente que la tarea fundamental del sector turístico mexicano es recuperar y acrecentar su capacidad competitiva.²

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR TURISMO 1995-2000

Publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, este programa persigue tres objetivos:

- a) generar empleos;
- b) contribuir a la captación de divisas, y
- c) estimular el desarrollo regional.

El contenido del programa que ostenta un claro perfil para diseñar y proteger los productos turísticos sustentables, evidencia la seriedad con que la actual administración aborda a este sector terciario de la economía nacional.

En efecto, los principales rubros del programa son:

1. Diagnóstico del mercado turístico mundial y regional.
2. Competitividad, especialmente con Estados Unidos y el Caribe.
3. Destinos prioritarios.
4. Estrategias por tipo de producto: frontera norte, centros de playa integralmente planeados, centros tradicionales de playa, grandes ciudades y ciudades del interior.

² Véase *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000*, publicado en el DOF el 27 de junio de 1996, primera sección, pp. 35 y 36.

5. Políticas. De financiamiento e inversión de transporte; educación, capacitación y cultura turística; seguridad jurídica; desarrollo sustentable y promoción.
6. Alianza para el turismo. En el marco de la alianza para la recuperación económica, los diferentes participantes del sector turismo crearon este instrumento, en el cual además intervienen 15 secretarías de Estado y 18 organismos públicos, respetando la presencia de los estados y municipios, en su circunscripción.
7. Instrumentos. Una novedad importante al respecto, es que los medios o instrumentos para cumplir los objetivos de este ambicioso programa se precisan en cuatro vertientes: *a*) coordinación y facilitación (Comisión Ejecutiva de Turismo y Gabinete Turístico); *b*) promoción (Consejo Mexicano de Promoción Turística); *c*) descentralización (consejos consultivos turísticos estatales y concertación de estados y municipios), y *d*) financiamiento (Fondo Nacional de Fomento al Turismo).

LEY FEDERAL DE TURISMO

Esta ley se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 1992, es de interés público y de observancia general en toda la República, y corresponde a la Secretaría de Turismo su aplicación (véase el anexo XII).

En el artículo 2o. de la ley se señalan sus objetivos:

- I. La programación de la actividad turística;
- II. La elevación del nivel de vida de los habitantes en las entidades con afluencia turística;
- III. La coordinación con las entidades federativas y municipios para la aplicación y cumplimiento de los objetivos;
- IV. La búsqueda de mecanismos para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social;
- V. El auxilio de los turistas;
- VI. La calidad de los servicios;
- VII. El fomento de la inversión de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII. Los mecanismos para la participación del sector privado y social, y
- IX. La promoción del turismo social y el fortalecimiento del patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

A continuación se señalan los temas de los artículos de la ley:

Artículo 3o. Define al turista y al prestador de servicios.

Artículo 4o. Enmarca los servicios turísticos.

Artículo 5o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán apoyar a la Secretaría.

Artículo 6o. La Comisión Ejecutiva de Turismo conocerá, atenderá y resolverá los asuntos de naturaleza turística.

Artículo 8o. La Secretaría elaborará el programa sectorial en función del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal coordinarán esfuerzos entre sí y con sus gobiernos y municipios.

Artículo 13. Esta Secretaría y la de Desarrollo Social, en coordinación con los estados y municipios, formularán las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario.

Artículo 14. La Secretaría considerará las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 15. Fomento de las empresas turísticas.

Artículo 16. Se impulsa la creación de infraestructura en las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 17. La Secretaría y el gobierno de cada entidad promoverán la creación de un Consejo Consultivo Turístico.

Artículo 24. La Secretaría y la de Relaciones Exteriores alentarán las corrientes turísticas del exterior a nuestro país.

Artículo 25. Representaciones del país en el extranjero para promover la imagen de México.

Artículos 26-29. Tratan sobre el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Artículos 30-31. Capacitación e investigación turística.

Artículos 32-35. Reglamentan el control de los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 36. Establece el Registro Nacional de Turismo.

Artículos 37-40. Señalan normas de protección al turista.

Artículos 41-46. Establecen la vigilancia y verificación a los prestadores de servicios.

Artículos. 47-55. Sanciones y recursos de revisión.

Finalmente, la ley tiene cuatro artículos transitorios, que complementan este marco legislativo de derecho administrativo turístico.

La ley define al *turista* como “la persona que viaja fuera de su domicilio con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquier otro similar, y que utiliza los servicios turísticos mexicanos sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General de Población” (DOF, 7 de enero de 1974, y reformas del 17 de julio de 1990 y 22 de julio de 1992).

El turismo puede clasificarse en: de recreación, de cultura, deportivo, ecológico y social, especialmente en el nivel interno o doméstico.

Sin oposición a la Ley General de Población, el turista se caracteriza por entrar y permanecer en el país (plazo máximo de 180 días) sin desarrollar actividad lucrativa alguna (art. 42, frac. I).

Conviene mencionar la forma migratoria (FMN) referida a los hombres de negocios, originarios de Canadá y Estados Unidos, que en virtud del capítulo XVI del TLCAN, pueden entrar a México sin visa consular y permanecer un plazo máximo de 30 días.

También, ahora el turista puede constituir empresas, comprar acciones en la Bolsa de Valores y adquirir inmuebles. No puede, sin embargo, contratarse ni recibir remuneración alguna, pues es de la naturaleza de su condición no realizar actividad alguna de tipo remunerado.

La ley antes descrita promueve la diversificación de los servicios y destinos turísticos, ya que a diferencia de las acciones derivadas de la anterior legislación abrogada, que reafirmaba la rectoría del Estado, hoy se avanza en el programa de desregulación y simplificación de trámites administrativos y se impulsa la desconcentración de funciones y actividades hacia las delegaciones estatales y las representaciones en el exterior. En la nueva legislación se enfatiza el inicio de un sistema de información turística mediante la integración de módulos generales de registro y regulación, capacitación turística, y control de eventos especiales. Todo gira en torno a la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

En este contexto, a fin de impulsar la desregulación y simplificación administrativa, se elaboraron manuales de procedimientos administrativos de las delegaciones federales de turismo y de procedimientos de la contraloría interna, entre otros.

Se fortalecen las instancias de coordinación con otras dependencias de la administración pública, y las de concertación e inducción de los sectores social y privado.

Se intensifica la capacitación de los trabajadores en todos los niveles en los que participan activamente los prestadores de servicios turísticos.

Con el fin de incrementar el movimiento de viajeros por carretera, se continúa dando asistencia, auxilio, seguridad e información al turista, tanto nacional como extranjero que se desplaza por vía terrestre.

Para facilitar el diseño de la política turística y la toma de decisiones, se fortalece la modernización del sistema de información turística y económica del sector.

En conclusión, siguiendo los criterios generales de política económica y en congruencia con los ordenamientos del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la Secretaría de Turismo desarrolla sus actividades respetando los montos globales de gasto corriente y de inver-

sión, canalizando las transferencias estrictamente necesarias a las entidades coordinadas por el sector.

Ello propicia un cambio en las normas de derecho público hacia un sistema de organización orientado a incrementar la eficiencia y racionalidad en el gasto público, así como al establecimiento de metas y unidades de medida más precisas que permitan efectuar las tareas de conducción y evaluación de las actividades desarrolladas por las diversas unidades administrativas del sector central de las entidades paraestatales.

Complemento de esta ley, son los siguientes ordenamientos legales en el ámbito del turismo.

1. Acuerdo por el que se crea el Consejo Mexicano para la Promoción Turística (DOF 31 de enero de 1996).
2. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 (DOF, 27 de junio de 1996).
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (DOF, 31 de mayo de 1996).
4. Acuerdo por el que se determina el número, ubicación y circunscripción de las representaciones de turismo en el extranjero (DOF 22 de julio de 1996).
5. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Turismo (DOF, 1 de julio de 1996).

ENTIDADES PARAESTATALES DEL SECTOR TURISMO

Tienen el objetivo de promover la inversión para la rama turística y la capacitación de visitantes internacionales, llevar al país a cambios estructurales en el sector, crear una oferta turística hacia el creciente mercado internacional, planteando como meta la creación de 50 000 nuevos cuartos de hotel de calidad internacional.

No es suficiente el viejo esquema de promoción, hotel por hotel, seguido por el gobierno federal por medio de Fonatur; en consecuencia, aparece el concepto de megaproyecto.

Un megaproyecto es una fórmula de desarrollo que consiste en la realización de un proyecto integralmente planeado, preferentemente dentro de un centro turístico de primera calidad que se ofrece a la inversión privada, para que ésta desarrolle en forma garantizada la infraestructura y la superestructura, fortaleciendo la imagen y la identidad de ese centro turístico.

Es un grupo de promotores privados el que se compromete al desarrollo del proyecto que puede contener varios hoteles, una marina, campo de golf, centros comerciales, departamentos y residencias, así como otros servicios y atractivos, contando con el apoyo y supervisión de Fonatur y, desde luego, en el entorno esencial de un centro turístico ya creado, con una imagen, un aeropuerto y con una población ya establecida, lo cual es garantía de continuidad para el desarrollo. Participa la iniciativa privada, nacional y extranjera. Significa la generación de una masa importante de atractivos turísticos bajo un solo impulso, el establecimiento de una imagen arquitectónica, turística y urbana definida y, en última instancia, mantener la orientación y la rectoría de la Sectur en los centros turísticos del país, pero transmitiendo la ejecución y desarrollo a los grupos promotores e inversionistas privados capaces de realizarlos.

