

# UDS

## ANTOLOGÍA

DERECHO ECONÓMICO

*LICENCIATURA: DERECHO.*

*QUINTO CUATRIMESTRE.*

---

## Marco Estratégico de Referencia

---

### ANTECEDENTES HISTORICOS

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1979 con el inicio de actividades de la normal de educadoras “Edgar Robledo Santiago”, que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor de Primaria Manuel Albores Salazar con la idea de traer Educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer Educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tardes.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en septiembre de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró como Profesora en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de finanzas en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo y sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta Educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de Educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los jóvenes que tenían intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el Corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y Educativos de los diferentes Campus, Sedes y Centros de Enlace Educativo, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca a nivel nacional e internacional.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

## **MISIÓN**

Satisfacer la necesidad de Educación que promueva el espíritu emprendedor, aplicando altos estándares de calidad Académica, que propicien el desarrollo de nuestros alumnos, Profesores, colaboradores y la sociedad, a través de la incorporación de tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

## **VISIÓN**

Ser la mejor oferta académica en cada región de influencia, y a través de nuestra Plataforma Virtual tener una cobertura Global, con un crecimiento sostenible y las ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

## VALORES

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Libertad

## ESCUDO



El escudo de la UDS, está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

## ESLOGAN

“Mi Universidad”

## ALBORES



Es nuestra mascota, un Jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen.

---

## Derecho económico

---

**Objetivo de la materia:** Conocer el derecho económico como la rama del derecho cuyas normas jurídicas tienen como objeto organizar, disciplinar y controlar las facultades administrativas de la administración pública e impulsar los emprendimientos en la administración privada. También analizar la aplicación de normas administrativas sobre las cuales se establecen políticas económicas, como una medida para regular las acciones del Estado sobre el sistema económico.

### CONTENIDO

<b>UNIDAD I. DERECHO Y ECONOMIA .....</b>	<b>10</b>
1.1.- Concepto De Derecho Económico Y Su Evolución. ....	10
1.2. Conceptos Del Derecho Económico.....	12
1.3. Diferencia Entre Derecho De Economía Y Derecho Económico. ....	13
1.4. Sujetos Del Derecho Económico .....	14
1.5. Analisis Económico Del Derecho. ....	14
1.6. Por Qué Es Necesario El Aed En Nuestro País.....	15
1.7. El Enfoque Económico. ....	16
1.8. Las Herramientas. ....	17
1.9. Ventajas Del Uso De Este Tipo De Análisis. ....	18
1.10. Fuentes. ....	19
1.11. Aplicación. ....	21
1.12. El Derecho Económico Como Rama De La Ciencia Jurídica.....	22
<b>UNIDAD II. ORDEN ECONOMICO NACIONAL.....</b>	<b>22</b>
2.1. Concepto Y Aplicación De Los Principios Del Orden Público, Económico Nacional. .....	22
2.2. Orden Publico Económico Nacional.....	23

2.3. El Diseño Económico Constitucional..... 24

2.4. Mecanismos De Intervención Del Estado En La Economía..... 26

2.5. Estado Regulador. .... 29

2.6. Estado Empresario..... 31

2.7. Estado Orientado Y/O Promotor. La Política Económica. .... 33

2.8. Política Económica..... 34

2.9. Objetivos De La Política Económica..... 34

2.10. Disciplinas De La Política Económica..... 35

Características De La Política Económica ..... 35

2.11. Asociación Público-Privada En La Provisión De Bienes Públicos..... 36

**UNIDAD III. INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA ECONOMICA..... 39**

3.1. Política Fiscal..... 39

3.2. Hacienda Pública. .... 40

3.3. Elaboración Y Ejecución Del Presupuesto Público..... 42

3.4. Ciclo Presupuestario ..... 43

3.5. Administración Financiera Del Estado. .... 46

3.6. Administración De Fondos ..... 47

3.7. Política Monetaria: Banco Central. .... 48

3.8. Lineamientos De Política Monetaria Y Cambiaria..... 48

3.9. Banco Central. .... 50

3.10. Organización, Funciones Y Atribuciones Del Banco Central..... 52

3.11. Funciones Del Banco Central..... 53

3.12. Mecanismos De Transmisión De La Política Monetaria. .... 55

3.13. El Canal De Las Expectativas De Los Agentes Económicos ..... 56

3.14. Mercado De Capitales Y Sistema Bancario..... 57

3.15. Operaciones De Cambios Internacionales. ....	61
<b>UNIDAD IV. REGULACION ECONOMICA.</b> .....	<b>62</b>
4.1. Teoria De La Eleccion Pública (Public Choice). ....	62
4.2. Concepto De Regulacion Economica. Regulación Económica Y Regulación Social...	67
4.3. Regulacion Social. ....	73
4.4. Los Costos De La Regulación .....	73
4.5. Fundamento Economico Y Juridico De La Regulacion Economica. ....	74
4.6. Principio De Reserva Legal Absoluto Y Relativo. ....	81
4.7. Estrategias Y Formas De Aplicacion De La Regulacion Economica. ....	84
4.8. Institucionalidad Regulatoria. ....	89
4.9. Carácter Y Autonomia De Las Entidades Regulatoras. ....	91
4.10. Procesos Regulatorios. ....	93
4.11. Control De Cumplimiento De Las Regulaciones. ....	95
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>97</b>

## UNIDAD I. DERECHO Y ECONOMIA

### I.1.- CONCEPTO DE DERECHO ECONÓMICO Y SU EVOLUCIÓN.

El derrumbamiento del Imperio Romano en el siglo VI de nuestra era, por la invasión a Italia y otras partes del Imperio por los jefes bárbaros Alarico, Atila, Clodoveo y Teodorico, ocasionó que las clases rectoras de Roma fueran aniquiladas, y que Oriente se hundiera en un periodo de diez siglos de tinieblas, dando inicio a la época histórica conocida como Edad Media.

Durante esta época, la riqueza habrá de basarse en el trabajo de la tierra; está constituirá la base fundamental de su economía, y el derecho civil continuará respondiendo a los intereses de los terratenientes para sustentar frente a los siervos, su derecho a poseer grandes extensiones de tierra.

En esta etapa histórica, juntamente con los señores feudales y los siervos, coexistieron los comerciantes y artesanos, que se dedicaban a ofrecer sus mercancías inclusive a otros comerciantes, y para lo cual debían viajar por distintas comarcas con las mercancías que iban a negociar; los comerciantes no formaban parte de ningún feudo, pero sí debían pagar tributos al señor feudal por el paso de sus caravanas en tierras feudales, así como por el valor de las mercancías que llevaban.

