

CAPÍTULO III

SISTEMA ECONÓMICO Y SISTEMA JURÍDICO

A. Generalidades	29
B. Breve evolución histórica de los tres sistemas	30
1. Sistema de economía libre o de mercado.	30
2. Sistema de economía centralmente planificada	31
3. Sistema de economía mixta.	32
C. Intervención del Estado	33
D. Intervención parcial y participación directiva y rectora.	34
E. Formas de intervención	36
1. Intervención directiva	36
2. Intervención directa	36
F. Grados de participación	36

CAPÍTULO III

SISTEMA ECONÓMICO Y SISTEMA JURÍDICO

A. GENERALIDADES

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. Tal es el conocido *principio de escasez*.¹⁸

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

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

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

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

El sistema capitalista o liberal resuelve las tres interrogantes así: producir lo que el mercado demande a través 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

¹⁸ Lajugie, Joseph, *Los sistemas económicos*, Buenos Aires, Ed. Universitaria, 1963.

su técnica de actuación es de *policía* (Estado gendarme), y subsistema jurídico individualista y privado.

En cambio, el sistema colectivo o socialista responde a dichas premisas así: producir para el *consumo* interno normal, producir a través de empresas estatales inscritas en planes económicos quinquenales y destinados a toda la sociedad que supone y a quien garantiza consumos mínimos globales. El Estado aquí suplanta totalmente al mercado, ocupando su lugar el *plan imperativo*. El derecho se expande en su vertiente orgánica, *derecho público* y se limita en su vertiente ideológica *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 regula. Su acción es de *prestación*, y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos.

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

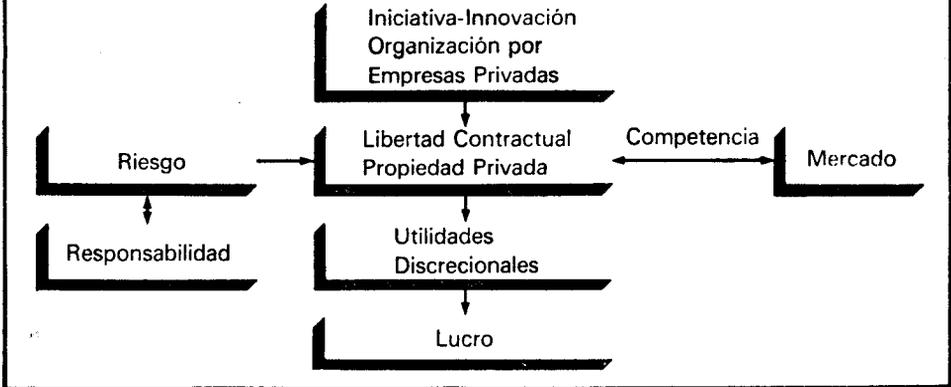
Los siguientes cuadros explican el funcionamiento de los tres sistemas descritos.

B. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS TRES SISTEMAS

1. 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 XX al calor de la *Revolución Industrial* que tiene como centro geoeconómico a Inglaterra. Los 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

**SISTEMA DE ECONOMÍA LIBRE
O DE MERCADO CAPITALISTA LIBERAL
(Liberalismo ya superado)**



natural autorregulada por el mercado que fija a través de 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 atacan en su esencia los principios y caracteres antes mencionados.

2. 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 tenencia privada en la producción condena a la explotación a los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, pues el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, existiendo una *plusvalía* o *plusvalor* en favor de los empresarios, 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 conforma un bloque de países socialistas; Unión Soviética, Rumania, Hungría, etcétera.