México tiene, aunque con diversos grados de avance, 15 megaproyectos; en el centro turístico de Cancún se han definido los megaproyectos: Puerto Cancún, que será uno de los puertos turísticos más importantes del Caribe, y la vista al mar de Ciudad Cancún y San Buenaventura, proyecto turístico urbano frente a la laguna de Nichupté, y la zona recreativa que se ubicará en la tercera etapa de Cancún. En Bahías de Huatulco, el megaproyecto de Puerto Chahué; y el desarrollo de la Bahía de Cacaluta, en Baja California Sur. El gran puerto náutico de Puerto Escondido, y los megaproyectos de Punta Nopolo y Punta Bono, que combinan la oferta hotelera y residencial con actividades del deporte náutico.

Se ha firmado con un grupo promotor privado el megaproyecto de la marina de Ixtapa, ubicado en la parte media de la bahía del Palmar, en Ixtapa, Gro., que consiste en el desarrollo de una marina turística con hoteles, condominios hoteleros y departamentales, un campo de golf de 18 hoyos, zonas comerciales, plazas, andadores y residencias, todo ello bajo el control de un estilo arquitectónico colonial.

Está en proyecto la creación de una escalera náutica en la costa del Pacífico, con la construcción de marinas y dársena en el litoral, a fin de establecer una verdadera comunicación marítima con las marinas de Los Ángeles y San Diego en Estados Unidos de América.

El Mundo Maya dará un panorama integral de las culturas maya y olmeca, respetando el ambiente de una de las selvas tropicales más exuberantes.

Para captar al turismo fronterizo carretero se están realizando proyectos como:

1. Rehabilitación del corredor Tijuana-Ensenada-San Felipe, en Baja California.

2. Los megaproyectos de Puerto Peñasco y el estero de El Soldado, en la costa del mar de Cortés, Sonora.
3. La creación de un circuito turístico en el estado de Chihuahua, en la Sierra Tarahumara.
4. El desarrollo turístico ecológico de la Presa de la Amistad, en la frontera con el estado estadounidense de Texas y el mexicano de Coahuila.
5. La creación de un centro turístico integralmente planeado en la costa del Golfo de México.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR)

Con 20 años de actividad, Fonatur es parte importante en el desarrollo de la vida económica, social y turística de México.

Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y las bahías de Huatulco, son la máxima expresión de la realización institucional.

Los desarrollos de Fonatur generan 33 110 empleos directos y 106 352 indirectos.

En los cinco centros integralmente planeados, vive una población inducida de 366 000 habitantes. Con sólo 7.7% del total de cuartos del país, los centros Fonatur recibieron en 1993 el 29% del turismo extranjero y captaron 39.2% del total de ingresos por divisas del país.

Fonatur ha financiado 31% de la oferta hotelera de México; los centros Fonatur cuentan con la planta hotelera más amplia y diversificada del país.

Las acciones estratégicas de Fonatur son:

1. Vender, liquidar o traspasar aquellas empresas en donde participa Fonatur y que significan costos operacionales.
2. Trasladar a los municipios los centros integralmente planeados que se ubican dentro de su jurisdicción, de manera gradual y con base en su nivel de consolidación.
3. Buscar la eficiencia operativa y financiera en aquellas inversiones donde Fonatur participa, a través del cambio de operador, concesión a inversionistas privados, cobrando Fonatur una renta o una participación de los ingresos.
4. Optimizar la operación regional de los centros integralmente planeados, incrementando su rentabilidad por medio de la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad de los servicios.
5. Consolidar financieramente al organismo, dentro de un esquema autosuficiente y productivo con fórmulas de inversión modernas y flexibles.

6. Establecer una estrategia de comercialización y promoción, con un enfoque de negocios que permita constituir las ventas simples de terrenos por las de proyectos integralmente planeados.
7. Promover una política crediticia dirigida al financiamiento de los nuevos productos turísticos, orientando con ello la inversión y el financiamiento de los sectores público, privado y social, hacia nichos de mercado más competitivos.
8. Procurar la mayor rentabilidad del fondo y su mejor posicionamiento frente a otros organismos en el sistema financiero de fomento, por medio de un intenso programa de coinversiones, desincorporación de activos, el establecimiento de nuevos esquemas de fondeo, generación de recursos mediante asesorías nacionales y extranjeras, y un programa de fomento a las inversiones, sustentado en una base amplia de promoción y difusión.

CONSEJO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Con el propósito de elevar y reiterar la importancia del turismo en la economía nacional, modernizar las funciones del sector público y propiciar una mayor participación de las empresas y asociaciones turísticas, el gobierno del Distrito Federal creó el 2 de junio de 1995 el Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de México.

Se fundamenta con la participación de los sectores público, social y privado con la finalidad de promover, fomentar e incentivar el adecuado desarrollo turístico del Distrito Federal.

Entre los objetivos del Consejo destacan los siguientes:

1. Apoyar el desarrollo turístico de la ciudad de México, mediante la coordinación de voluntades y esfuerzos de todas las instancias federales, estatales y privadas que participan en la actividad turística.
2. Promover y estimular el aprovechamiento de los recursos turísticos de la Ciudad de México, en general, así como el de cada delegación en particular.
3. Apoyar la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos turísticos para la Ciudad de México.
4. Promover en el capitalino una cultura turística que lo sensibilice hacia el cuidado y embellecimiento de la Ciudad de México.
5. Propiciar la elaboración y actualización de las campañas de promoción, publicidad, mercadeo directo, relaciones públicas y comerciali-

zación de las ofertas turísticas de la Ciudad de México, tanto para el mercado nacional como internacional.

6. Contribuir al desarrollo de opciones recreativas que permitan un mejor aprovechamiento del tiempo libre a través de recorridos turísticos orientados a los habitantes de la Ciudad de México.
7. Promover la capacitación y actualización continua de los empresarios y trabajadores del sector turístico, con el objeto de elevar la calidad de los servicios.
8. Impulsar el desarrollo educativo de los planteles de enseñanza turística para mejorar y complementar la enseñanza en los niveles superior y de posgrado.
9. Aportar criterios que permitan mejorar el marco normativo y que faciliten a las empresas turísticas la comercialización de sus ofertas y el cumplimiento de los servicios que se promueven.
10. Impulsar los mecanismos ya existentes en materia de seguridad turística, con el fin de brindar al visitante seguridad y confianza durante su estancia en la Ciudad de México.

X. EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA	205
Introducción	205
Asentamientos humanos	206
El derecho a la vivienda	210
Marco jurídico	212
La Secretaría de Desarrollo Social	214
El Infonavit	215
Otros organismos de gestión	217
Derechos del consumidor	224
Organización de los consumidores	227
Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor	229
Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor	230
Educación y consumo	230

X. El derecho económico como instrumento para mejorar la calidad de vida

INTRODUCCIÓN

El derecho económico, por integrar a la ciencia económica con el derecho, es una disciplina instrumental que busca el bienestar del hombre y su entorno. La calidad de vida es un interés protegido que se plasma en un desarrollo sustentable que armoniza la obtención de satisfactores con la naturaleza y el ambiente.

Se habla entonces de la salud ambiental como meta a alcanzar por el sistema económico jurídico.

La salud ambiental comprende aspectos como la calidad del aire, el agua, los alimentos, el manejo adecuado de las sustancias tóxicas, la seguridad de productos destinados al uso y consumo, las características de la vivienda, la eliminación de los desechos sólidos, el uso del suelo, el control del ruido, la salud y seguridad ocupacionales, protección contra los efectos de la radiación, la seguridad o inocuidad de playas, piscinas y áreas de recreación, entre otras.¹

Este catálogo se imbrica con el modelo económico y, por ende, con las políticas públicas. Si bien el desarrollo industrial es un objetivo a lograr para los países de la globalización lenta como México, las consecuencias y efectos en la calidad de vida de los mexicanos no pueden subestimarse. El derecho económico, como disciplina humanista y programática, debe regular y promover comportamientos productivos sustentables que apunten a mejorar la calidad de vida integral bajo el concepto de salud ambiental antes descrito.

Conviene aclarar que este nuevo programa de introducción al derecho económico excluye toda referencia sistemática al derecho ecológico, debi-

¹ Daniel López Acuña, *et al.*, *La salud ambiental en México*, Universo Veintiuno, México, 1987, p. 16.

do a que como disciplina autónoma y emergente, tiene una cátedra y programa independientes de nuestra disciplina.²

ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los asentamientos humanos son fenómenos que surgen paralelos a los sucesos de urbanización y concentración de las actividades industriales. Son resultado de las migraciones campo-ciudad, y de los aumentos anuales de población que experimentan los países que están en vías de desarrollo.

En México, el proceso de urbanización acelerada con un incremento promedio de 4.9% anual, superior al 3.4% nacional en el último decenio, registra tendencias que permiten calcular que para el año 2000, el 80% de la población radicará en ciudades mayores de 15 000 habitantes.

Esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, es decir, la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. El surgimiento errático de los asentamientos da origen a las llamadas ciudades perdidas y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios como agua potable, infraestructura urbana, locales hospitalarios, escolares y mercados.

Esto es, el asentamiento es la expresión de la diferencia existente entre necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permitan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas para conformar un hábitat mínimo, para los grupos de familias que emigran a los centros industriales en busca de trabajo y progreso.

Detrás de todo esto está, entonces, el derecho a la vivienda que el Estado debe garantizar a sus habitantes en una sociedad planificada y moderna.³

Para enfrentar ambos fenómenos, asentamientos humanos y derecho a la vivienda, en México se expidió una legislación que intenta regular en parte estos fenómenos. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 4o., 27, 42, 48, 89, 90, 102, 123, 130 y 132.

Es preciso mencionar dos reformas jurídicas trascendentes: la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

La reforma del precepto constitucional aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de mayor trascendencia para el

² El *Plan de Estudios de la Facultad de Derecho* de la UNAM [2 de septiembre de 1993], establece en el octavo semestre la cátedra de derecho ecológico.