A fin de evitar pagar altos impuestos y el encarecimiento de sus productos, los comerciantes inventaron los primeros documentos mercantiles, dos de los cuales incluso continúan utilizándose en nuestros días: la letra de cambio y el cheque.

Ambos documentos implicaban la entrega de dinero o mercancías a un comerciante, para ser entregados a un tercero o al propio comerciante que los había depositado cuando declara su entrega; sin embargo, al surgir desavenencias entre los comerciantes, porque algunos con justa razón y otros por deshonestos, se negaban a hacer la entrega de la mercancía depositada, se acordó ventilar este tipo de desavenencias ante las agrupaciones o asociaciones de comerciantes que se fueron constituyendo para tal fin, y que aplicaban en la resolución de las controversias las reglas que los propios comerciantes acordaban, por

lo que poco a poco fueron constituyéndose las normas de lo que hoy conocemos como el Derecho Mercantil.

La actividad comercial comenzó también a tener un gran auge, y era de suma importancia para los Estados de esta época; aquí habremos de recordad que fueron precisamente los deseos de encontrar nuevas rutas comerciales entre Oriente y Occidente, los que llevaron a Cristóbal Colón a realizar el viaje histórico de 1492 financiado por la Reina Isabel La Católica y los comerciantes hermanos Pinzón, viaje que culminó con el descubrimiento de un nuevo continente: América.

La siguiente etapa histórica en el desarrollo económico de la humanidad, es lo que conocemos como la Revolución Industrial, y que da paso al capitalismo. El invento de las máquinas para hacer el trabajo que anteriormente era hecho por los artesanos, es el origen y la causa de una nueva forma de relación entre los dueños de éstas y quienes las manejan; surge también la división del trabajo y con

ello una nueva división social: los dueños del capital o de las maquinas instaladas en las fábricas y lo que no tienen ese capital y que sólo pueden ofrecer su fuerza de trabajo.

Al poco tiempo del surgimiento de este nuevo sistema económico de producción, es decir, el capitalismo, aparecen sus teóricos, quienes habrán de identificar o descubrir su ley fundamental: la oferta y la demanda, principio y fin de este sistema de producción.

La posición del Derecho frente a este nuevo orden cosas, fue el liberalismo económico, y no podría ser de otra manera. Lo anterior, debido a que las normas de Derecho existentes en la época, es decir, el derecho de los ciudadanos, y el derecho de los comerciantes, no eran lo suficientemente amplios para alcanzar a abarcar también la regulación jurídica de los mercados.

De hecho lo única ciencia que se dedicaba al estudio e identificación de sus leyes, principios y fenómenos lo era la Economía; y entre tanto los capitalistas acuñaban frente al Estado la frase de “dejar hacer, dejar pasar” como una forma de mantener a éste alejado tanto de la

posibilidad de regular las relaciones entre los diversos actores de la economía capitalista, como de su posible participación en estas actividades.

El surgimiento de los críticos al sistema capitalista de producción, como Carlos Marx, Federico Engel, y Lennin, que sostenían que el Estado debía de intervenir en la economía, no sólo regulándola mediante la expedición de leyes, sino siendo el dueño de los medios de producción, para proporcionar a la clase obrera un mejor pago y condiciones más humanas de trabajo, con sus teorías dan pie al surgimiento del Derecho Económico, que surge primeramente en los Estados socialistas, y posteriormente en aquellos que, como el nuestro, adoptan una posición mixta en relación con la propiedad de los medios de producción, es decir, que pueden ser tanto de los particulares como del Estado.

Así el Derecho Económico, no regula relaciones entre individuos, sino que surge como respuesta a una necesidad de contar con disposiciones jurídicas que contengan planes y programas de gobierno en materia de política económica; un instrumento que guíe y marque el rumbo en el desarrollo y crecimiento económico de un país; que corrija las desviaciones que de continuo y de manera natural genera el propio sistema capitalista, de ahí que los contenidos este Derecho sean económicos dentro de una estructura basada en principios generales del Derecho.

La importancia que tiene la economía en el derecho y en relación recíproca, no solo se ha dado en las disciplinas jurídicas diversas, sino también por lo que se refiere diversas instituciones, como la propiedad, la libertad de comercio e industria, transferencia de tecnología y otras. Como resultado de la relación derecho-economía, surgió el derecho económico el cual tiene por objeto el ser formal y no material.

Derecho, que impone ciertas normas restrictivas a las actividades económicas, en vistas a no perjudicar a terceros o al interés de todos.

## **1.2. CONCEPTOS DEL DERECHO ECONÓMICO.**

Es el conjunto de la concentración o de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los poderes públicos o privados (Gérard Farjat).

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 (Darío Munera).

El derecho económico es el derecho de la economía política. Esto, que puede parecer un trabalenguas, quiere decir que el derecho económico es un conjunto de normas y conceptos del derecho público, destinados a facilitar la labor del Estado de la planificación económica. Para ello, esta disciplina se relaciona, por ejemplo, con el derecho mercantil.

El derecho económico puede definirse, así, como el derecho que tiene el Estado para regular el concierto de las actividades económicas de un país, siempre de acuerdo a lo contemplado en la Constitución Nacional y las leyes. En ese sentido, es una evidencia del estrecho vínculo existente entre el derecho y la economía.

### **1.3. DIFERENCIA ENTRE DERECHO DE ECONOMÍA Y DERECHO ECONÓMICO.**

El Derecho de economía va a estar relacionado con la política económica que el Estado va a sugerir durante su ejercicio mientras que el Derecho Económico sólo le va a interesar los mecanismos económicos que surjan en un país.

El derecho económico responde a las siguientes características:

- Tradicionalmente se clasifica en dos vertientes: la europea tradicional, que valoraba el conocimiento teórico por encima de la práctica; y la norteamericana que valora, justamente, lo contrario.
- Establece un conjunto neutral de “reglas de juego” para los actores económicos de la sociedad, en lo relacionado a lo bursátil, monetario, financiero, y comercial y mercantil en general.
- Posee un carácter multidisciplinario, dado el conjunto diverso de acciones de la esfera económica de los que se ocupa.

#### **I.4. SUJETOS DEL DERECHO ECONÓMICO**

Todas las empresas son sujetos del derecho económico.

El derecho económico atañe a un número de sujetos, o sea, de actores económicos que intervienen de distinta manera y en distinta proporción en la labor productiva y mercantil.

Es decir, es toda persona humana o jurídica que sea capaz de realizar actos jurídicos e intervenir en el proceso económico, independientemente de su naturaleza y condición, serán considerados sujetos del derecho económico. Son ejemplos de ello:

- El Estado,
- Las instituciones bancarias,
- Los agentes de valores,
- Las empresas,
- El público consumidor.
- 

#### **I.5. ANALISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.**

El Análisis Económico del Derecho es la aplicación métodos científicos y estudios sistemáticos, usuales en la ciencia económica (que incluyen la estadística, análisis costo-beneficio, estudio de costos de transacción, teoría de juegos, economía del comportamiento, entre otras) al análisis y explicación del sistema jurídico.

