

Facultades del Ejecutivo en materia económica

Uno de los fenómenos importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo XX, a raíz de la revolución de 1910-1917, es la notable expansión de la actividad económica del estado. De hecho el crecimiento se ha dejado sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio.

Crecimiento de la intervención estatal en la economía

A través del poder ejecutivo el Estado mexicano interviene en la economía nacional. Resulta notable, y al mismo tiempo explicable, que las facultades del poder ejecutivo en materia económica no se encuentren definidas, en su parte sustancial, en el artículo 89 de la Constitución. Notable, porque este artículo contiene veinte fracciones con sendas obligaciones y facultades y en ninguna se refiere expresamente a la intervención del ejecutivo en la economía; explicable, porque el legislador constituyente no podía haber previsto el desarrollo extraordinario de las actividades económicas y la necesidad de que el estado las dirigiera, por conducto del poder ejecutivo. En realidad estas amplísimas facultades se encontraban contenidas implícita o explícitamente en diversos preceptos constitucionales.

El hombre común se pregunta; ¿Cuál es el fundamento legal para que el Estado actué en campos económicos tan disímiles como el precio de la gasolina, el aumento de las tasas de interés, o el castigo a los acaparadores de mercancías de consumo popular? ¿En cuáles artículos de la Constitución se otorgan al poder ejecutivo esas enormes atribuciones que le permiten regular prácticamente todos los aspectos de la vida económica de la sociedad?

La respuesta genérica es que la Constitución faculta al ejecutivo a realizar ciertas funciones de carácter económico y al congreso a expedir leyes reglamentarias sobre numerosas materias de esa categoría que la propia Constitución señala (por ejemplo, recursos naturales, banca, seguros, comercio, producción, precios, transportes, ingresos y egresos presupuestales, etcétera). Por otra parte, la aplicación de esas leyes económicas corresponde al propio ejecutivo.

Atribuciones del estado y del ejecutivo

El presidente está facultado a presentar iniciativas de ley y es, de hecho, el principal iniciador de la legislación de carácter económico. Si a esto se agrega que el congreso mexicano no solía modificar sustancialmente las iniciativas económicas del presidente, se cierra el proceso que ha ampliado las atribuciones del ejecutivo en este campo.

Las facultades del ejecutivo en materia económica no se encuentran fijadas en un sólo texto de la Constitución; están distribuidas en numerosos artículos. Las reformas constitucionales que entraron en vigor en 1983 iniciaron un proceso de integración y de consolidación de las atribuciones económica del ejecutivo.

No deben confundirse las atribuciones económicas que la Constitución otorga al Estado y las que otorga directamente al poder ejecutivo federal. Cuando ocurre el primer caso (por ejemplo: rectoría del estado sobre la economía, artículo 25), esas atribuciones requieren leyes reglamentarias que definen a cuál de los tres poderes de la Unión corresponde ejercer las facultades o en qué medida las ejercerá cada uno. En otros artículos la Constitución faculta directamente al poder ejecutivo a ejercer ciertas atribuciones (artículo 74-IV, iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egreso). En otros más, la Constitución ordena al congreso de la Unión expedir leyes de naturaleza económica que faculten al poder ejecutivo (artículo 26, último párrafo: El congreso expedirá una ley que faculte al ejecutivo a establecer los procedimientos de la consulta popular para la planeación).

Fundamento constitucional de las facultades del ejecutivo

Señalada la distinción entre facultades en materia económica que corresponden al Estado y las que corresponden constitucionalmente al ejecutivo, es necesario indicar que las atribuciones del Estado, por regla general, tienen concreción en atribuciones del ejecutivo por vía de leyes reglamentarias de la Constitución.

Sin embargo, existen atribuciones económicas del estado que corresponde ejercer al congreso por disposición de la propia Constitución; por ejemplo la que se contiene en el párrafo séptimo del artículo 25 que dice: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social...”.

No corresponde a este libro de texto el análisis de todas las atribuciones del Estado en materia económica; únicamente las que ejerce por la vía del poder ejecutivo federal que son, sin duda, la inmensa mayoría. Los principales artículos constitucionales que otorgan facultades económicas al poder ejecutivo directa o indirectamente se mencionan a continuación:

Artículo 25. Rectoría del Estado en materia económica; obligación del ejecutivo a mantener en propiedad las empresas públicas que operen en campos estratégicos.

Artículo 26. Establecimiento del sistema nacional de planeación; obligación del ejecutivo de sujetarse a un plan nacional de desarrollo.