Las características de estos sistemas económicos son:

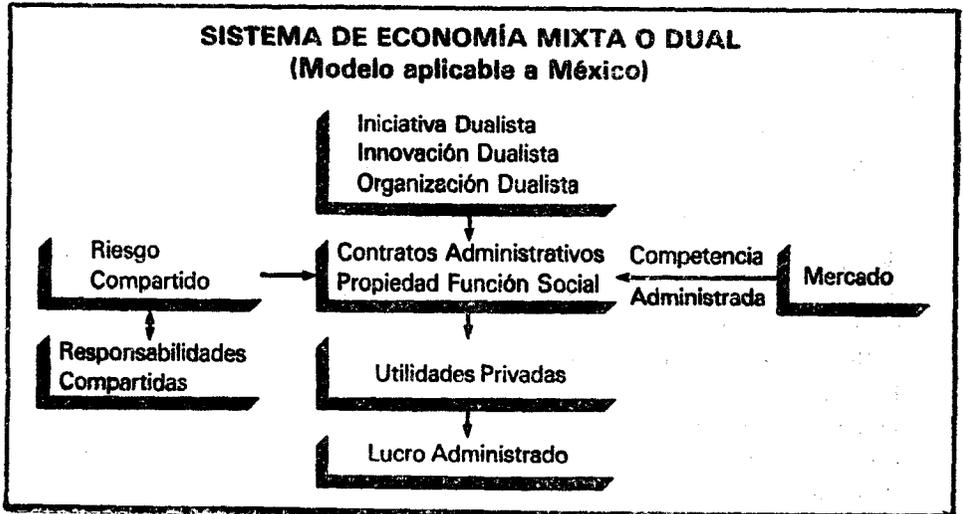
1. Propiedad social sobre los medios de producción.
2. Planificación autoritaria de toda la economía.
3. Monopolio estatal del comercio exterior.
4. Rígido control de cambios.
5. Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planificación y derecho económico).
6. Sistema político de partido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

3. *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 administrado y, más jurídicamente, Estado social de derecho,¹⁹ capitalismo reglamentado.

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



Sus principales características son:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
2. Creación de un sector público estratégico.
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
4. Áreas económicas planificadas o publicitadas.
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.

¹⁹ Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Astral, 1977.

C. INTERVENCIÓN DEL ESTADO

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 *supletoria* 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, el instrumento para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes.

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

Sustentándose en basamentos de grupos sociales o individuos que luchan para influir a fin de lograr su intervención protegiendo y estimulando diversos intereses (pluralidad de grupos e intereses), el Estado penetra a la sociedad sectorialmente a fin de 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).

D. INTERVENCIÓN PARCIAL Y PARTICIPACIÓN DIRECTIVA Y RECTORA

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:

1. el mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios;
2. la inestabilidad cíclica es imprevisible;
3. los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta;
4. el desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial.
5. los precios no retribuyen equitativamente el capital y a los salarios.²⁰

Para superar estos problemas estructurales el Estado asume un papel *participativo directo y permanente* a través de los instrumentos o mecanismos estatales, que tratan de forzar el sistema económico hacia alguno de los fines fijados por el Estado. Es la intervención de *orientación* o de política económica estricta, también llamada "administración ordenadora".²¹

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, etcétera, que ponen también en marcha la participación privada en la actividad económica, mediante juntas, consorcios, 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:

²⁰ Lewis, Arthur, *Las etapas del crecimiento económico*, México, FCE, 1973.

²¹ Carrillo, Alejandro y García Ramírez Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa, 1983.

1. policía y servicios públicos;
2. fomento;
3. proteccionismo;
4. dirección o rectoría económica;
5. planificación o planeación indicativa o imperativa.

E. FORMAS DE INTERVENCIÓN

1. *Intervención directiva*

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

2. *Intervención directa*

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

Esta intervención puede ser: 1. Por participación en situación de competencia (en México por ejemplo, en el sector alimenticio); 2. 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.

Finalmente, la intervención directa estatal 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.²²

²² Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Astral, 1980.

F. GRADOS DE PARTICIPACIÓN

Se trata de ubicar las áreas estratégicas, prioritarias o liberadas que existen en todo sistema económico.

Los estados reservan áreas en forma privativa que se sustrae de los particulares, ya sean nacionales o extranjeros. Áreas estratégicas son las señaladas en los artículos 27 y 28 de nuestra carta magna.

En las áreas prioritarias generalmente se acepta la concurrencia de particulares bajo la vigilancia del Estado (agroindustria, alimentos, salud).

En las áreas liberadas, el Estado sólo regula la actuación de los particulares con base en la técnica de policía (registros, controles, licencias, permisos, etcétera).