Lo que intenta el AED es responder a dos preguntas básicas sobre el sistema y las reglas jurídicas: cuál es el efecto que una determinada regla legal tiene sobre el comportamiento de los individuos, y si ese efecto es consistente con propósitos deseables. En síntesis, estudia, a través de una familia no predeterminada de instrumentos, cuáles son las consecuencias de las normas y prácticas jurídicas y de las instituciones en general, y evalúa dichas consecuencias en relación con objetivos preferibles.

El Análisis Económico del Derecho es considerado por muchos como el desafío intelectual más importante dentro del estudio del Derecho en las últimas décadas. Ha incorporado

una nueva perspectiva al estudio de los problemas jurídicos a través de la aplicación de conceptos y herramientas que, hasta su irrupción, venía utilizando la teoría económica, pero que lejos están de ser exclusivos de esa disciplina. Dichos conceptos, dentro de esta perspectiva, ayudan a clarificar problemas jurídicos importantes, al determinar cuáles son las estructuras de incentivos y desincentivos que generan diversas normas legales o -más generalmente- cómo inciden aquellas en el comportamiento individual y qué resulta de la agregación de tales conductas.

El moderno AED no se define por la acotación de su objeto a materias precisas (como leyes antimonopolio, regulación administrativa o derecho de las sociedades) sino por un modo diferente de aproximación y estudio de una amplia gama de cuestiones consideradas tanto “de mercado” cuánto “de no-mercado”, como son la responsabilidad por daños, los contratos, la justicia civil y criminal, los delitos y las penas, el derecho de familia, entre otras. No resulta arriesgado afirmar que se trata de una modalidad de análisis útil para el estudio de cualquier área del Derecho.

## **1.6. POR QUÉ ES NECESARIO EL AED EN NUESTRO PAÍS.**

Debemos introducir las herramientas novedosas que nos brinda en Análisis Económico del Derecho (AED) para favorecer a la discusión y análisis de las normas jurídicas que hacen al desarrollo de nuestras instituciones.

El Análisis Económico del Derecho, dentro de esta perspectiva, ayudará al debate, al clarificar problemas jurídicos importantes, al determinar cuáles son las estructuras de incentivos que generan diversas normas legales; generalmente dentro de un marco de análisis “costo-beneficio”. Esto contribuye a determinar cómo podrían incidir las normas en el comportamiento individual y cuáles serían las consecuencias de su aplicación.

En el moderno Análisis Económico del Derecho no se define por la acotación de su objeto a materias precisas (como leyes antimonopolio, regulación administrativa o derecho tributario) sino por un modo diferente de aproximación y estudio de una amplia gama de cuestiones consideradas tanto “de mercado” como “de no-mercado”; tales como son la responsabilidad por daños, los contratos, la justicia civil y criminal, los delitos y las penas,

el derecho de familia, entre otras. No resulta arriesgado afirmar que se trata de una modalidad de análisis útil para el estudio de cualquier área del Derecho.

En consecuencia, las instituciones legales y los impactos que ellas tienen sobre el ciudadano, así como el desarrollo de instituciones eficientes, se convirtieron en el enfoque central del AED en otros países, y también pretendemos introducirlo en nuestro país.

### **1.7. EL ENFOQUE ECONÓMICO.**

La primera cuestión a resolver es señalar por qué la economía sí sirve, para entonces aplicarla al estudio de sistemas normativos. Una definición tradicional de economía es la que la describe como ciencia de la elección racional en la que individuos con determinados objetivos maximizan su utilidad minimizando sus costos, dados los recursos escasos. Partiendo de esta definición podemos decir que el AED también presupondrá esta racionalidad de los individuos, lo que nos lleva a la interrogante de si la racionalidad que suponemos del individuo es absoluta. Al respecto debemos decir que no existe evidencia empírica que demuestre que los individuos actuamos en todo momento de forma racional, es decir, se acepta que los individuos actuamos de forma irracional en determinadas ocasiones. Sin embargo, sabemos que sí existe evidencia empírica de que los individuos, si bien no nos comportamos de forma racional en todo momento, también lo es que sí lo hacemos la mayor parte del tiempo. En este sentido, suponiendo que los comportamientos racionales se pueden predecir y los irracionales no, con que actuemos por lo menos la mitad del tiempo en forma racional entonces estaremos en posibilidad de predecir el comportamiento de los individuos por lo menos la mitad del tiempo (lo que es mejor que nada). Dicho lo anterior la respuesta a la pregunta de ¿para qué sirve la economía? es: la economía sirve para predecir el comportamiento de individuos racionales que, en respuesta a los costos impuestos a su actuar modifican sus conductas. Suponiendo el comportamiento racional real de estos individuos podemos decir que la economía sí sirve para predecir por lo menos algunas de las conductas de los individuos.

Así, con el AED se pretende entender sistemas jurídicos analizando las consecuencias que estos producen en un mundo en el que individuos racionales ajustan su actuar a las reglas que los rigen. El enfoque económico se da en dos direcciones, por una parte, es una forma

de evaluar las reglas jurídicas, de decidir qué tanto ayudan a conseguir el objetivo para el cual fueron creadas y por otra parte al considerar a la norma como herramienta para lograr propósitos, es decir, como normas que generan distintas clases de incentivos en sus destinatarios, decidir y proponer las reformas necesarias para que se logren los objetivos del sistema de manera eficiente. A estos dos enfoques se les conoce en la literatura como análisis positivo el primero y normativo el segundo.

El AED parte del supuesto que todos y cada uno de los individuos se comportan de tal forma que buscan maximizar sus beneficios. Sin embargo, al hacerlo necesariamente tienen que considerar la existencia de estructuras tales como los sistemas normativos, actuando estos últimos como restricciones a su actuar. Por otra parte, el derecho es un sistema a través del cual se pretende la realización o no realización de ciertas conductas por parte de los individuos, es decir, el derecho restringe o estimula determinadas conductas. Es así como el AED sugiere que las reglas legales deben ser juzgadas tomando en consideración la estructura de incentivos que crean y por las consecuencias que esto genera en el comportamiento de individuos que en respuesta a esos incentivos modifican su comportamiento.

El enfoque económico presupone la racionalidad del individuo, haciendo notar que esta racionalidad se presupone del individuo en particular y no de una colectividad, ya que existen en el mundo real varios ejemplos que denotan que las colectividades no actúan de forma racional debido, precisamente, al hecho de que los individuos que conforman estas colectividades al momento de tomar sus propias decisiones toman en cuenta sólo sus costos y beneficios y no los de la colectividad en su conjunto.