³ Enrique Álvarez del Castillo, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1978, t. II, pp. 591 y ss.

desarrollo agropecuario y, desde la óptica de este libro, también para la generación de viviendas a futuro. En conjunto con las disposiciones desregulatorias de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los organismos de vivienda, la oferta de tierra resulta, sin lugar a dudas, indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

Con la modificación quedó establecido que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población.

Así enunciada, la reforma permite crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La reforma del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria que de él se deriva, brindan nuevas posibilidades para conducir la ampliación del suelo urbano, a partir de una planeación adecuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo.

Es preciso indicar que el gobierno federal no constituye reservas territoriales, sin embargo, en conjunto con las autoridades estatales y municipales, impulsa la creación de reservas destinadas a programas habitacionales, con la finalidad de ofrecerlas directamente a los demandantes de vivienda o a empresarios promotores.

Ha sido la Sedesol la dependencia encargada de instrumentar esquemas de financiamiento para la urbanización básica de reservas territoriales que en principio se han destinado al desarrollo de lotes con servicios (es el caso de acciones realizadas dentro del Programa de 100 Ciudades) como una manera de garantizar las condiciones elementales para el crecimiento de espacios habitables y en general de los centros urbanos.

Con el objeto de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país, en razón de buscar una distribución equilibrada de la población, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993, la cual sustituye a la de 1976.

Dicha ley constituye una expresión jurídica adecuada del desarrollo sustentable, ya que busca reducir los desequilibrios regionales, garantizar

la calidad de vida de la población rural y de la urbana, conservar el ambiente, reconociendo el valor incuantificable de los recursos naturales, y fortalecer al municipio en tanto autoridad más cercana a las necesidades de la población.

Los municipios adquirieron importancia fundamental para llevar a cabo las acciones que en política social impulsa el gobierno federal. Asumen atribuciones y funciones que los capacitan para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional; a ellos corresponde expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, retotificación, así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.⁴

Con la nueva ley quedaron enunciadas y reglamentadas las acciones básicas que en materia de asentamientos humanos han sido implantadas por el actual gobierno federal: el fomento a las ciudades medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; el resguardo de los centros históricos como patrimonio cultural; la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional, y la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social. Vista complementariamente, dicha reglamentación constituye un paso en cuanto a acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo; en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda pueda ocasionar en perjuicio de los más necesitados.

Un aspecto relevante de la nueva ley lo constituye el hecho de que la participación social se concibe —al igual que en la visión integral de la modernización— como garantía de la consecución de los objetivos gubernamentales. Queda regulada y normada en ella la participación social en la construcción y mejoramiento de la vivienda, en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura de servicios públicos y en los proyectos estratégicos urbanos y habitacionales.

Completa el marco jurídico la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, que en materia de asentamientos humanos y suelo urbano establece:

La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con

⁴ Rafael Catalán Valdez, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que lleven a cabo el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Para la regulación ecológica de los asentamientos humanos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, considerarán los siguientes criterios generales:

1. La política ecológica en los asentamientos humanos requiere, para ser eficaz, una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación.
2. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, regular las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.
3. En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ecológico y para proteger y mejorar la calidad de vida.

Los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos serán considerados en:

1. La formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda.
2. Los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda que realice el gobierno federal.
3. Las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y en las de desarrollo urbano que expida la Secretaría.

En el programa sectorial de desarrollo urbano se incorporarán los siguientes elementos ecológicos y ambientales:

1. Las disposiciones que establece la presente ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.
2. La observancia del ordenamiento ecológico del territorio.
3. El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios y en general otras actividades.

4. La integración de inmuebles de alto valor histórico y cultural con áreas verdes y zonas de convivencia social.

El programa sectorial de vivienda y las acciones de vivienda que ejecute o financie el gobierno federal, promoverán:

1. Que la vivienda que se construya en las zonas de expansión de los asentamientos humanos guarde una relación adecuada con los elementos naturales de dichas zonas y que considere áreas verdes suficientes para la convivencia social.
2. Que la vivienda que se construya en los asentamientos humanos incorpore criterios ecológicos y de protección al ambiente, tanto en su diseño como en las tecnologías aplicadas, para mejorar la calidad de la vida.⁵

Se le hicieron reformas a la Ley General de Bienes Nacionales (DOF del 8 de enero de 1982, 3 de enero de 1992 y 29 de julio de 1994). Estas reformas tienen como objetivo básico simplificar trámites y procedimientos administrativos, con el fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal puedan disponer de su patrimonio y mobiliario y, en general, facilitar la privatización de los suelos de dominio público con fines de desarrollo urbano y poblacional.

En efecto, el nuevo artículo 3o. de la ley reformada establece la posibilidad de constituir reservas territoriales sobre bienes de dominio privado de la Federación.

EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda tiene una fuerte relación con los asentamientos humanos, porque aquélla debe estar garantizada a los mexicanos por el gobierno federal.

Este derecho, que integra el campo de los derechos sociales, fue contemplado en el artículo 123 de la originaria carta de Querétaro de 1917:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional

⁵ María del Carmen Carmona Lara, "Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México", en *Modernización del derecho mexicano*, UNAM, México, 1992, p. 212.

de vivienda con el fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad dichas habitaciones.

Por su parte, la fracción IV del artículo 4o. constitucional, señala textualmente: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, al término del sexenio 1988-1994, se concluyó el diseño del Sistema Nacional de Vivienda, que se conceptúa como el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que da coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Este sistema se planteó los siguientes objetivos:

- a) fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos de vivienda;
- b) orientar los beneficios a los grupos de menores ingresos;
- c) modernizar los instrumentos financieros;
- d) apoyar los procesos de descentralización y desconcentración para modificar el patrón territorial de asentamientos humanos, y
- e) actualizar el aparato productivo y de distribución de los insumos de vivienda.

Para alcanzarlos, se procedió a la reorganización financiera de los organismos públicos de la vivienda; a las acciones de desregulación y simplificación administrativa para disminuir sus costos indirectos; a la implantación de programas específicos para los sectores de más bajos ingresos, como Pronasol y Fonhapo; al diseño de estrategias de planificación urbana, las cuales, materializadas en el sistema urbano nacional, buscan encauzar el crecimiento de los centros urbanos de acuerdo con las características de éstos, controlando el crecimiento de las grandes ciudades e impulsando el desarrollo de aquellos centros urbanos alternativos que presenten condiciones favorables para el desarrollo industrial y la absorción de migrantes; a consolidar los centros de población mediante la utilización plena de su infraestructura y equipamiento urbano, y, finalmente, a lograr la coordinación intersectorial indispensable mediante la coordinación de una secretaría de Estado que actuara como cabeza del sector, en concordancia con las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Vivienda.

Las acciones anteriores constituyeron el grupo de respuestas articuladas con las que se hizo frente a la multiplicidad de problemas y alternativas de solución inherentes al proceso de generación de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda (DOF, 7 de febrero de 1984, 7 de febrero de 1985, 29 de marzo de 1985 y 1o. de abril de 1985) es la Ley Reglamentaria del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: "establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas". Comprende ocho capítulos y 64 artículos, más dos transitorios.

En seguida transcribimos uno de los principales artículos de esta ley:

Artículo 2o. Los instrumentos y apoyos a la vivienda que establece esta ley, comprenden:

- I. La programación y evaluación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal que intervienen en la producción, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones del gobierno federal en materia de tierra para la vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción de la vivienda urbana y rural;
- IV. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas;
- V. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y
- VI. Las bases de coordinación y concertación de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores privado y social para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Como se puede observar, por primera vez en la legislación, se visualiza el problema de la vivienda en forma unitaria, contemplando suelo urbano, materiales de construcción, créditos y participación de los grupos sociales (cooperativas de vivienda), y la concertación de las autoridades estatales y municipales.

MARCO JURÍDICO

A las reformas jurídicas antes mencionadas se suma la reforma al Código Civil en materia de arrendamiento (DOF, 21 de julio de 1993).

En efecto, la vivienda en renta ocupa un lugar importante en la solución del problema habitacional. Siempre ha sido así, tanto en nuestro país

como en muchos otros. Por diversas causas, en ocasiones no se quiere, aun pudiendo, vivir en casa propia. Existen condicionantes como la localización inadecuada de viviendas en la periferia de las ciudades, el desarraigo social y los altos costos de transporte que inclinan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir vivienda en propiedad. La vivienda en arrendamiento es una solución para aquellos que no pueden, o no quieren, adquirir el inmueble, y representa una alternativa habitacional que es imprescindible atender y estimular, debido a que en México representa aproximadamente el 12% de las unidades en existencia.

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Civil en julio de 1993, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria. Circunstancias diversas condujeron a posponer su aplicación, pero en su forma actual o modificada establecerán una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler. Su característica más conspicua consiste en poner fin a los contratos de renta congelada, aspecto que, aunque debatido, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

Las reformas propuestas, o una versión modificada, deberán estimular la generación de vivienda para renta, así como proteger al inquilino. Si mediante estas acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas, simultáneamente convendrá crear mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado, y velen por la adecuada protección del arrendatario. La coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del artículo 27 y el derecho a la vivienda del artículo 4o., puede y debe traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.