Artículo 27. Dominio de la nación y del Estado sobre los recursos naturales; atribuciones del ejecutivo en materia agraria y agropecuaria.

Artículo 28. Atribuciones del Estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios, incluyendo los de banca; obligación del ejecutivo de crear las empresas públicas monopólicas en áreas de interés estratégico; obligación de establecer un banco central autónomo.

Artículo 74 (fracción IV). Facultades exclusivas de la cámara de diputados; obligación del ejecutivo de enviar las iniciativas de ley de ingresos y presupuestos de egresos de la federación y la cuenta pública del año anterior.

Artículo 89. Obligación genérica del ejecutivo de ejecutar las leyes que el congreso expida, incluyendo las de materia económica.

Artículo 123. Atribuciones del Estado para regular las relaciones laborales; facultad del ejecutivo para proponer el salario mínimo anual y designar representante ante los tribunales del trabajo y la comisión nacional de participaciones de utilidades.

En diciembre de 1982 el ejecutivo envió al constituyente permanente un conjunto de iniciativas en materia económica que significaron modificaciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la propia Constitución. Estas modificaciones entraron en vigor en las primeras semanas de 1983.

Las principales materias contenidas en las adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 se mencionan enseguida:

- Fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.
- Regular y fomentar las actividades que demande el interés general.
- Basado en la ley respectiva, establecer los mecanismos de organización y expansión de la actividad económica del sector social y de aquellas organizaciones sociales de producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
- Establecer los mecanismos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo.
- Disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.
- Promover las condiciones para el desarrollo rural integral, para generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional.
- Expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.
- Contar con los organismos y empresas necesarias para el mejor manejo de las áreas estratégicas a cargo del gobierno federal.
- Establecer un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración.
- Fijar a través de las leyes, las bases para evitar competencia desleal entre los productores y prestadores de bienes y servicios.

Reforma constitucional de 1983

Síntesis de algunas facultades económicas del Estado y del poder ejecutivo

“EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES”

Las tareas presidenciales las llevé a cabo dentro del marco de un sistema que, además de otorgar constitucional y legalmente extensas atribuciones al Poder Ejecutivo, se caracterizó por el funcionamiento de un partido político ampliamente mayoritario, con enorme representación en las cámaras federales y locales y a cargo de todas las gubernaturas estatales, así como de buena parte de los ayuntamientos de la República. Durante mi gobierno, empero, los partidos de oposición lograron avances considerables en los ayuntamientos y, al final, en el Congreso de la Unión.

La solidez política del sistema me permitió enfrentar una seria crisis económica e iniciar un conjunto de reformas estructurales que, a mi parecer, dotan al país de mejores elementos para su desarrollo a largo plazo. Tanto las políticas de ajuste como las reformas estructurales se fueron aplicando durante el sexenio en forma gradual, cuidando mucho que sus repercusiones no fueran demasiado duras para la población. No pretendí espectacularidad ni brillo personal en mi gobierno, preferí la eficacia.

Tuve la gran satisfacción de que durante mi responsabilidad presidencial se mantuvo la paz social básica dentro del orden constitucional. En ningún momento tuve que hacer uso de las fuerzas armadas para reprimir a la población. Se ampliaron las libertades de expresión y manifestación de las ideas. Creció la fuerza de los partidos de oposición.

De no haber contado con la fortaleza institucional de la presidencia y del sistema político, difícilmente se habrían podido superar los graves problemas que se presentaron.

Sigo creyendo en que el sistema presidencial es el que mejor se acomoda a nuestro país. Todavía tenemos problemas serios de integración nacional y afrontamos graves retos externos a nuestra soberanía. Seguimos necesitando un gobierno fuerte y eficaz.

No creo que contemos con las instituciones ni la cultura política adecuadas para cambiar nuestro sistema presidencial por uno semipresidencial y, mucho menos, por el sistema parlamentario.

Lo que sí creo es que debemos seguir buscando una mayor fortaleza en los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, y una cuidadosa y gradual redistribución de competencias entre la Federación y los estados, y entre éstos y los municipios. Hacia allá vamos, pero nos falta mucho todavía.

Nuestro proyecto nacional está definido con claridad en sus líneas fundamentales por la Constitución general de la República, encarnación de la filosofía de la Revolución mexicana. Lo que debemos adaptar en forma continua son las estrategias para convertir nuestras ideas en realidades.

(Miguel de la Madrid, 1998).

Al analizar el conjunto de facultades y atribuciones que el poder ejecutivo tiene en materia económica, se concluye que es indudable la rectoría que el Estado mexicano puede ejercer sobre los procesos económicos nacionales a través del poder ejecutivo federal.