## **1.8. LAS HERRAMIENTAS.**

Ya se apuntó que el AED brinda herramientas objetivas para el estudio de los sistemas jurídicos, sin embargo, resulta necesario señalar de qué herramientas se habla y en qué consisten. Entre las herramientas propias de la economía podemos encontrar la teoría de precios, el análisis costo beneficio, la aplicación de criterios de eficiencia, la estadística, la econometría, el análisis estratégico y la teoría de juegos, entre otras.

El análisis costo beneficio, por ejemplo, consiste en decidir la opción que implique mayores beneficios a los menores costos. A simple vista este tipo de análisis podría resultar muy elemental, sin embargo, existe gran dificultad en determinar las variables a considerar en el análisis y el tipo de plazo a considerar, ya que el análisis variará significativamente si se toman en cuenta estas variables a corto o a largo plazo e indudablemente variará dependiendo las variables que se tomen en cuenta. El análisis costo beneficio puede servir para proponer una norma jurídica en vez de otra, suponiendo que la implementación de la segunda resulta más costosa y los beneficios obtenidos son los mismos.

### **I.9. VENTAJAS DEL USO DE ESTE TIPO DE ANÁLISIS.**

Entre las ventajas que otorga este tipo de análisis, se puede decir que se resumen en la incorporación al derecho de herramientas objetivas dadas por la economía cuyo uso permite sistematización, mayor capacidad explicativa y apoyo empírico creciente. De esta forma se da un constante estudio de lo que la norma produce o deja de producir en determinadas circunstancias y permite lograr eficientemente estas metas. Es así como se puede concluir que el AED permite contar con un análisis científico de la ley que permita valorar de forma objetiva los sistemas legales.

El AED constituye una herramienta objetiva que permite el estudio de sistemas normativos ayudando a alcanzar una sistematización, mayor capacidad explicativa y apoyo empírico creciente. Estas ventajas en un sistema jurídico pueden traducirse en mejoras valiosas en la implementación del orden normativo.

## 1.10. FUENTES.

Las fuentes del derecho económico, son los principios básicos del sistema económico, que garantizados por la Constitución y controlados por expresiones normativas diversas, disciplinan a los agentes productivos a fin de que su comportamiento se ajuste a las metas que el Estado se fije democráticamente como necesarias y convenientes.

Las fuentes más importantes del derecho económico las encontramos en los principios propios o inherentes al sistema económico imperante en una sociedad. Así tenemos el principio de propiedad, el de autonomía de la voluntad, el de libertad económica, el de planificación, el de titularidad del Estado, el de no discriminación arbitraria, entre otros, según se trate de un sistema de libre mercado, centralmente planificado, o de carácter mixto.

Los principios que orientan los sistemas económicos, constituyen las llamadas fuentes primarias del derecho económico, los cuales orientan a las fuentes formales o expresiones normativas formales, las que tienen por objeto establecer un marco jurídico tanto en lo relativo al orden social como en el económico. Así será la Carta Fundamental, la que establezca los principios fundamentales de nuestra disciplina, principios que orientan las diversas expresiones jurídicas que permiten que el Estado pueda dirigir y planificar el desarrollo y crecimiento económico de un país. Nos referimos, en definitiva al llamado Orden Público Económico.

La Constitución representa la fuente primaria y trascendente del derecho positivo, en general, y del Derecho Económico, en particular. La Constitución es ya sido el generador de singular importancia, puesto que a través de ella se prefijan, dice Sierralta Ríos, los límites y el continente del resto de reglas. En la generalidad es aceptada la postura que siendo la Constitución la Carta Fundamental del ordenamiento jurídico de una nación, descienden, en consecuencia el resto de preceptos, en una jerarquización normativa universal.

La Ley, en la escalera normativa se convierte en el segundo eslabón en importancia de las normas del Derecho y de la materia en particular. Para el nacimiento de una norma jurídica y de su análisis no debe dejarse de lado la existencia de una fuerza social que se expresa y que es la que le da origen, exigencia que es aceptada por la fuerza social, puesto no deja ella de desconocerla realidad. De ello se estima que la Ley tiene relevancia como fuente del Derecho Económico, es muestra palpable de la necesidad del colectivo y de los objetivo de la política económica.

Los Decretos Ley tiene a su haber el saludo de la rapidez, de la objetividad y del tecnicismo, por eso apreciamos que casi la totalidad o en su mayor número de los planes económicos y medidas para regular el medio circundante de la economía han tenido surgimiento del Poder Ejecutivo y no del Legislativo. Usual de lógica y de práctica que el Ejecutivo al hacer ejercicio de esta de esta Fuente procede a regular el mercado, participar a su vez en él y orientar las fuerzas productivas hacia los objetivos de su política económica a saber y entender. Los Tratados Internacionales se constituyen en fuentes positivas del Derecho Económico cuando tratan sobre materia económica, a pesar no se consideren leyes en su aspecto formal, esto es del cumplimiento de presupuestos como de iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación, De los Decretos de la Administración económico-financiera, fuente del Derecho Económico que si bien es aceptada por un sector especializado, sin embargo no todos los países en su estructura jerárquica del orden jurídico comparten el criterio de que tanto el decreto como el reglamento reposan en el cuarto eslabón de normas ju económicas. Si trasladamos el caso a nuestro sistema jurídico ecuatoriano, en base a la teoría de Kelsen aplicada a la Constitución, los Decretos responden a un tercer eslabón, mientras el reglamento descansa en el cuarto.

La Jurisprudencia fuente constitutiva del Derecho Económico, en materia económica no difiere, dice Sierralta, en una posición heterodoxo, en sus líneas básicas de la jurisprudencia administrativa, ya que sigue aquel hábito de proceder de manera empírica y no dogmática y de realizar sus construcciones ju económicas de manera progresiva, por aproximaciones y por análisis de casos concretos; y que son las resoluciones de los órganos de administración de justicia ordinaria así como de los órganos

administrativos los que en general produce esta fuente enriquecedora del derecho económico.

La Costumbre, tanto las reglas informales de la conducta individual de los individuos contribuyen al proceso de formación en cuanto a fuentes del Derecho, puesto que esa informalidad a través del tiempo poco a poco es aceptada voluntariamente y sin objeción alguna por las personas, denotan al pasar del tiempo una legitimidad nacida desde lo profundo del comportamiento social, no requiriendo de coerción para lograr su cumplimiento.

La Doctrina, considera como Fuente del derecho económico por Julio H. Olivera, es entendida por el conjunto de teorías y estudios referidos a la interpretación del derecho positivo, para su justa aplicación, tiene facetas de singularidad características al tratarse de ser técnica, científica y práctica.