Además de las modificaciones al Código Civil —a la llamada popularmente Ley Inquilinaria— los organismos públicos de vivienda incluyeron programas específicos de apoyo crediticio para quienes, siendo arrendatarios, tuviesen la posibilidad de comprar la vivienda que rentaban. A partir de 1990, el Fovissste, dentro de su Programa de Casa Propia, dio facilidades para obtener créditos destinados a comprar vivienda en renta a aquellos derechohabientes con ingresos hasta de 1.5 veces el salario mínimo y cuya familia fuera de cuatro miembros. En el mismo año, Fovi aumentó su apoyo crediticio de 70% a 80% a las viviendas en operación bajo régimen de arrendamiento que tuvieran la posibilidad de ser adquiridas en propiedad. Sin embargo, este tipo de programas tienen como finalidad comprar la casa rentada, que no es el caso de aquellos que, aun pudiendo comprar, prefieren no hacerlo.⁶

⁶ Rafael Catalán Valdez, *op. cit.*

LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En lo que atañe al orden institucional se procedió a transformar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, para llevar al cabo mejor todas aquellas funciones que permitirían convertir en hechos la visión del desarrollo social. Para avanzar en la elevación productiva de los niveles de bienestar general de la población mexicana, era necesario contar con una concepción integral del desarrollo sustentable.

Hablando específicamente de vivienda, la Sedesol asumió sus responsabilidades normativas, de coordinación institucional y promocionales. Para dar impulso a las ya transformadas políticas habitacionales, se requería propiciar la construcción de más viviendas, pero aplicando criterios y políticas que diferían de las hasta entonces prevaecientes. Atrás había quedado el Estado que actuaba, en ocasiones, con recursos financieros provenientes del déficit fiscal, para dar paso al Estado que actúa con los recursos disponibles, administrados con mayor eficiencia, y que canaliza selectivamente el gasto social, estableciendo, con oportunidad, las regiones y sectores que con más urgencia requieren de recursos.

Dicho en otras palabras: la reforma del Estado llevada a cabo llegó también —no podía ser de otra manera— a las nuevas políticas de vivienda, traducidas en eficacia y eficiencia, en especialización para aprovechar ventajas competitivas, en desregulación, en coparticipación, en más claridad en el uso de los recursos, en descentralización y en simplificación administrativa.

Un avance importante fue la creación en la Sedesol de dos direcciones generales: la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, cuyo funcionamiento atiende el propósito de coordinar a los organismos públicos de vivienda y de incorporar nuevas formas crediticias para ampliar su cobertura nacional, y la Dirección General de Financiamiento a la Vivienda, que atiende los programas de financiamiento.

La Sedesol, constituida durante el sexenio 1988-1992, resultado de la tesis modernizadora del Estado, y autoridad máxima en el sector de vivienda, coordina a las dependencias y entidades públicas que se dedican a realizar acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda en el nivel nacional, impulsa la desconcentración de las entidades financieras de vivienda al promover y apoyar a los institutos estatales de vivienda y ejerce una coordinación interinstitucional entre las autoridades y organismos que actúan en los niveles federal, estatal y municipal.

EL INFONAVIT

En febrero de 1992, como resultado de las nuevas políticas de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se transformó.

La importancia y trascendencia del Infonavit en el campo de la vivienda está más allá de toda discusión: en sus 21 años de existencia ha contribuido a la generación de cerca de un millón de viviendas de las aproximadamente tres millones construidas con intervención del Estado a partir de 1925.

Para comprender cabalmente por qué se transformó el Instituto, presentamos la exposición de motivos de la iniciativa del presidente de la República sobre reformas, adiciones y derogaciones a la ley.

La iniciativa tiene por objeto adecuar la normatividad aplicable al organismo citado, a los depósitos en favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda, con vistas a los propósitos específicos siguientes:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de manera que pueda construirse un número creciente de viviendas.
2. Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos que, al mismo tiempo que respeten los principios de equidad, permitan su recuperación.
3. Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, con la finalidad de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro.
4. Generar mayor oferta de vivienda con más transparencia.
5. Adecuar la organización y estructura del instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

Al efecto, la reforma propone que:

- a) las aportaciones del 5% destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores, previstas en la iniciativa de decreto que modifica la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión en esta misma fecha;
- b) los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto;
- c) se dote al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitan ser un auténtico organismo fiscal

- autónomo, con el objeto de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Estas funciones permitirán disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traducirá en que el Fondo Nacional de la Vivienda cuente con mayor cantidad de recursos para financiar la vivienda;
- d) el monto de los créditos se determine de acuerdo con la capacidad de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos;
 - e) los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo;
 - f) los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el consejo de administración del Infonavit, que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*;
 - g) se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá someter a concurso los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, determinar las garantías que para su otorgamiento debieran constituirse, así como vigilar el cumplimiento de la obligación de los constructores de responder ante los trabajadores por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables, y
 - h) adecuar las facultades de los órganos del Instituto con el fin de que el mismo pueda impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.

Mediante la expedición de la nueva Ley del Infonavit de 1992, se logró una profunda modificación del Instituto. Del análisis de ella y de sus reglamentos pueden identificarse cinco cambios sustanciales:

- a) otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos;
- b) la libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada, de su preferencia;
- c) los montos del crédito;
- d) la recuperación de crédito al 100 por ciento, y
- e) el sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.

Derivados de ellos se constituyeron los sistemas de operación del nuevo Infonavit. Por su importancia, vale la pena describirlos con mayor detalle.

Sistema para el otorgamiento de créditos. Los factores que se tomarán en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito, son cinco:

- a) el salario;
- b) la edad;
- c) el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR;
- d) el número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador, y
- e) el número de dependientes económicos del trabajador.

El consejo de administración del Instituto determinará cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito. Por otro lado, los trabajadores mismos podrán determinar en cualquier momento su puntuación, por tratarse de un procedimiento sencillo y simplificado.

OTROS ORGANISMOS DE GESTIÓN⁷

Fovissste

El Fovissste emprendió un proceso de cambios, debido a que su balance interno evidenciaba una disminución de las prestaciones ofrecidas en los años 1987-1988, resultado del incremento en los costos de construcción, de la insuficiencia de recursos y de los bajos montos de recuperación del crédito. Las reformas realizadas por esta institución buscaron transformar-la en un organismo eminentemente financiero (constante que se observa en todos los organismos), para lo cual se llevó a cabo, primero, una reorganización administrativa que volviera más eficientes sus funciones y que atendiera la descentralización.

En 1990 se creó la Subdirección de Vivienda, la cual se abocó a la adjudicación de vivienda financiada, a la ejecución del programa de autoadministración de módulos sociales y al dictamen de ajustes constructivos. De nueva creación fue, también, la Jefatura de Servicios de Planeación y Evaluación Técnica que reasignó los departamentos de Programación y Control Presupuestal, Reserva Territorial y Normatividad y Trámites. Las unidades administrativas relacionadas con la adjudicación de vivienda y las promotoras de desarrollo comunitario pasaron a formar parte de la Subdirección Jurídica, la cual adquirió una nueva función operativa que se

⁷ *Ibid.*, excelente ensayo que sirvió de base a esta sección.

sumó al apoyo que ya desempeñaba, transformándose en la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado.

En el campo de la simplificación administrativa y desconcentración se realizaron diversas acciones, las cuales:

1. Hicieron posible que los trámites de otorgamiento de créditos, devolución de depósitos, avalúo de predios, pago de contratistas, captación del entero de cuotas y aportaciones y los descuentos a sueldos por el otorgamiento de préstamos hipotecarios no rebasaran los 30 días.
2. Permitieron reducir los tiempos de entrega de vivienda mediante la preadjudicación en el momento en que la construcción llevara un avance del 70 por ciento.
3. Establecieron mecanismos de coordinación, asesoría y supervisión a las subdelegaciones de vivienda en lo relativo a autoadministración de módulos sociales.
4. Establecieron un conducto expedito de información con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para verificar la existencia de propiedades de los derechohabientes.
5. Permitieron un procedimiento para la implantación de los nuevos programas de autogestión, crédito a la palabra y mejoramiento de vivienda.
6. Lograron que, en algunas entidades federativas, los títulos de propiedad y la cancelación de gravámenes se otorgaran sin intervención de notarios públicos y, finalmente, hicieron posible que se instalara, en todas las subdelegaciones, un sistema de recuperación de crédito que facilitara la labor de cobranza.

Fonhapo

Desde su origen, al inicio de los ochenta, el Fonhapo ha sido un organismo orientado hacia los sectores de más bajos ingresos, a aquellos que no cuentan con un trabajo estable e ingresos seguros, que trabajan por cuenta propia, y que constituyen lo que se ha llamado el sector informal. Por ello contempla dos requisitos fundamentales para otorgar créditos: que el beneficiario no sea asalariado, pero además que exista una organización de por medio.

Fonhapo ofrece programas que buscan fomentar el mejoramiento de una vivienda ya existente, la construcción por etapas de viviendas o bien la introducción de servicios básicos. Estas características lo distinguen de aquellas instituciones que ponen el énfasis en programas de vivienda terminada. Por su propia naturaleza, las acciones de Fonhapo son de un me-

nor costo unitario y de tiempos de gestión más breves, lo cual permite la culminación de proyectos en plazos de un año y una recuperación más rápida de los préstamos otorgados.

Al igual que los otros organismos públicos de vivienda, Fonhapo define sus sistemas de operación en congruencia con la normatividad establecida en la política de vivienda de la administración. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Nacional de Vivienda (PNV), como es natural, sirven de marco para la elaboración de sus dos programas operativos: el Programa de Mediano Plazo 1989-1994 y los programas operativos anuales.

Los principales objetivos del fondo, de acuerdo con sus documentos básicos, son:

1. Desconcentrar los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
2. Atender los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
3. Adecuar los mecanismos de financiamiento a fin de que sean más expeditos y flexibles, de acuerdo con la capacidad de pago de la población que atiende.
4. Ampliar las fuentes de financiamiento y consolidar las existentes.
5. Impulsar los programas de regeneración urbana.
6. Apoyar la adquisición de predios valdíos y construcción de viviendas en las zonas centrales e intermedias de los grandes centros urbanos.
7. Fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinos en propietarios.