A lo largo de varios decenios, a partir de 1950, se desenvolvió y consolidó la intervención del Estado mexicano en la economía. Sucesivas iniciativas del ejecutivo federal, respaldadas por el constituyente permanente y por el Congreso de la Unión, crearon el marco jurídico de lo que se denominó el sistema de economía mixta.

Como su nombre lo indica, en el sistema de economía mixta las actividades económicas de la nación recaen, casi por partes iguales, en el sector privado y en el sector público. Este último lleva a cabo su amplísima tarea económica a través de la regulación general de algunos procesos (como la fijación del precio de los productos básicos la política de substitución de importaciones, por mencionar dos ejemplos), o directamente mediante las empresas públicas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica particular de cada una de ellas.

A fines de 1982, luego de doce años de crecimiento sin interrupciones, el sector público mexicano llegó a representar el 50% de toda la actividad económica nacional. Lógicamente una parte muy significativa del total de los recursos crediticios, financieros internos y del exterior, técnicos, humanos y materiales del país caían dentro de la esfera estatal; incluyendo la banca recién nacionalizada. Si bien es cierto que el Estado mexicano, en particular el poder ejecutivo, ejercía una enorme influencia en el ritmo y nivel de la actividad económica, también lo fue que el costo financiero de ese poder fue muy alto en términos del endeudamiento público externo e interno. Para dar una idea del orden de las magnitudes, diremos que en doce años el endeudamiento externo del Estado creció de menos de veinte mil millones de dólares, en 1976, hasta más de cien mil, en 1988. Una parte substancial de esta enorme masa de recursos se destinó a mantener la operación y la expansión de las empresas públicas; la mayoría no generaban, por sí mismas, los montos suficientes para su operación ni para su necesario crecimiento. Al sobrevenir las grandes devaluaciones monetarias de aquellos años, la carga financiera que representaban los subsidios y la deuda de las empresas se tornó insostenible.

Junto a la necesidad de renegociar la deuda pública, el ejecutivo federal se topó con la necesidad de revisar su política de intervención en la economía.

En otras regiones y países del mundo ocurría un fenómeno similar: la economía mundial se hallaba estancada pero con altas tasas de inflación. En Europa Occidental, Gran Bretaña experimentaba la más aguda crisis económica y social entre los países no socialistas del continente: bajo crecimiento del PNB, baja tasa de ocupación, inflación elevada y constante devaluación de la libra esterlina, otra vez la moneda más fuerte del mundo. La llegada al poder de la señora Margaret Thatcher, en el inicio de la década de los ochentas del siglo anterior, abrió una nueva era en materia de política económica. Su raíz teórica partía de las ideas de los economistas norteamericanos e ingleses denominados nuevos liberales. La cabeza de ellos, el Dr. Milton Freedman, de la Universidad de Chicago, ejerció una vasta influencia sobre los economistas de toda una generación en ambos lados del Atlántico. Una síntesis de las principales ideas de la escuela del nuevo liberalismo económico es la siguiente:

- Disminuir a su mínima expresión el “peso” y tamaño del sector público en la economía nacional;

Nueva política económica y nuevo gerenciamiento público

- Recortar las dimensiones de la burocracia;
- Revisar las funciones del estado para restringirlas únicamente a las que son estrictamente propias de su naturaleza;
- Reorganizar las finanzas públicas para alcanzar lo más rápidamente posible, un riguroso y sostenido equilibrio presupuestal, disminuyendo el gasto;
- Tomar aquellas decisiones de política monetaria aconsejables -por lo general restrictivas- hasta disminuir la inflación a una tasa menor que la del crecimiento de la población;
- Privatizar las empresas públicas; vender el capital social de aquellas que no sean propiedad mayoritaria del gobierno;
- Renegociar plazos y/o tasas de la deuda pública externa, cuando sea posible, para disminuir su peso presupuestal;
- Introducir cambios radicales en los procedimientos tradicionales de la administración pública, utilizando los sistemas exitosos de la administración privada;
- Guiar la administración pública por los criterios y reglas del mercado.

Los últimos dos elementos o principios de la política económica del nuevo liberalismo, en adición al tema de la privatización, dieron origen a la más importante revolución en la teoría y práctica de la administración pública desde el desarrollo de la teoría funcional en los años sesentas del siglo pasado. A esa revolución teórico-práctica se la conoce indistintamente con los nombres de “nuevo gerenciamiento público” (NPW, *new public management*) o “reinvención del gobierno”.