### **I.II. APLICACIÓN.**

El Derecho Económico es el conjunto de normas originadas en la transformación tecnológica y estructural de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos.

El derecho económico en la vida cotidiana se aplica a los derechos económicos, sociales y culturales incluyen los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, y al trabajo.

Derecho económico es útil en temas de inversión extranjera, contratos financieros, propiedad intelectual, arbitrajes privados y mixtos; por lo tanto, el Estado establece una relación con el derecho privado, interno y externo, cuando define, aplica y sanciona las reglas económicas.

## **I.12. EL DERECHO ECONÓMICO COMO RAMA DE LA CIENCIA JURÍDICA**

Su origen. El positivismo jurídico. El origen de lo que actualmente entendemos por derecho económico se encuentra en el desarrollo del denominado positivismo jurídico, en cuanto corriente del pensamiento centrada en la naturaleza del derecho que la hace consistir exclusivamente en la norma obligatoria vigente, a diferencia de la denominada dogmática jurídica, la cual apunta a los principios rectores de la dictación y aplicación de la norma, más que a lo que rezase de manera exclusiva la regla escrita. En efecto, fue a partir del positivismo jurídico que se asentaron pilares fundamentales de lo que en la actualidad constituye una parte importante del denominado derecho económico. Dentro de dichos pilares, se adoptó, como medio de organización para la aplicación y la enseñanza del derecho, el concepto de rama. Para ello, se entendió por rama a un conjunto de normas íntimamente vinculadas entre sí. La rama pasaba a ser una parte, y siguiendo la metáfora, todo el árbol era el derecho. Así las cosas, las ramas del derecho tomaron sus nombres según su contenido, y constituyendo en su conjunto un árbol, a veces bastante frondoso, como en el caso entre otros, del derecho civil, el derecho penal, el derecho comercial o el derecho procesal<sup>5</sup>. Todos estos derechos o ramas tuvieron su base en una norma de rango superior fundante, que es la constitución.

Surge, en consecuencia, todo un conjunto de ramas del derecho con fundamentos en la propia constitución.

## **UNIDAD II. ORDEN ECONOMICO NACIONAL.**

### **2.1. CONCEPTO Y APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ORDEN PÚBLICO, ECONOMICO NACIONAL.**

Por orden público entendemos el conjunto de principios, normas y disposiciones legales en que se apoya el régimen jurídico para preservar los bienes y valores que requieren de su tutela, por corresponder éstos a los intereses generales de la sociedad, mediante la limitación de la autonomía de la voluntad, y hacer así prevalecer dichos intereses sobre los de los particulares.

Conjunto de condiciones legal y reglamentariamente establecidas que, respetando los principios constitucionales y los derechos fundamentales, determinan las reglas mínimas de convivencia en el espacio público.

El tema en específico es el orden público, compuesto entre otros elementos por la salubridad pública, la educación pública, la seguridad pública, alimentación de la población, tranquilidad pública y planeación demográfica.

El Orden Público es algo completamente esencial en nuestro día a día. Es un estado ideal en el que el funcionamiento de la sociedad es completamente correcto. Una situación de paz y respeto a las leyes de la comunidad.

## **2.2. ORDEN PUBLICO ECONOMICO NACIONAL.**

El concepto nace de las normas establecidas en la Constitución Política de la República, que indican la regulación concreta e integral de la actividad económica en nuestro país, la cual se extrapola al ordenamiento jurídico en sus distintas disposiciones normativas.

El concepto de Orden Público Económico debe ser entendido como un conjunto de principios de tipo axiológicos que buscan guiar el comportamiento de todos los actores y elementos que se encuentran dentro de los que integran la economía en un lugar y espacio determinado. Se enfoca en obtener de forma segura la máxima realización de los individuos, bajo el respeto de la moral y las buenas costumbres como elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico, buscando contribuir al fomento y desarrollo del bien común, bajo el amparo de los valores y máximas de la economía establecidas por el propio mercado.

El orden público económico es el elemento que autoriza a la autoridad a implementar y ejecutar medidas económicas en cautela de la estabilidad de una economía, pudiendo restringir o fomentar el ejercicio de las actividades permitidas por el ordenamiento jurídico

por parte de las personas, teniendo como límite el respeto de las garantías “*ius fundamentales*”.

Es la previsión de equilibrio de las fuerzas económicas en el marco social. Es la síntesis de los muy diversos intereses que concurren en el marco institucional de una economía de mercado. En este sentido, y mediante la protección de la propia competencia, se tutelan los intereses de los competidores y de la propia economía nacional. Este concepto preconstitucional ha de complementarse actualmente con el principio de unidad de mercado, que es trasunto económico de la unidad estatal. Como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, admite diversas lecturas:

- (1) como manifestación del principio de unidad del Estado,
- (2) como expresión económica del principio de igualdad, y
- (3) como marco de la libertad de empresa.

### **2.3. EL DISEÑO ECONOMICO CONSTITUCIONAL.**

Ha sido costumbre entre los académicos del derecho constitucional, denominar como Capítulo Económico de la Constitución, al conjunto de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la participación directa del Estado en la economía.

Actualmente, las constituciones contemporáneas contienen disposiciones, generales o expresas, sobre las actividades económicas del Estado, que en ocasiones llegan a ser detallistas sobre las categorías impositivas y las reglas sobre las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras; en las que se incluyen también, las formas de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, etcétera. Así como sobre el desarrollo de las normas fundamentales, que corresponde en primera instancia a los órganos legislativos, por medio de la elaboración de la legislación económica que requiere el funcionamiento del Estado y la participación del sector privado, en las actividades productivas, y las relaciones entre ambos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico nacional y su interpretación puede ser efectuada desde dos ángulos; el primero, según quien la realiza, ésta puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular; y el segundo, por su contenido, que puede ser gramatical, histórica, política y económica.