Ante el deterioro provocado por la prolongada crisis, Fonhapo inició la modernización de su estructura, buscando la eficiencia que ha caracterizado los cambios de los otros organismos públicos de vivienda desde inicios del sexenio, para estar en posibilidades de cumplir con las metas del mediano y largo plazos que orientan su acción:

- a) incrementar el volumen de créditos a los sectores de bajos ingresos;
- b) mejorar los mecanismos para su cabal recuperación, y
- c) canalizar los subsidios en forma diferencial, en función de las posibilidades de las familias, de manera que lleguen precisamente a los sectores de más bajos ingresos.

Entre los cambios más significativos sobresalen la adopción del mecanismo de subasta pública para alcanzar transparencia y objetividad en la adjudicación de obra, así como el otorgamiento de créditos individualizados

en función de, entre otros factores, la edad del solicitante y sus ingresos, los cuales deberán ser menores a 2.5 veces el salario mínimo, de acuerdo con la región que le corresponda.

A las modificaciones anteriores se agrega una nueva opción para incrementar los recursos financieros del organismo. A los ingresos propios y a las aportaciones fiscales se sumó, desde 1990, financiamiento proveniente del Banco Mundial. Esta fuente ha llegado a representar 40%, frente al 36% generado internamente y al 24% proveniente de las transferencias del gobierno federal.

La labor de Fonhapo se ha dirigido a financiar acciones de bajo costo unitario y a atender, prioritariamente, a grupos organizados, con un ámbito de acción dirigido a aquellos cuyos ingresos no rebasen 2.5 veces el salario mínimo.

El hecho de que los créditos de Fonhapo se otorguen en forma colectiva, ha tenido un impacto social de importancia al producir un doble efecto: por una parte, los lazos comunitarios existentes en el grupo se traducen en una mayor eficiencia en los pagos, debido a la presión grupal sobre los individuos y, por otra, la existencia de una relación entre Fonhapo y diversos grupos organizados de la sociedad permite a la institución ampliar su capacidad de respuesta ante las demandas de amplios sectores.

Para atender las demandas de quienes ganan menos de 2.5 salarios mínimos, aproximadamente 70% de la población del país en 1991, Fonhapo cuenta con tres programas: *a*) lotes con servicios; *b*) vivienda mejorada, y *c*) vivienda progresiva.

Fovi

El Fovi es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos por medio de la banca comercial para financiar la vivienda de interés social. Desde su creación, en 1981, ha atendido a una población cuyos ingresos oscilan entre los 2 y 12 salarios mínimos, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales, los cuales canaliza mediante la banca de primer piso. En sus 30 años de operación, el Fovi, conjuntamente con la banca comercial, ha financiado la adquisición de poco más de un millón de viviendas de interés social.

En 1989, ya en el sexenio de la modernización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México diseñaron un esquema para su financiamiento con parte de la desregulación de la banca. Las modificaciones tuvieron por resultado la cancelación de la inversión obligatoria de la banca en vivienda por medio del canje legal y permitieron que el subsi-

dio a los programas de vivienda no gravitara sobre las utilidades, sino que los créditos a la vivienda se fondearan con recursos canalizados mediante el Banco de México. Hasta esa fecha el Fovi obtenía sus recursos con aportaciones provenientes del ahorro pactado de la banca comercial, del cual se destinaba 6% a los programas de vivienda.

El Fovi otorga el crédito de largo plazo para el adquirente final y a la solicitud de la banca el crédito puente para el constructor, distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos; la banca corre con un porcentaje de riesgo en la recuperación de los créditos a los adquirentes. El crédito puente para el promotor lo otorga la banca comercial a la tasa de interés de mercado cuando utiliza recursos propios y a CPP + 5 puntos, cuando aplica recursos del Fovi. Los créditos para el adquirente se otorgan a la tasa fijada por el Banco de México.

Para convertirse en autosuficiente, desde el punto de vista financiero, el Fovi estableció tasas de interés que incluyen el costo del dinero más el costo de intermediación bancaria. Sin embargo, como esta medida pudiera afectar al segmento de bajos ingresos (de 2 a 4 salarios mínimos), se ampliaron los plazos de amortización hasta 25 años, para conservar en niveles razonables los pagos mensuales.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996, y en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero del mismo año, la ley tiene por objeto (art. 1o.) fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población, determinar los usos del suelo, su clasificación y zonificación, así como establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano.

Son autoridades en materia de desarrollo urbano (art. 8o.): la Asamblea de Representantes; el Jefe del Distrito Federal; la Secretaría, y los delegados del Distrito Federal.

La planeación del desarrollo urbano, encuentra su materialización a través de los diversos programas, los cuales pueden ser de los siguientes tipos (art. 17):

1. Programa General. Se subordinará al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

2. Programas delegacionales. Los cuales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.
3. Programas parciales. Cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, o dentro de una sola delegación, los cuales se subordinarán a los programas delegacionales.
4. Programas sectoriales. (En materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial), elaborados por la administración pública del Distrito Federal, se deberán subordinar a los programas antes mencionados.
5. Programas anuales.

El contenido detallado de cada uno de estos programas se encuentra en los artículos 18 al 21 de la ley de referencia.

Se establece el procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas (arts. 23 al 25), así como para su revisión, modificación o cancelación (arts. 25 al 27). Existe un sistema de información y evaluación de los programas cuyo objetivo es detectar, registrar, procesar y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (art. 28).

La ley señala que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación (art. 29).

El territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en (art. 30):

Suelo urbano: constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el programa general para el suelo de conservación.

Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero, las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

El artículo 32 de la ley establece los diferentes usos del suelo, para cada una de las modalidades antes señaladas. En *suelo urbano*, el uso pue-

de ser habitacional, comercial, de servicios, industrial, de infraestructura, y para espacios abiertos.

En *suelo de conservación*, puede ser para las áreas de rescate ecológico, para las áreas de preservación ecológica, y para las áreas de producción rural y agroindustrial.

La ley detalla los usos para cada una de estas áreas, así como los usos permitidos y prohibidos para las diversas zonas.

También prevé la existencia de las reservas territoriales para el desarrollo urbano (arts. 34 y 35), así como de la fusión, subdivisión y relotificación de terrenos (arts. 36 al 47).

La ejecución de los programas está a cargo de las autoridades correspondientes; sin embargo, la administración pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado, ajustándose a las disposiciones de los programas. Para lo cual se crean estímulos para los pobladores de menores ingresos y para quienes se ajusten a las acciones determinadas como prioritarias (art. 62).

Esta ley determina las siguientes licencias (art. 72):

- a) uso del suelo;
- b) construcción en todas sus modalidades;
- c) fusión;
- d) subdivisión;
- e) relotificación;
- f) conjunto;
- g) condominio, y
- h) explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales para la construcción.

El título X de la ley prevé las sanciones y procedimientos administrativos. Establece como sanciones la rescisión de convenios, la suspensión de los trabajos, la clausura de obra, la demolición de construcciones, la intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados, las multas y el arresto administrativo hasta por 36 horas, conmutable por multa (art. 78).

Para el caso del silencio administrativo, es decir, que la autoridad competente omita responder a una solicitud fundada, operará la afirmativa ficta, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (art. 81).

En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta ley, los interesados o afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el jui-

cio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Se expide la Ley General de Protección al Consumidor (DOF, 24 de diciembre de 1992 y reformas; DOF, 21 de julio de 1993 y 5 de agosto de 1994, véase anexo XIII), después de una experiencia de 17 años de vigencia de la primera ley en la materia y luego de consolidar a la Procuraduría General del Consumidor como institución básica encargada de la promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores. Esta ley, que se analiza brevemente en el presente apartado, siguiendo el estudio sistemático efectuado por José Ovalle Favela.⁸

En el artículo 1o. se señala que el objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. La equidad es entendida en el sentido aristotélico de aplicación justa de la ley en el caso concreto, como una forma específica de la justicia. La seguridad jurídica, por su parte, consiste en dar certeza, certidumbre conforme al orden jurídico, a las relaciones entre proveedores y consumidores.

En el mismo artículo se enuncian como principios básicos los que el artículo 6o. de la Ley Federal 8078 de 11 de septiembre de 1990 de Brasil, denomina derechos básicos del consumidor:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que presente;
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;

⁸ José Ovalle Favela, *La Ley Federal de Protección al Consumidor, comentada*, McGraw-Hill, México, 1993.

- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos, y
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Por otro lado, en el artículo 2o., fracción I, se delimita el concepto de *consumidor* para los efectos de la ley: “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios”. Este concepto de consumidor comprende exclusivamente al consumidor final, no así al consumidor intermedio. Para mayor claridad, el mismo artículo en la misma fracción I, advierte: “No es consumidor quien adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.”

El *proveedor* queda definido como “la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios”. Esta definición recoge sustancialmente el contenido de los artículos 2o. y 3o. de la ley abrogada.

En el artículo 3o. se distribuye la competencia para aplicar la nueva ley entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), a la que se encarga la expedición de las normas oficiales previstas en la propia ley, y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), a la que se encarga vigilar el cumplimiento de la ley y sancionar su incumplimiento. En la nueva ley la autoridad competente para imponer las sanciones previstas en la misma es sólo la Procuraduría Federal del Consumidor; ya no hay la doble competencia que la ley anterior atribuía a la Secofi y a la Profeco en esta materia.