La caída del socialismo real

Hacia finales de la misma década de los ochenta sobrevino el colapso de la antigua Unión Soviética y del resto de los países comunistas en Europa y en Asia, que se hallaban bajo su esfera de influencia. La crisis y subsecuente desaparición del sistema económico, social y político en los países llamados comunistas -salvo Cuba y China, en parte- es uno de los hechos con mayores repercusión en la historia contemporánea a nivel mundial.

Representó a los ojos de muchos el final de una corriente de pensamiento y de un sistema político, que consideraba la acción global del Estado como el medio ideal y casi único, para la solución de las cuestiones del desarrollo, del crecimiento y del bienestar de la sociedad. Inevitablemente la caída del socialismo real acarreó un des prestigio universal en la capacidad del Estado y del gobierno para resolver los problemas fundamentales de la sociedad. La solución de aquellos, se decía, no se encuentra en la acción de un estado fuerte, pesado y omnipresente; ello solo conduce al fracaso, al desperdicio, a la corrupción y a la eliminación de la iniciativa individual. El des prestigio del Estado dañó, al aparato de la administración pública que lo sustenta.

Los dos fenómenos mencionados antes -el surgimiento de la doctrina del nuevo liberalismo y la caída del socialismo real- actuaron en una operación de tijera para cortar por el centro el pensamiento y práctica tradicionales en materia de administración pública.

Los principios del nuevo gerenciamiento público y de la reinvención del gobierno

De manera sintética y simplificada expondremos los principios de una y otra doctrinas administrativas, sin explicarlos, presentándolos en un sólo cuerpo de ideas, aun cuando originalmente forman dos grupos de tesis:

- Un sector público reducido en cuanto a sus funciones y al tamaño de su burocracia;
- Un gobierno que no sea propietario; en consecuencia, que privatice sus empresas públicas;
- Un gobierno que se oriente por las reglas de la competencia del mercado, en particular, en la prestación de los servicios públicos;

- Un gobierno que sea riguroso en la administración presupuestal, en consecuencia, que mantenga equilibrio presupuestal con cero déficit; *
- Un gobierno que establezca el menor número posible de reglas para el desempeño de las actividades privadas; en consecuencia, que “desregule” y evite interferencias con la iniciativa de las personas físicas y morales;
- Un gobierno que dirija, convoque y convenza a la sociedad para que ésta actúe; no un gobierno que trate de hacer todas las cosas por sí mismo;
- Un gobierno que delegue el mayor número de funciones en otros órdenes de gobierno más cercanos a los ciudadanos;
- Un gobierno que deje en manos de la comunidad la prestación de la mayor cantidad de servicios y de acciones;
- Un gobierno que busque y acepte la competencia en la prestación de los servicios;
- Un gobierno que conduzca por objetivos, por metas y no por reglas;
- Un gobierno que se interese por los resultados de sus acciones y no por las bondades intrínsecas de sus programas; en consecuencia, un gobierno que sepa cómo medir los resultados de sus actividades;
- Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación;
- Un gobierno que preste atención a los ciudadanos, que se rija por las demandas reales de la población (sus “clientes”), no por las ideas geniales de sus políticos o sus burócratas;
- Un gobierno que sepa ganar dinero y no únicamente como gastarlo;
- Un gobierno previsor, que anticipa; no sólo un gobierno que ponga remedio a las cosas;
- Un gobierno participativo, que sepa cómo descentralizar;
- Un gobierno que sea capaz de incorporar a la administración las últimas técnicas de la información y de la comunicación; en consecuencia, un gobierno que merezca el título de “gobierno electrónico” (Peters y Waterman, 1982; Osborne y Gaeblér, 1992).

Las consecuencias para México de las ideas del nuevo liberalismo y del nuevo gerenciamiento público o nueva administración pública, han sido enormes. Dieron como resultado cambios radicales en las políticas públicas y en el funcionamiento y operación del estado, a partir de profundas modificaciones en el marco constitucional y legal de la sociedad mexicana. En gran medida este libro de texto, a lo largo de sus diferentes capítulos, describe y analiza sus repercusiones jurídicas y administrativas.

Continuaremos con la exposición de las amplias facultades que mantiene todavía el Estado mexicano y el titular del poder ejecutivo federal en materia económica.

En la medida que este extraordinario artículo reivindica para el Estado mexicano “el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas”; de todos los minerales o yacimientos; de todos los carburos de hidrógeno incluyendo el petróleo; de las aguas de los mares y las interiores; los esteros y lagunas; los cauces de los ríos, etcétera; en la medida en que los particulares sólo pueden usar o explotar esos recursos de acuerdo a la reglamentación que el ejecutivo haga y mediante concesiones otorgadas por el propio ejecutivo federal, en los casos en que no decida hacerlo directamente; en esa misma medida el Estado mexicano ha dado al ejecutivo

* En sentido opuesto al llamado keynesianismo que proponía la expansión del gasto público financiado con déficit y deuda.