Todas las Constituciones tienen en su origen y estructura una interpretación económica, la que se deriva de los factores reales de poder representados en las actividades productivas preponderantes al momento de su creación. Para algunos autores, la intervención del Estado en la economía se fundamenta en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen otros artículos dentro de la Ley Suprema, que complementan e integran lo que se le puede denominar el “capítulo económico” de la Constitución, siendo éstos los siguientes: 3°, 5°, 31, 73, 74, 123 y 131.<sup>33</sup> El llamado “capítulo económico” de la Constitución mexicana no está, como en otras Constituciones recientes, en un apartado específico, sino que sus disposiciones se encuentran dispersas a lo largo de la Carta Magna. Sobre este particular, Francisco Suárez Dávila las clasifica en tres vertientes: a) La parte medular sustantiva del “capítulo económico”. Que parte del constitucionalismo social expresado en el texto original de la Constitución de 1917; así como, un esbozo del papel rector del Estado, plasmado en los artículos 27, 28, el 31 (fracción IV), 123, 131 y 134; al que agregarían, a partir de la reforma de 1983, el 25 y 26. b) Las disposiciones que se refieren a aspectos de la política económica-social. Que conformaron nuestra vertiente mexicana del Estado de bienestar, y que se vinculan con la estrategia de desarrollo en sentido integral; la educación (art. 3°); la salud (art. 4°); la vivienda (arts. 4° y 123); y la seguridad social (art. 123). c) Las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que norman los principales instrumentos de política económica. Que se traducen en la elaboración, de leyes y decretos relacionados con las actividades económicas que hay que normar y vigilar por el Ejecutivo (art. 73); la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación; el Presupuesto de Egresos de la Federación y la deuda pública; así como las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través de la revisión de la cuenta pública y su fiscalización (arts. 74 y 79).

De estos postulados, se deriva la innegable responsabilidad política del Estado mexicano, que es la de contribuir eficazmente con sus acciones públicas a resolver los problemas ingentes de la población, como lo es el desempleo creciente, que ha propiciado que al inicio del siglo XXI persista una enorme carencia alimenticia en un 20.3% de la población nacional, y una pobreza patrimonial del 52% de los mexicanos -cifras ambas calculadas oficialmente por la Secretaría de Desarrollo Social-; lo que se traduce en la incapacidad material de este gran conglomerado humano de satisfacer sus requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.<sup>35</sup> Los artículos 3°, 4°, 5°, 21, 27 y 123, consagran los denominados derechos o garantías sociales, que cumplen una función protectora hacia los grupos de la sociedad que la Constitución considera más vulnerables, como los obreros y campesinos; tal es el caso de los artículos 27 y 123, y el derecho a la educación, en el 3°; el derecho a la salud, a la vivienda y a un medio ambiente adecuado, en el 4°; el 5° referido a la libertad de trabajo y el disfrute de la seguridad pública en el 21, todos ellos como una obligación del Estado. Luis Recaséns Siches estima, desde la perspectiva de la filosofía jurídica, que las garantías sociales tienen como fin, que el Estado realice actividades positivas a favor de la sociedad, para suministrar ciertos bienes o condiciones que mejoren sus condiciones de vida y su entorno. A diferencia de las garantías individuales, cuyo objeto es un mandato constitucional a las autoridades de “no hacer”, es decir el Estado se auto limita; las garantías sociales; por su parte, consisten en una obligación para el Estado de “hacer”, es decir otorgarlas.

Los artículos 25, 26, 27 y 28; fundamentan la intervención del Estado en la economía nacional, por medio de la rectoría económica; la planeación democrática de la economía; la propiedad originaria y el dominio directo de los principales recursos naturales del suelo y subsuelo ; el control de las actividades estratégicas exclusivas del Estado, la defensa de la economía del mercado en el resto de las actividades económicas no reservadas al Estado y las funciones del Banco central .

#### **2.4. MECANISMOS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.**

Son el conjunto de organismos, servicios o empresas del Estado dedicadas a la producción de bienes y servicios para beneficio general.

La intervención del Estado en las economías de mercado crea sistemas de economías mixtas. En donde se combinan elementos de las economías de mercado con las economías planificadas permitiendo que los individuos tengan ciertas libertades económicas, pero también un Estado que influencia estas decisiones.

La participación del Estado y del gobierno en la economía es fundamental. Las tareas o funciones del Estado en la economía son al menos: redistribución de la renta, estabilización de la economía, asignación de recursos, promoción del crecimiento, y regulación económica.

La intervención del Estado en las economías de mercado crea sistemas de economías mixtas. En donde se combinan elementos de las economías de mercado con las economías planificadas permitiendo que los individuos tengan ciertas libertades económicas pero también un Estado que influencia estas decisiones.

En la historia reciente el papel predominante del Estado en la economía ha sido centro de constantes debates. La discusión se ha centrado principalmente en las atribuciones de los gobiernos con respecto a la provisión de servicios de salud, educación y pensiones. En muchos países de Latinoamérica son comunes los debates sobre si el Estado debe proveer acceso gratuito a la educación superior o si debe sostener un sistema de pensiones públicas para la mayoría de su población. Cómo interviene el Estado en la economía los objetivos de los Estados en las economías son variables y dependen de decisiones políticas que tanto participación tiene en la economía. Por lo general, los Estados impactan todos los sectores económicos. Por un lado, cobran impuestos a las actividades económicas como la producción de zapatos o la venta de celulares e invierten en gasto público como la construcción de carreteras o escuelas. Por el otro, crean regulaciones o leyes que afectan los incentivos de producción o consumo como leyes que regulan el consumo de bebidas alcohólicas o regulaciones sobre la seguridad en el diseño de los automóviles vendidos.

De esta forma las funciones del Estado en la economía se manifiestan en cuatro categorías que impactan a los mercados. I. Sector público: el Estado invierte en bienes y servicios

económicos para distribuir la riqueza o proveer bienes que de otra manera no serían producidos.

2. Estructura legal para el funcionamiento del sector privado: los gobiernos crean y velan por la aplicación de leyes contractuales institucionales que proporcionan la estructura necesaria para el correcto funcionamiento de los mercados. Por ejemplo, las leyes de propiedad privada son el pilar para que existan mercados libres entre individuos privados. Pues sin propiedad privada nada sería de nadie y además se crearían incentivos perversos para usar los recursos escasos de forma ineficiente.

3. Estabilidad macroeconómica: el Estado a través de sus políticas macroeconómicas puede evitar o por lo menos minimizar las recesiones o depresiones económicas. Sin embargo, su alcance es muy limitado pues muchas veces las causas de estas recesiones son externas a la economía del país.

4. Elaboración y aplicación de regulaciones: las fallas de las mercados como la falta de información, externalidades negativas o competencia imperfecta causan ineficiencias económicas afectando principalmente a los consumidores. Es por esto que los Estados intervienen para informar correctamente a consumidores, proteger al medio ambiente, promover la competencia entre empresas etc.

Existen tres categorías claves que justifican el papel de los Estados en las economías:

1. Mejorar la eficiencia de los mercados corrigiendo las fallas de mercado.
2. Fomentar los valores sociales de justicia y equidad alterando los resultados del mercado.
3. Fomentar otros valores sociales a través de la imposición del consumo de un tipo de bienes (bienes deseables) o prohibiendo el consumo de otros tipos de bienes (bienes o males indeseables).