En el artículo 5o. se exceptúan de las disposiciones de la ley, por una parte, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil, y, por la otra, los servicios que presten las instituciones y organizaciones sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La ley otorga nuevas atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor, algunas de las cuales correspondían al Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado que se extingue por fusión, de acuerdo con lo que serían los artículos 2o., 3o. y 4o. transitorios de la nueva ley. Dichas atribuciones se encuentran previstas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 24.

Pero además de estas atribuciones, el propio artículo 24 confiere a la Profeco las siguientes nuevas funciones:

- a) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (frac. X);
- b) celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la ley (frac. XI), y
- c) celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (frac. XII).

Otras dos importantes atribuciones de la Profeco se consignan fuera del artículo 24. El artículo 26 atribuye a la Profeco la legitimación personal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores. Si bien es cierto que la fracción I sujeta al ejercicio de las acciones de grupo al otorgamiento de previo mandato —contra lo que ocurre con este tipo de acciones en el derecho comparado—, el artículo 106 de la propia ley simplifica la forma de mandato, debido a que señala que basta que se otorgue en carta-poder firmada ante dos testigos. Con todo, se trata del inicio de las acciones de grupo, cuyo ejercicio de la Profeco deberá tender a lograr el cumplimiento de la ley y a obtener su objeto primordial, la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Por otro lado, el artículo 35 faculta a la Profeco para:

- I. ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de la ley;
- II. ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que estime suficiente, y
- III. imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la ley.

El artículo 31 establece, como auxiliar de las autoridades, un Consejo Consultivo para la Protección al Consumidor, al que le asigna las siguientes funciones:

- I. asesorar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere la ley;
- II. opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secofi y a la Profeco, y
- III. las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del secretario de Comercio y Fomento Industrial.

El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de la Secofi, por otro de la Profeco, por un representante de las instituciones nacionales

de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo de la Secofi, y entre las entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del Consejo.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculadas con el tema de la sesión.

En el capítulo 13 de la nueva ley se regulan los diversos procedimientos que se sustancian ante la Profeco. En la sección primera se incluyen las disposiciones comunes a dichos procedimientos. De esta sección podemos destacar el artículo 100, que otorga al consumidor la opción de presentar su reclamación en la delegación que se encuentre en cualquiera de los siguientes lugares:

- a) en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación;
- b) en el domicilio del reclamante, o
- c) en el del proveedor.

En el artículo 104 se enumeran los supuestos en que la notificación deberá hacerse personalmente. Se aclara que las notificaciones personales deberán realizarse por *notificado* o por *correo certificado* con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

La nueva ley regula el recurso administrativo de revisión en términos muy similares a la ley anterior. El artículo 136 dispone que el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el procurador, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El artículo 140 señala los supuestos en que el recurso de revisión será improcedente, en los que anteriormente el artículo 96 establecía como hipótesis que el recurso se tendría por no interpuesto. Es más acertado hablar de improcedencia del recurso que de tenerlo por no interpuesto. En los tres supuestos, el recurso de revisión sí ha sido interpuesto, lo que ocurre es que se presenta una causa que lo hace improcedente.

Organización de los consumidores

Con la extinción del Instituto Nacional del Consumidor (Inco), la Profeco, asumió las funciones de orientación, información, difusión educativas y de investigación que servían a los consumidores.

El artículo 24 de la ley establece atribuciones al respecto:

- I. recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- II. formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- III. orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- IV. promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores, y
- V. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.

Para el cumplimiento de estas tareas en el nivel federal, se expidió un acuerdo (DOF, 2 de mayo de 1994), que delega en los titulares de la Procuraduría de los estados las atribuciones siguientes:

- I. asesorar y orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;
- II. representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores;
- III. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores;
- IV. asesorar a las organizaciones de consumidores en su funcionamiento y operación;
- V. capacitar a los grupos, comités o asociaciones de consumidores;
- VI. ejercer acciones de grupo, previo acuerdo de la Subprocuraduría Jurídica, en los términos del artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- VII. establecer unidades de servicio, módulos y ventanillas de atención a los consumidores;
- VIII. recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;
- IX. sustanciar los procedimientos conciliatorios entre los consumidores y los proveedores;
- X. aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores, y vigilar su cumplimiento;
- XI. exhortar a las partes a designar a la Procuraduría como árbitro en las controversias o a algún árbitro oficialmente reconocido;

- XII. sustanciar juicios arbitrales y emitir los laudos correspondientes;
- XIII. sustanciar y resolver los procedimientos por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XIV. recibir consignaciones en los casos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XV. expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la delegación;
- XVI. ejercer funciones de vigilancia y verificación del cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o por otras dependencias de la administración pública federal, de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, así como las referentes a información comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, conforme al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y con base en lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo; así como la vigilancia y verificación que compete a la Procuraduría, en el ámbito de las delegaciones, conforme a las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- XVII. levantar, dictaminar y calificar actas de verificación;
- XVIII. imponer, notificar y, en su caso, ejecutar sanciones;
- XIX. imponer y notificar los medios de apremio previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y
- XX. dejar sin efecto los medios de apremio impuestos a los particulares, cuando éstos acrediten, conforme a los criterios que determine el procurador, no haber podido realizar la conducta requerida por caso fortuito o fuerza mayor.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor

DOF, 23 de agosto de 1993

Este cuerpo normativo consta de 17 artículos y tres transitorios, tiene por objeto establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Destacan las tres subprocuradurías: de Servicios al Consumidor, de Verificación y Vigilancia, y la Jurídica. Además de las direcciones generales (art. 15) se otorgan amplias facultades a las delegaciones (art. 16) que en cada entidad federativa representan a la Profeco.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor **DOF, 24 de agosto de 1993**

Este instrumento consta de cuatro artículos, y tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Profeco, así como la distribución de las funciones previstas en la ley y el reglamento.

Por último, conviene señalar que todas las unidades administrativas de la Profeco conducirán sus actividades en forma programada y con base en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Educación y consumo

Una tarea fundamental que cumple la Profeco es concientizar a los consumidores en el buen y racional uso de sus ingresos. Para ello fomenta la investigación sobre el consumo a realizarse, la organización en grupos de consumidores, pruebas de calidad, hábitos de consumo, derechos de los consumidores, y análisis de publicidad.

Se trata de capacitar a los consumidores en temas como alimentación, fomento a la salud, publicidad y medios de comunicación, tecnología doméstica y formación de instructores.

La investigación de precios de los productos que conforman la canasta básica es tarea a realizar en tiendas de autoservicio, centrales de abasto, distribuidores mayoristas, mercados zonales, etcétera.

Estas tareas se complementan con programas de radio y televisión y con la publicidad periódica de revistas y diarios zonales, los cuales dan consejos y mensajes a los consumidores, con el fin de prevenirlos de prácticas ilícitas, que es frecuente encontrar en proveedores y comerciantes poco escrupulosos.⁹ En resumen, la Profeco a través de sus facultades legales, induce a una relación justa y equitativa entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores con base en:

1. La protección a la vida, salud y seguridad del consumidor.
2. La educación y divulgación sobre el consumo que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
3. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios.

⁹ Información proporcionada por Enrique Padrés, ex funcionario del Inco, especialmente para el autor.

4. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos.
5. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.
6. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
7. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva.

XI. DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL	233
Concepto de derecho económico internacional	233
Leyes aplicables en este contexto	235
Concepto de nuevo orden económico internacional	236
Aspectos generales del TLCAN	239
Relación entre el TLCAN y leyes y normas internas	242
Evolución	243

XI. Derecho económico internacional

CONCEPTO DE DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

La sociedad internacional contemporánea ha transitado por diversas etapas en cuanto a los actores y sujetos que interactúan en las relaciones económicas y políticas.

Un rasgo característico evidente en la actual realidad mundial, es el hecho de que las relaciones internacionales ya no son conducidas exclusivamente por los estados: éstos actualmente son distintos en número y distintos en funciones, en comparación con el papel que jugaban antes de la Segunda Guerra Mundial. Dichas unidades jurídico-políticas se han visto en la necesidad de comprobar, por una parte, que son incapaces de resolver por sí mismas problemas que exigen el esfuerzo de la cooperación internacional permanente e institucionalizada, y de verificar por otra, que existen diversas entidades no gubernamentales que operan con creciente relevancia en la vida internacional.¹

En otras palabras, el Estado no tiene ya la primacía como actor único en el sistema internacional, sino que comparte tareas con organizaciones internacionales y otras entidades, como las uniones científicas, las cámaras de comercio internacional, las federaciones de profesionales y trabajadores, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas transnacionales, que han ido adquiriendo un creciente protagonismo para afrontar problemas de dimensión universal en los que el Estado ya no puede responder con eficacia.²

Por otra parte, la denominada “interdependencia” es un dato de la realidad que no puede soslayarse; ésta ha erosionado los conceptos tradicio-

¹ Las organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo han jugado un papel básico en la no aprobación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y en la detención del dictador Augusto Pinochet en 1998.

² Beatriz Romacciotti, *et al.*, *Derecho internacional económico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993, p. 200.

nales de soberanía y seguridad, aunque aún no aparece con claridad la estructura que alcanzará la sociedad mundial en el nuevo siglo. De acuerdo con la concepción tradicional, la soberanía se entendía en términos prácticamente absolutos, en la medida en que el Estado cumplía el papel de actor principal en una sociedad internacional tipificada como “anárquica” por carecer de instituciones centralizadas. En este sentido, el derecho internacional era concebido como un conjunto de normas creadas por voluntad de los propios estados para solucionar problemas de carácter fundamentalmente jurídicos.