Repercusiones en México

Leyes reglamentarias del artículo 27

una inmensa capacidad de acción directa sobre la economía y, facultades para regular la explotación de los recursos naturales cuando él no lo hace directamente.

La creación de varios organismos descentralizados y empresas públicas, derivan su existencia de las disposiciones del artículo 27 constitucional. Tales son los casos de Pemex y Comisión Federal de Electricidad.

Es innegable la influencia que ejercen sobre la vida económica del país estos organismos que forman parte integral de los órganos del poder ejecutivo federal.

En el año de 1992 el artículo 27 constitucional fue objeto de importantes modificaciones que tendían a eliminar restricciones a la posesión y a la propiedad territorial de los particulares, personas físicas o morales, para promover la iniciativa y libertad económica individuales. Se entiende que tales modificaciones iban en línea, claramente, con la filosofía del nuevo liberalismo.

Por una parte se eliminó la prohibición a las sociedades mercantiles de ser propietarias de terrenos agrícolas, aunque se establecieron límites máximos a las superficies permisibles.

Por la otra, se terminó con la prohibición total para que las corporaciones religiosas pudieran ser propietarias, también, de los bienes necesarios para el desempeño de sus propios fines.

La más importante modificación en ese orden de cosas fue el fin de la inalienabilidad de los terrenos ejidales. El nuevo texto constitucional establece al respecto:

Artículo 27. VII.....

“La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado, con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley”.

Modificaciones al artículo 28

Las modificaciones experimentadas por este artículo constitucional son un ejemplo, también, de la influencia que la filosofía económica del nuevo liberalismo ha tenido en México.

El artículo establece la prohibición para la operación de monopolios de cualquier clase; las leyes reglamentarias conceden facultades al estado, casi siempre a través del ejecutivo, para obligar a las empresas monopólicas privadas a disgregar sus actividades y permitir a otras empresas la participación en la actividad de que se trate. En 1993 se creó la llamada comisión federal de competencia (CFC), órgano desconcentrado autónomo de

la actual secretaría de economía, que ejerce las facultades que la ley otorga al estado en esta materia.

El dispositivo constitucional que se comenta señala que la ley reglamentaria respectiva facultará al ejecutivo para perseguir y sancionar severamente toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, que tenga por objeto obtener el alza de los precios; o cualquier maniobra o acuerdo entre productores que tienda a evitar la libre concurrencia o la competencia y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.

A finales de 1982 el constituyente permanente adicionó este artículo estableciendo la prohibición al Estado de conceder el servicio de la banca a los particulares. Se nacionalizó el sistema financiero. En enero del año siguiente el congreso aprobó la ley del servicio de la banca nacionalizada. Fue ésta una decisión histórica dictada por las graves circunstancias económicas que vivía el país y por la deteriorada relación entre el gobierno federal y el sector empresarial nacional.

Cambios en la política hacia la banca privada

La estatización de la banca continuó hasta junio de 1990, fecha en la que se publicó el decreto del constituyente permanente que derogó el párrafo del artículo 28 de la Constitución que estableció la banca nacionalizada. Resulta interesante transcribir algunos párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa respectiva, en la que se fundamenta el regreso a la banca privada, pues son fiel reflejo de la nueva filosofía económica:

“Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas”.

“Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explican la estatización de la banca”.

“Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de la banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos”.

“Un Estado excesivamente propietario es inadmisible en un país con tanta pobreza”

(Citado por Rabasa y Caballero, 1997)

Al momento de escribir este texto sólo un banco de tamaño medio permanece al cien por ciento en manos de mexicanos. Para algunos es una consecuencia negativa y preocupante del fenómeno de la globalización; para otros es un signo alentador de la confianza que muestra sobre el futuro económico de México, uno de los sectores más conservadores en el mundo de los negocios.

En 1993 tuvo lugar una nueva modificación al artículo constitucional que se estudia: En esa ocasión para transferir las facultades de que gozaba el ejecutivo federal en materia de política monetaria al Banco de México, de manera exclusiva y autónoma. El texto constitucional en su parte conducente señala:

.....
 “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

.....