El Estado interviene en la economía de muchas formas. Influye en los impuestos, gasto público y numerosas regulaciones. Sus acciones afectan todos los individuos y todos los aspectos de la vida económica. Para esto puede modificar los resultados de los mercados a través de programas de distribución o modificando la estructura de los mercados a través

de leyes, regulaciones y prohibiciones. Para la mayoría de los economistas el rol del Estado en la economía es justificado en muchos casos. Sin embargo, también son conscientes de sus fallos y las implicaciones de estos.

## **2.5. ESTADO REGULADOR.**

Así, el Estado regulador es una adaptación al avance y a la diversificación en los mercados de bienes y servicios, y de la economía en general, cuya manifestación más evidente y más notable es su diseño jurídico. La relevancia del Estado regulador se sustenta en distintos enfoques de análisis.

La actividad reguladora del Estado es un fenómeno que tiene múltiples causas y que se traduce, en términos muy simples, en la expedición de normatividad técnica y especializada, que atiende a realidades sociales y económicas complejas, por parte de agencias u organismos del Estado, usualmente de la Administración Pública Federal, pero también, de manera reciente, por medio de órganos constitucionales autónomos.

En ese sentido, el modelo de Estado regulador en México es un modelo institucional que ha proliferado en las últimas décadas, a partir de la creación de agencias u órganos del Estado, cuyo mandato y finalidad es el desarrollo de un edificio normativo técnico y especializado, dirigido a industrias, mercados o sectores innovadores, maleables y cambiantes, así como a servicios públicos de interés general. Esto ha implicado enormes retos en la creación del modelo normativo, en los alcances de su autonomía y la constitucionalidad de sus determinaciones, ya sea en su función de creadores de normas o de ejecutores e intérpretes de las mismas.

Así, el Estado regulador es una adaptación al avance y diversificación en los mercados de bienes y servicios y de la economía en general, cuya manifestación más evidente y más notable es su diseño jurídico. La relevancia del Estado regulador se sustenta en distintos enfoques de análisis. En una primera instancia, es común que se confunda con la intervención del Estado en los mercados, con lo que, en principio, se puede considerar que se trata de una variante del modelo de Estado de bienestar o social, contrapuesto a las doctrinas de

libre mercado, en tanto que incide de forma directa en la manera en que se desarrollan determinadas industrias y modula de alguno u otro modo, tanto la oferta como la demanda de bienes y servicios.

En ese sentido, al hablar del Estado regulador es necesario considerar los distintos modelos teóricos e ideológicos respecto al papel del Estado en la economía nacional y mercados en particular. Esto, con el propósito de deslindar cualquier confusión conceptual o ideológica que pudiera existir al respecto. Por otro lado, el Estado regulador comprende un componente contra-mayoritario, lo que significa que las determinaciones que toman las distintas agencias que expiden regulación técnica, como normas generales, abstractas e impersonales, son emitidas por entidades que no cuentan con legitimación democrática, como sí es el caso de las asambleas deliberantes propias del Poder Legislativo. Así, críticas se han erigido en contra del modelo de Estado regulador, porque su materialización se da por medio de normas administrativas generales, que carecen de la legitimidad mayoritaria en un sistema democrático. Lo que no implica que no ostenten legitimación, sino que deriva de otras causas. Además, la mera existencia de agencias reguladoras supone la cesión o transmisión de facultades de un órgano del Estado a otro. Es decir, aquello que la entidad reguladora hace, implica que en algún momento un poder del Estado con la facultad de toma de decisiones respecto a la distribución de competencias e incluso para decidir en torno a políticas sociales y económicas, colocó en una entidad no mayoritaria, la atribución para regular mercados, hacerlos eficientes y 4 expedir normatividad especializada general. En ese sentido, analizar el modelo de Estado regulador y sobre todo, su legitimidad y legalidad, consiste también, en abordar el acto primario de cesión.

De otro lado, las agencias reguladoras, con independencia de su modalidad orgánica, son instrumentos de eficacia tanto de la rectoría económica y social del Estado, como en la garantía de los derechos humanos. Dicho de otra forma, en la ejecución misma de la función reguladora, se colman dos valores que no necesariamente tienen la misma racionalidad instrumental. Por un lado, se encuentra el respeto y garantía de los derechos fundamentales y, por el otro, la existencia eficiente de mercados. Eso conduce, casi de manera sistemática, a un tensión entre los dos valores que debe ser resuelta a partir del diseño institucional, la claridad en el mandato de cada una de las distintas agencias reguladoras y en última instancia, en sede judicial. Asimismo, el Estado regulador supone retos a la teoría tradicional de

división de poderes, sobre todo en el andamiaje institucional que implica que una instancia diversa al Legislativo y a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, expida normas de carácter general, impersonal y abstracto. Por su parte, dichos retos se maximizan, cuando es un órgano con autonomía constitucional el que ejerce facultades reguladoras, toda vez que por la naturaleza de esos órganos, se encuentran fuera de los poderes tradicionales del Estado.

Derivado de lo anterior, el Estado regulador ha hecho que los principios constitucionales que son columna vertebral del Estado de derecho, se comprendan de manera modulada o parcial por la particularidad que implica adecuar instituciones con autonomía, con mandatos especializados, en la tradición constitucional y jurisprudencial mexicana. En esa medida, y de manera destacada el principio de legalidad, le es aplicable de forma diferenciada al Estado regulador, lo que genera consecuencias relevantes en la aplicabilidad de la norma, la certeza y predictibilidad que esta debe producir, así como en el parámetro de validez constitucional que le corresponde a la regulación en México.

Para revisar el Modelo del Estado regulador en México, es necesario trazar una línea conceptual que permita comprender sus causas jurídicas, políticas e institucionales. Para ello, en el primer capítulo se aludirá a las distintas referencias políticas con las que se ha pretendido involucrar al Estado regulador, con lo cual se busca precisar la diferencia que existe con, por ejemplo, el Estado de bienestar. En ese sentido, se mencionará brevemente el modelo de rectoría económica que existe en nuestro país y a quien corresponde su determinación.

## **2.6. ESTADO EMPRESARIO.**

El estado-empresario es una manifestación de esta última forma de actuar. En ambos casos, la participación estatal en la vida económica suele aceptarse porque se espera que ella contribuya a la "eficiencia" o a la "justicia social".

Este régimen otorga autonomía a la administración de las empresas y se reserva su orientación al Poder Ejecutivo. En la década del 40 cambia y se amplía el radio de acción del estado y de la empresa pública, concentrándose en actividades productivas.

Solo así se le da coherencia al largo plazo empresarial estatal, se garantiza su crecimiento, y se le brinda confianza por igual a los consumidores, al mercado de capitales tratándose de sociedades inscritas en bolsa y por supuesto al resto de actores económicos.

Evidentemente, el Estado empresario también tiene obligaciones de desempeño productivo y financiero, mucho más, si se encuentran fijados precios por la prestación de sus actividades, a cargo de usuarios y consumidores.