En este contexto, y derivado de la emergencia de la tercera revolución industrial fincada en la energía nuclear, la electrónica, información y comunicación, telemática, biotecnología, nuevos materiales, la comunidad internacional ha devenido en una *aldea global*. La revolución de los servicios cambia los paradigmas de base del sistema capitalista y de las inversiones productivas (materias primas-manufacturas) por inversiones financieras especulativas de múltiples efectos en las economías emergentes. El factor de velocidad del dinero (velocidad es el número de veces que una unidad de moneda se usa en el año, esto es, entre más rápido se vuelve a usar una misma cantidad de dinero, más útil es y más cuenta en las medidas macroeconómicas), se ha visto favorecido por el uso de la electrónica, impulsando firmemente los procesos globalizadores en vigor.

Procesos informáticos y telemáticos semejantes se presentan en el campo de las inversiones, intercambio de bienes, propiedad intelectual, servicios financieros y bancarios, transportes y comercio transfronterizo de servicios técnico-profesionales.

Las empresas transnacionales son sujetos protagónicos en todos estos sectores, penetran y permean los derechos domésticos de un país instrumentando estrategias globales o multilocales.³

Para regular estas complejas relaciones jurídico-económicas en que los estados no son los únicos sujetos, surge el derecho económico internacional que, bajo orientaciones ideológicas diversas, regula las transacciones económicas internacionales, sean éstas de carácter público o privado.

En síntesis, podemos definir al derecho económico internacional como “aquella rama del derecho internacional que regula los intercambios de bienes, inversiones y servicios entre agentes públicos o privados originarios o procedentes de diversos países o regiones”.⁴

Sus normas pueden ser de orden público económico o privadas consuetudinarias o factoradas. Por ejemplo, normas públicas como los Dere-

³ Javier Martínez Peinado, *Economía mundial*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 262.

⁴ Dominique Carreau, *et al.*, *Droit International Economique*, Derecho y Jurisprudencia, París, 1980, p. 7.

chos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional o los Códigos de Conducta de la Organización Mundial de Comercio o normas privadas consuetudinarias como los Incoterms que fijan las condiciones de entrega de las mercancías en una compraventa internacional.

Las principales normas e instituciones jurídico-económicas internacionales son: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus 18 Acuerdos o Códigos de Conducta, los tratados y convenciones vigentes en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), los tratados y convenciones sobre propiedad intelectual derivados de OMPI y conexos. La Convención de Viena sobre Compraventa Internacional de Mercancías, convenciones sobre contratos internacionales, usos y costumbres internacionales (trabajos de armonización de la Uncitral).

Estas normas, generalmente de derecho económico internacional se caracterizan por estar sustentadas en premisas de cooperación institucionalizada que las distinguen de las normas y preceptos emanados de los procesos de integración regional al estilo de la Unión Europea, TLCAN o Mercosur, que se fincan en premisas de supranacionalidad o supraestatales.

El derecho de la integración o derecho comunitario, puede concebirse como una norma del derecho económico internacional con perfiles y procedimientos específicos.

LEYES APLICABLES EN ESTE CONTEXTO

1. Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por tanto, el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio 30-XII-94.
2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), protocolo de adhesión de México al GATT 26-XI-86 (*fe de erratas*, 28-XI-86).
3. Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico 5-VII-94
4. Convención de las Naciones Unidas sobre Letras de Cambio Internacionales y Pagarés Internacionales 27-I-93 (*fe de erratas*, 19-II-93).
5. Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías 17-III-88 (*fe de erratas* 25-IV-88).
6. Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial del 20-III-1883, revisado en Bruselas el 14-XII-1900, en Washington el 2-VI-1911, en La Haya el 6-XI-1925, en Londres el 2-VI-1934 y en Lisboa el 31-X-1958 (Acta de Lisboa) 11-VII-64.
7. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 14-II-75.

8. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) celebrado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods 31-XII-45.
9. Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual 8-VII-75.
10. Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Celebrado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods 31-XII-45.
11. Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional (relacionados con el Establecimiento de Derechos Especiales de Giro), enmienda a los artículos de dicho convenio *Sin dato*.
12. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase reservas y declaraciones formuladas por México) 12-V-81.
13. Tratado de Libre Comercio de América del Norte 20-XII-93.
14. Tratado de Montevideo (1980), Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del 24 de octubre 24-X-94.
15. Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) 31-III-81.

CONCEPTO DE NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Una de las definiciones más utilizadas del concepto de Orden Económico Internacional (OEI) es la de Dominic Carreau. Desde una perspectiva jurídica señala que el orden económico internacional es: “el conjunto coherente de reglas jurídicas, orientadas en función de las finalidades políticas, económicas y sociales del sistema”. A partir de esta definición se podría decir, desde un punto de vista económico, que el orden económico internacional es: “el conjunto de normas que regulan las relaciones económicas internacionales”. Independientemente de la definición que se quiera utilizar, el hecho a resaltar es que todo orden económico internacional está basado en una filosofía, política, económica, social, religiosa, determinada.⁵

En un contexto histórico, se pueden distinguir cuatro grandes etapas en el proceso de evolución del orden económico internacional (OEI). Los cambios producidos en los antiguos países socialistas europeos de economía centralmente planificada marcan el inicio de una quinta etapa que en sus principales características es una continuidad de la anterior, pero en la que desaparece del escenario internacional como grupo de países: el de los países del Este, manteniéndose las relaciones especiales entre los países del Norte y del Sur. En los próximos años se producirán sobre todo cambios

⁵ Sara González, *Temas de organización económica internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, p. 161.

cualitativos en las propias relaciones dentro de cada uno de los dos grupos de países.

La primera etapa del orden económico internacional se remonta al inicio de la Revolución Industrial en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVIII, abarca el periodo desde 1815 hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914. Es una etapa de características liberales en la que nace y se desarrolla un orden económico internacional de carácter privado, con limitada participación del Estado en la actividad económica y cierto control en el intercambio del comercio internacional.

La segunda etapa del orden económico internacional se inicia al término de la Primera Guerra Mundial, en 1918, y finaliza en la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Esta etapa es conocida con el nombre de desorden entre las guerras mundiales; es una etapa en la que las relaciones económicas internacionales estuvieron sujetas a restricciones a la libre circulación de las mercancías, de la mano de obra y de los capitales. Se desarrollaron y aplicaron técnicas de “control” de los intercambios: derechos arancelarios, tipos de cambio múltiples, *dumping*, áreas comerciales; se generalizó el bilateralismo, con los acuerdos de compensación y de pagos, con un multilateralismo todavía muy limitado. Esta etapa está marcada por la inexistencia de un marco institucional de cooperación económica internacional, lo que contribuyó a acentuar los problemas económicos. Los principales países, para hacer frente a sus dificultades económicas, actuaron de forma individual y descoordinada, generando “guerras económicas” que agudizaron los problemas creados por la Gran Depresión de los Estados Unidos en 1929. El inicio de la tercera etapa del orden económico internacional, está marcado por la creación —a partir de 1944— de un marco institucional de cooperación económica internacional.⁶

Esta etapa, de reconstrucción de un orden económico internacional neoliberal, se inicia al término de la Segunda Guerra Mundial y perdura hasta principios de los años setenta. Durante los últimos años de la contienda bélica, los Estados Unidos, como la gran y casi única potencia económica y militar de la época, con cierta colaboración del Reino Unido, estableció las bases de ese orden, impregnado de una filosofía basada en el mercado como mejor asignador de los recursos, en las ventajas del libre comercio y de la cooperación multilateral. La participación inicial en este orden económico internacional neoliberal de los países socialistas de economía centralmente planificada, así como la de los países considerados en desarrollo, fue prácticamente nula.

La cuarta etapa en la evolución del orden económico internacional, empezó a manifestarse de forma clara a principios de los años setenta. El

⁶ *Idem.*

modelo de crecimiento de la economía mundial, establecido al término de la Segunda Guerra Mundial y basado en la supremacía de los Estados Unidos, entra en crisis. La caída de los precios del petróleo a finales de 1973, agravó la situación económica internacional; pero fue más efecto que causa de la incapacidad del modelo de desarrollo predominante en la economía mundial durante la etapa anterior.

La crisis del dólar en la segunda mitad de los años setenta era un claro reflejo de las tensiones que en el orden económico internacional se estaban produciendo como consecuencia de la recuperación económica de Europa occidental y Japón, con la consiguiente pérdida relativa del poder económico de los Estados Unidos. Fechas clave en ese proceso de transición cualitativa son: el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, puso fin formalmente al orden monetario internacional establecido en Bretton Woods, y el primero de mayo de 1974, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaba la declaración y el programa de acción para el establecimiento de un nuevo orden económico, en medio del desconcierto y la oposición de los principales países desarrollados de economía de mercado. Durante los primeros años de esta cuarta etapa no se dejó de hablar del nuevo orden económico internacional. Pero este término desapareció de la literatura económica a partir de mediados de la década de los años ochenta. Sin embargo, las interpretaciones de lo que se entendía por un nuevo orden económico internacional variaban sustancialmente entre los tres grandes grupos de países (en desarrollo, industrializados y socialistas).⁷

En la década de los noventa, el orden económico internacional tiene una agenda cualitativamente distinta a lo descrito.

Las crisis financieras que han asolado a numerosos países y regiones (efecto Tequila, Dragón, etc.) conforma un tema global que impacta al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a todos los bancos centrales del mundo.

La situación se complica con problemas como el calentamiento de la Tierra, con su secuela de cambio climático y destrucción del hábitat mundial. El narcotráfico y su derivación: el lavado de dinero, detonante de la corrupción pública y privada que corroe a estados y empresas.