Esta modificación restringe la esfera de competencia del ejecutivo federal pero no así la del estado mexicano. Lo faculta para, entre otras medidas, regular la oferta monetaria y fijar la tasa primaria de interés, por conducto del Banco de México. Cancela la posibilidad de que a petición del gobierno, el banco central “eche a andar la maquineta de imprimir dinero” para otorgarle préstamos.

Reprivatización de la banca

En la sesión de la cámara de diputados del 26 de junio de 1993 se leyó la siguiente DECLARATORIA:

“El Honorable Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las honorables legislaturas de los estados, declara que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo primero. Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

.....

He aquí lo que decía el derogado párrafo quinto de ese artículo:

“Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio de banca y crédito. (“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...”). Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional”.

Definición de la política económica: nuevas restricciones

Anteriormente, con un congreso dominado mayoritariamente por un solo partido, el presidente de la república decidía libremente la política económica nacional; igualmente, operaba sin restricciones los instrumentos para implantarla: las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos.

Como se ha explicado en otra parte, el cambio en el panorama político nacional y la composición partidista actual del congreso -ausencia de mayoría absoluta e inexistencia de coaliciones permanentes entre los partidos grandes- han establecido límites a la amplísima capacidad del ejecutivo de la que disfrutaba, para decidir y ejecutar la política económica por si mismo. Adicionalmente, modificaciones al marco jurídico respecto de las atribuciones del ejecutivo en materia económica, a las que aludiremos en el párrafo siguiente, han originado restricciones puntuales en la capacidad de este poder para intervenir en la economía. A todo lo anterior debe sumarse la deliberada decisión de los últimos gobiernos de interferir lo menos posible en los procesos económicos, consecuencia de la filosofía liberal imperante.

En junio de 1993 entró en vigor un nuevo y moderno ordenamiento económico: la ley federal de competencia económica. En ese momento, por disposición del propio texto legal, quedaron abrogadas las antiguas leyes que otorgaban amplias facultades al ejecutivo federal para intervenir en los procesos económicos, a saber: la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; la importante ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica; la ley de industrias de transformación; y, la ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus productos.

La expedición de la nueva ley y la abrogación de las que se mencionaron dan un giro substancial a la forma de intervención del Estado en la economía mexicana.

Conviene recordar lo que la Constitución establece en materia de monopolios y de protección a la libre competencia. El varias veces reformado artículo 28 constitucional a la letra señala:

“ART. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público general o de alguna clase social”.

La propia Constitución indica más adelante, en otro párrafo del mismo artículo, que no se considerarán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas, correos, telégrafos y radio telegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y otras que señalen las leyes.

Por su parte, el artículo 1º. de la ley federal de competencia económica señala:

“ART. 1º.- La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica”.

Las diversas atribuciones del ejecutivo federal en materia económica que el anterior marco jurídico le otorgaba, se han trasladado ahora, casi exclusivamente, al campo de la protección a la libre concurrencia; a garantizar la más amplia competencia entre proveedores de bienes y servicios. Es el camino escogido por la economía de mercado para beneficiar a los consumidores mediante bajos precios y adecuada calidad.

Abrogación de las facultades económicas del ejecutivo federal

La ley federal de competencia económica

Los analistas de la ley federal de competencia económica afirman que el objetivo de la ley es promover la eficiencia económica y proteger al proceso de competencia y libre concurrencia. Para lograr este propósito, señalan, a la ley le concierne la conducta de “los agentes económicos”, por lo que establece una política fundamentalmente preventiva con respecto a concentraciones y, en su caso, sanciona las prácticas monopólicas. (Comisión federal de competencia, 1994).

Esos mismos analistas afirman, también, que la nueva ley se enmarca dentro de las acciones realizadas para modernizar la economía nacional y colocarla en el sendero de un crecimiento sostenido:

“Con ella se refuerzan las políticas de apertura al comercio internacional, de desregulación y de privatización, y se crea el marco legal que contribuirá a asegurar el correcto funcionamiento de los mercados....” La ley minimiza el uso de instrumentos de control directo sobre las empresas y permite el funcionamiento de los mercados, pero rechaza que estos lleven siempre a situaciones ideales, sino que reconoce que la monopolización es un problema recurrente que debe ser enfrentado” (ibid).

La ley distingue entre las prácticas monopólicas absolutas y relativas. Las primeras son consideradas anticompetitivas sin ambigüedad o condición alguna, mientras que en las segundas el efecto neto sobre la competencia y el proceso competitivo no siempre es claro, por lo que para considerarse nocivas deben ser previamente evaluadas.

Resulta interesante conocer cuáles son las prácticas monopólicas relativas, mismas que para caer en el supuesto de la ley, deben ser previamente evaluadas conforme a los criterios que la propia ley señala. Entre ellas están:

- División vertical de mercados;
- Restricciones al precio de reventa o venta del producto final;
- Ventas atadas;
- Contratos de exclusividad;
- Denegación de trato;
- Boicot;
- Otras prácticas

La comisión federal de competencia económica

Es muy interesante darse cuenta que las importantes atribuciones que otorga la ley para garantizar la libre concurrencia no quedan en manos del poder ejecutivo o alguna de las dependencias del área económica. La ley creó una nueva figura en el seno de la administración pública mexicana, desconocida hasta entonces. Se estableció una comisión *ad hoc* llamada la comisión federal de competencia económica, que es un órgano administrativo descentrado de la antigua secretaría de comercio y fomento industrial, actualmente secretaría de economía; dispone de autonomía técnica y operativa; tiene a su cargo la prevención, investigación y combate a los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

Los exégetas de la ley sostienen:

“La secretaría de comercio y fomento industrial (léase secretaría de economía), no tiene atribución alguna en la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, fuera de lo que la ley establece en materia de precios máximos. La Comisión está sectorizada en la secretaría de economía, pero guarda total autonomía operativa y técnica respecto de esta o de cualquiera otra dependencia como lo dispone la ley. Eso implica que las decisiones y resoluciones de la Comisión están sujetas solamente a las evaluaciones e investigaciones que ésta efectúe de acuerdo con la ley” (*ibid.*).

Otras leyes han creado sendas comisiones de naturaleza semejante. Su estudio desde el ángulo propiamente administrativo se intentará en otra sección de este libro.

Desde la primera ley orgánica del Banco de México, en el año de 1925, los creadores de esta institución rectora de la política monetaria nacional, expresaron su intención de dotarla de autonomía. Sucesivas modificaciones a su estructura jurídica en los años de 1936 y 1941, continuaron el proceso de fortalecimiento de su capacidad rectora en materia monetaria, aunque siempre existió un cierto grado de subordinación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que consideraba al Banco de México como uno de los principales instrumentos de política económica general del gobierno.

El nuevo Banco de México

En el año de 1982, como resultado de la nacionalización de la banca, se transforma la naturaleza jurídica del Banco de México que deja de ser sociedad anónima para transformarse en un organismo público descentralizado. Pocos años después, luego de la re-privatización de la banca, el ejecutivo federal envía en el año de 1993 una iniciativa para la modificación de los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución con el propósito fundamental de dotar de completa autonomía al Banco de México, de una vez por todas.

Borja Martínez citado por Rabasa y Caballero (Méjico, 1997), sostiene que esas modificaciones establecen un nuevo régimen constitucional para el Banco de México, con las siguientes características:

- Modifica la naturaleza jurídica de la Banca Central, que de organismo público descentralizado pasa a ser una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido en la administración pública centralizada.
- La Constitución dota de autonomía operativa y financiera al Banco de México y prohíbe que autoridad alguna le ordene conceder financiamiento (entiéndase que el gobierno no podrá ordenarle que conceda préstamos al propio gobierno emitiendo billetes o sacando recursos de sus reservas). Ello significa que tiene plena autonomía para manejar el crédito primario y evitar fenómenos inflacionarios por presiones políticas.

El nuevo párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución a la letra dice:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que

corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

Atribuciones del ejecutivo en materia económico-financiera

Conjuntamente con el congreso de la Unión, en particular con la cámara de diputados, el presidente de la república decide la política económica y opera los instrumentos para implantarla. Las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos son los dos mecanismos básicos para decidir y operar la política económica.

Las leyes de ingresos y egresos son del dominio y resorte propios del congreso de la Unión; documentos a través de los cuales este poder plasma sus decisiones. Desde un punto de vista formal, así es. Sin embargo, varias circunstancias jurídicas, políticas y de hecho, influyen y hacen que estas leyes sean el medio para que no sea solo el legislativo sino conjuntamente con el poder ejecutivo decidan y operen la política económica del país. Las circunstancias están cambiando.

La tradición constitucional establece como facultad exclusiva del poder ejecutivo la iniciación de las leyes de ingresos y de presupuesto.

Esto le confiere una ventaja inicial al ejecutivo sobre el congreso, en la medida en que estos documentos son hoy en día extremadamente complejos y exigen un largo periodo de preparación.