El flagelo del sida y otras bacterias africanas, el resurgimiento del cólera y la propagación del dengue evidencian que la extrema pobreza de nueva cuenta renace al calor de políticas públicas neoliberales que privilegian al capital financiero especulativo, en desmedro del capital productivo y del empleo.

⁷ *Idem.*

Ésta es la nueva agenda global que traslada su paso de decisiones de la Asamblea General de Naciones Unidas al Grupo de los Siete y a la Reunión Anual de Davos (Suiza), como un símil de elitismo y privilegio que margina a millones de hombres sin voz ni voto, en el nuevo escenario del mercado global asimétrico, concentrador y excluyente.⁸

ASPECTOS GENERALES DEL TLCAN

El derecho económico mexicano, a partir del 1.º de enero de 1994, debe considerar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues sus veintidós capítulos se aplican a las relaciones mercantiles con sujetos y empresas de Estados Unidos y Canadá.

Este capítulo, que no aparece en el programa del curso “Introducción al derecho económico”, es indispensable debido a que las principales leyes económicas y administrativas deben encuadrarse en los compromisos que el TLCAN contempla en consistencia, además, con el artículo 133 constitucional, que da acceso a dichas disposiciones en el derecho interno nacional.⁹

Este tratado, más que de libre comercio, es un tratado de inversión que abarca mercancías (bienes) y servicios.

Sus veintidós capítulos describen dos grandes sectores: el comercio de bienes, y el comercio de servicios.

Ambos sectores convergen en los escenarios de resolución de controversias, que buscan sustraer la aplicación de las legislaciones nacionales, garantizando rapidez, objetividad y neutralidad a los operadores económicos zonales.

El preámbulo del TLCAN establece los fines perseguidos por México, Canadá y Estados Unidos, como sigue:

- a) reafirmar los lazos de amistad y cooperación entre las naciones signatarias;
- b) contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;
- c) crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios;
- d) reducir las distorsiones en el comercio;
- e) establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial;
- f) asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;

⁸ Soros George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999.

⁹ Varios autores, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, 1993, 2 tomos.

- g) desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;
- h) fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;
- i) alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;
- j) crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;
- k) emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y conservación del ambiente;
- l) preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
- m) promover el desarrollo sostenible;
- n) reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental, y
- o) proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores.

El artículo 102 del capítulo primero enuncia expresamente los objetivos del tratado:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, entre los territorios de las partes;
- b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, su administración conjunta y la solución de controversias, y
- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.

Puede decirse que estos objetivos son los medios por los cuales se pretende lograr los propósitos más generales enunciados en el preámbulo.

El inciso 2 del artículo prevé que:

Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1o. y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Con lo anterior, el TLCAN se hace eco de la convención sobre derecho de los tratados en materia de interpretación.

Los principios del tratado que se abordan en los 22 capítulos y sus anexos son: *a)* trato nacional; *b)* trato de nación más favorecida, y *c)* transparencia.

- a) Trato nacional.* Uno de los aspectos más sustanciales del tratado es que bienes, servicios y personas deben ser considerados como originarios de los respectivos países suscriptores del TLCAN. Así, una mercancía canadiense debe ser considerada en territorio mexicano como originaria de México. Esto significa que no es viable discriminar por razones de nacionalidad. La única excepción a este principio la encontramos en el capítulo VI del tratado: los minerales radiactivos mexicanos se excluyen tajantemente de la explotación por parte de personas canadienses y estadounidenses en territorio nacional.
- b) Trato de nación más favorecida.* Este principio general del GATT-OMC, significa que cualquier convenio comercial o de servicio que las partes del TLCAN efectúen bilateralmente, debe extenderse automáticamente a la otra parte.

Y está subordinado al artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permite que grupos de países que forman una zona de libre comercio o unión aduanera, puedan temporalmente excluir a terceros países de los beneficios de la cláusula de nación más favorecida.

- c) Transparencia.* Este principio contemplado en el capítulo XVIII del tratado, obliga a los tres países a notificar toda modificación, reforma o adición que se intente efectuar a las legislaciones internas y que se relacione con aspectos regulados por el tratado, con el fin de prevenir o evitar controversias entre operadores económicos zonales.

Dicho principio se complementa con el Código de Conducta (art. 2009.2, inciso C), y con las Reglas Modelo de Procedimiento (art. 2012) del propio tratado.

El TLCAN consta de un preámbulo y veintidós capítulos distribuidos en ocho partes, las cuales tratan, respectivamente, de los siguientes temas:

Primera parte. Aspectos generales: está integrada por los capítulos I y II que se ocupan de los objetivos del tratado y de las definiciones generales.

Segunda parte. Comercio de bienes: está integrada por los capítulos III al VIII, que versan acerca del trato nacional y acceso de bienes al mercado (cap. III); reglas de origen (cap. IV); procedimientos aduaneros (cap. V); energía y petroquímica básica (cap. VI); sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias (cap. VII), y medidas de emergencia (cap. VIII).

Tercera parte. Barreras técnicas al comercio: está integrada por el capítulo IX relativo a las medidas relativas a la normalización.

Cuarta parte. Compras del sector público: está integrada por el capítulo X que se ocupa del tema enunciado.

Quinta parte. Inversión, servicios y asuntos relacionados: está integrado de los capítulos XI al XVI que plantean los temas de inversión (cap. XI); comercio transfronterizo de servicios (cap. XII); telecomunicaciones (cap. XIII); servicios financieros (cap. XIV); política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado (cap. XV), y entrada temporal de personas de negocios (cap. XVI).

Sexta parte. Propiedad intelectual: está integrada por el capítulo XVII.

Séptima parte. Disposiciones administrativas e institucionales: está integrada por los capítulos XVIII al XX, que presentan la publicación, notificación y administración de leyes (cap. XVIII); revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias (cap. XIX), y disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (cap. XX).

Octava parte. Otras disposiciones: está integrada por los capítulos XXI y XXII que exponen las excepciones y las disposiciones finales, respectivamente.

El tratado cuenta, además, con diversos anexos integrados a lo largo de su capitulado, así como de notas, el anexo 401 y siete anexos numerados del I al VII que van al final del texto.

RELACIÓN ENTRE EL TLCAN Y LEYES Y NORMAS INTERNAS

Preámbulo y artículo 102 del capítulo primero del TLCAN: arts. 25-28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulos III, IV y V del TLCAN, sobre acceso a mercados: Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Ley de Metrología y Normalización, etcétera.

Capítulo VI, energéticos y petroquímicos del TLCAN: arts. 27 y 28 de la Constitución, más legislación reglamentaria en materia de energéticos.

Capítulo VII del TLCAN, sobre agricultura: artículo 27 constitucional, Ley Agraria y anexos en materia agrícola.

Capítulo VIII, medidas de emergencia del TLCAN: Ley de Comercio Exterior, Código de Salvaguardas de la OMC.

Capítulo IX del TLCAN, sobre normalización: Ley de Metrología y Normalización, Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional.

Capítulo X del TLCAN sobre compras de gobierno: Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Reglamento.

Capítulo XI del TLCAN, sobre inversiones: Ley de Inversiones Extranjeras.

Capítulo XII del TLCAN, sobre comercio transfronterizo de servicios: Ley Federal de Turismo, Ley General de Vías de Comunicación, Ley de la Marina Mercante, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Capítulo XIII del TLCAN, sobre telecomunicaciones: Ley Federal de Telecomunicaciones.

Capítulo XIV del TLCAN, sobre servicios financieros: Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Control de Grupos Financieros, Ley de Sociedades Mercantiles, Ley del Banco de México.

Capítulo XV del TLCAN, sobre competencia, monopolio y empresas de Estado: Ley Federal de Competencia Económica.

Capítulo XVI del TLCAN, sobre la entrada temporal de personas de negocios: Ley General de Población, Ley Reglamentaria del art. 5o. Constitucional, Ley Federal de Turismo.

Capítulo XVII del TLCAN, sobre propiedad intelectual: Ley de la Propiedad Industrial y Ley Federal de Derechos de Autor.

Capítulo XVIII del TLCAN, sobre publicación, notificación y administración de leyes: Código Civil, Códigos de Procedimientos Civiles.

Capítulo XIX del TLCAN, sobre revisión y solución de controversias en materia de subsidios y subvenciones: Ley de Comercio Exterior, Código Antisubsidios de la OMC y Código sobre Subvenciones de la OMC.

Capítulo XX del TLCAN, sobre disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias: Ley de Procedimiento Administrativo y leyes en general que contemplan recursos.¹⁰

Evolución

Al cumplir cinco años de vigencia, el TLCAN exhibe resultados ambiguos para los tres socios comerciales. En efecto, desde el punto de vista estrictamente comercial se ha incrementado significativamente el comercio zonal. México y Canadá se han transformado en los principales proveedores e importadores en el mercado estadounidense. La pérdida de empleo en Estados Unidos y México es compensada por el crecimiento de la industria maquiladora de las zonas fronterizas, no obstante que se agravan los pro-

¹⁰ Ver Witker Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Análisis diagnóstico y propuestas jurídicas* (2 tomos), UNAM, México, 1994.

blemas de infraestructura, en especial en el lado mexicano. Los sectores agropecuario y de servicios nacionales han sido en parte perjudicados por el desmantelamiento de cadenas productivas que se han integrado a empresas transnacionales marginando a las pequeñas y medianas empresas.

En lo que a solución de controversias comerciales se refiere, las prácticas desleales (*dumping* y subsidios) y sus revisiones vía paneles binacionales han mostrado resultados positivos para México. Pese a ello el problema del transporte ha sido quizá lo más negativo, pues en estos cinco años Estados Unidos ha violado sistemáticamente los plazos y obligaciones pactadas en el capítulo respectivo del TLCAN.