Hasta la fecha el poder legislativo carece de tiempo suficiente para estudiarlos, del equipo humano técnico para examinarlos y, consecuentemente, de la capacidad para proponer alternativas globales a las opciones de política que el ejecutivo señala. Sin embargo, cada día fortalece más sus posibilidades analíticas y propositivas. Ahora es frecuente y natural que los diputados modifiquen partidas específicas del presupuesto de egresos y sus correlatos en la ley de ingresos.

Anteriormente la composición política del congreso de la Unión favorecía la aprobación de las iniciativas del ejecutivo, prácticamente sin modificación. Por esta razón se afirmaba que el diseño y operación de la política económica nacional era el campo exclusivo del poder ejecutivo. Esta situación ha cambiado irreversiblemente.

A través de la aprobación de las leyes de ingresos y los presupuestos se deciden, entre otras materias las siguientes:

a) Mediante la ley de ingresos:

- La política fiscal. El monto y composición de las contribuciones, es decir, de los recursos que el estado toma de los particulares; en consecuencia –parcialmente al menos– la política de distribución de los ingresos y la riqueza.
- La política de subsidios fiscales al consumo y a la inversión.
- La política de crédito público y, en particular, la de endeudamiento con el exterior. Debe recordarse que la ley de ingresos de la federación incorpora decisiones sobre el financiamiento vía crédito de los principales organismos descentralizados del país.

b) Mediante el presupuesto de egresos:

- La participación del sector público en la actividad económica nacional.
- El volumen y la composición del gasto público; en especial las asignaciones destinadas al gasto corriente y a la inversión.
- Los sectores de atención preferente por parte del gobierno federal.
- La política de inversiones públicas; en particular la asignación de recursos a las inversiones sociales o a las llamadas “directamente” productivas.
- La política de empleo.
- La política de subsidios vía gasto, al consumo y a la inversión.
- La política de apoyo financiero a los estados y municipios.

A partir del año de 1965, el presupuesto de algunos organismos descentralizados y empresas públicas forma parte de la ley del presupuesto de egresos de la federación. Aunque los ingresos derivados de la compraventa de mercancías y servicios se estima globalmente, el resto de los elementos presupuestales se establecen en la ley de ingresos y la de egresos.

Nos referimos a las facultades en materia agraria, en materia laboral, en materia de población y, por último, a la singular situación jurídica del Distrito Federal.

El artículo 27 constitucional otorga atribuciones al ejecutivo federal en materia agraria. La propia Constitución lo denomina “suprema autoridad agraria”. Esas atribuciones son ahora más restringidas, desde la conclusión oficial del reparto agrario. Consisten en:

- Organizar a las autoridades agrarias federales y mixtas.
- Resolver en definitiva todas las cuestiones de límites sobre terrenos comunales y ejidales.
- Aprobar, ratificar o modificar los dictámenes formulados por las autoridades agrarias subordinadas.

Las facultades del poder ejecutivo en materia de dotación de agua a los particulares, quedaron señaladas al hacer referencia a las que tiene en relación a los recursos naturales del país.

Existen dos leyes reglamentarias principales del artículo 27 en materia agraria: la ley federal de reforma agraria, que reglamenta las facultades del ejecutivo que han sido señaladas aquí y la ley de fomento agropecuario. Esta última concede atribuciones al poder ejecutivo, a través de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos, hoy secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, para organizar y fomentar la producción agrícola. Esencialmente propone lo siguiente:

- La planeación agropecuaria mediante la elaboración del plan nacional de desarrollo agropecuario y la creación de un sistema nacional de organismos de planeación agrícola.
- La creación de mecanismos de coordinación para los tres órdenes de gobierno.
- La organización de los distritos agrícolas de temporal.
- La creación de nuevas formas de organización de la producción agropecuaria, mediante

**Otras
facultades
económicas
del gobierno**

**Facultades en
la Ley de
fomento
agropecuario**

el establecimiento de unidades de producción en las que participan pequeños propietarios y ejidatarios.

Materia laboral

En materia laboral el ejecutivo tiene atribuciones para designar a los representantes en la comisión nacional de participación de utilidades y fijar el porcentaje que de las utilidades de una empresa, deberá distribuirse. Anualmente propone el monto del salario mínimo en el seno de la comisión nacional de los salarios mínimos.

Designa al presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje al presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, así como a los representantes gubernamentales en las propias juntas.

Materia de población

En materia de población las facultades del ejecutivo son de dos tipos: unas derivadas de mandato directo de la Constitución y las otras establecidas en las leyes reglamentarias de los capítulos II, III y IV de la propia Constitución.

Por lo que toca a las primeras, sólo se señala aquí lo dispuesto por el famoso artículo 33 constitucional, que indica que el ejecutivo tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.