Y es en ese campo, donde criterios, tales como rentabilidad y eficiencia de gestión, resultan claves a la hora de garantizar la continuidad y mejoramiento del servicio y su necesaria expansión.

Por ello, los administradores de ese tipo de empresas estatales, tienen la responsabilidad de generar mayor valor institucional y obtener balances positivos, lo que como contrapartida los debería librar de los vaivenes políticos o timonazos que conduzcan a la improvisación o al deterioro de lo público.

Solo así se le da coherencia al largo plazo empresarial estatal, se garantiza su crecimiento, y se le brinda confianza por igual a los consumidores, al mercado de capitales tratándose de sociedades inscritas en bolsa y por supuesto al resto de actores económicos.

Lo dicho cae como anillo al dedo para hablar del Grupo de Energía de Bogotá -“joya de la corona”-, conglomerado que bien puede reputarse como empresa pública, ya que a pesar de existir un porcentaje de inversionistas particulares, predomina la participación accionaria distrital de Bogotá.

Los resultados más recientes de su actual directiva, muestran que en el último trimestre reportado del 2019, dicha multilatina obtuvo ingresos por casi \$1,3 billones, lo que significó un crecimiento de 21,6%.

Así mismo, la utilidad total obtenida en 2018 fue la mejor de la historia llegando a \$1,7 billones, lo que permitió autorizar distribuir utilidades por \$1,2 billones, cifra histórica que beneficio a los inversionistas, y por sobretodo al distrito que pudo destinar por esa fuente de financiación un mayor presupuesto a programas sociales.

Todo lo que antecede sirve de base para preguntarle a la nueva administración de Bogotá - la que por cierto ha dado trazas de muy buenas intenciones, si a pesar de cumplir con óptimos estándares de desempeño empresarial, es oportuno un eventual relevo directivo en el GEB, que en caso de darse, evidentemente, podría atentar contra la gestión que se viene adelantando y cuyo balance es claro.

## **2.7. ESTADO ORIENTADO Y/O PROMOTOR. LA POLITICA ECONÓMICA.**

El Estado orientador o de inversión social, es una forma institucional y política debida que está relacionada con la economía del saber, orientado principalmente a los jóvenes de nuevas generaciones, siendo la figura central en torno a la cual se reforma la política social. Finalmente, el término de Estado orientador implica la esperanza de un beneficio y de una ganancia futura, puesto que invertir es hacer elecciones, asumiendo riesgos.

El Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país. La presencia de cambios en el rol del Estado, en el concepto de los servicios financieros destinados a los mercados rurales, la cual se está separando el criterio del Estado prestador de servicios subsidiados, por ejemplo, al agricultor como compensación del impacto en la economía de los necesitados.

Un país que tenga un Estado promotor y orientador, deber ser con la mayor autonomía de poderes y cuya dimensión se ajuste a las necesidades reales de funcionamiento dentro de un marco de eficiencia y eficacia. Se considera que la organización geográfica de las acciones socio-económicas, forman una estructura dentro de la cual las regiones nacionales emplean funciones que responden a los intereses globales del sistema.

Por lo tanto, las decisiones que tomen los gobiernos implican en el bienestar de los ciudadanos, este impacto se muestra desde el tipo de educación pública que se brinda, los subsidios dirigidos a las universidades, transporte, energía y otros sectores relevantes de la economía, además, en los impuestos que se pagan y derivan de los ingresos de las familias, las leyes que se formulan con el fin de mejorar la seguridad de los más necesitados.

El Estado está presente en la vida de los seres humanos diariamente, no existe actividad que se realice que no tenga participación del Estado.

Un Estado democrático asume un papel orientador y promotor en la economía y además garantiza la construcción de una ciudadanía integral. Es la razón de las reformas sustantivas que indican para fortalecer la relación del Estado con todos los funcionarios, desde la generación de dinámicas de inclusión que combinan las actividades del Estado, de la sociedad y del mercado. La agenda de reforma estatal impulsa a que el sistema político fortalezca y descentralice los elementos de participación, extendiendo los espacios de toma de decisión social. Además, se apuesta a propósito por la descentralización y la distribución territorial del poder.

## **2.8. POLITICA ECONOMICA.**

La política económica comprende las acciones y decisiones que las autoridades de cada país toman dentro del ámbito de la economía. A través de su intervención se pretende controlar la economía del país para proporcionar estabilidad y crecimiento económico, estableciendo las directrices para su buen funcionamiento.

A medida que un gobierno va estableciendo una determinada política económica, se encarga del control de diferentes factores económicos importantes en la vida del país, como los presupuestos del estado o el mercado laboral. Por así decirlo, el Estado conduce la economía de su territorio con las herramientas de la política económica.

## **2.9. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

Entre los objetivos de la política económica podemos distinguir objetivos a corto plazo (coyunturales) y objetivos a más largo plazo (estructurales).

En cuanto a los objetivos a corto plazo podemos distinguir tres:

- Pleno empleo.
- Estabilidad de precios.

- Mejora de la balanza de pagos.

En cuanto a los objetivos a largo plazo podemos distinguir ocho:

- Expansión de la producción.
- Satisfacción de las necesidades colectivas.
- Mejora de la distribución de la renta y la riqueza.
- Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias.
- Mejora en las normas de consumo privado.
- Seguridad de abastecimiento.
- Mejora en el tamaño o en la estructura de la población.
- Reducción de la jornada laboral.

## 2.10. DISCIPLINAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Mediante el control de las variables económicas un gobierno puede estimular la economía. Según las herramientas que utilizan las autoridades podemos distinguir dos disciplinas de política económica:

- **Política fiscal:** Centrada en la gestión de los recursos de un Estado y su Administración. Está en manos del Gobierno del país, quién controla los niveles de gasto e ingresos mediante variables como la recaudación impositiva y el gasto público para mantener un nivel de estabilidad en los países. Puede ser expansiva o restrictiva.

**Política monetaria:** Controla los factores monetarios (masa monetaria y tipos de interés principalmente) para garantizar la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Características de la política económica

Las políticas económicas deben contar con un alto nivel de coherencia, coordinación e integración de las medidas fiscales y monetarias con las que se conforma, de cara a la consecución de los objetivos marcados y la búsqueda del bienestar. Gracias a un buen empleo de la política económica un país puede lidiar con importantes problemas sociales y

coyunturales como la inflación, la pobreza, además de intentar contribuir al crecimiento económico del país.

La política económica es específica de cada país o región, ya que ésta se elabora atendiendo a las características de cada territorio en el que se aplica y generalmente no es posible obtener idénticos resultados probándola por igual en dos países distintos. Esto sucede porque existen factores sociales, geográficos o ideológicos que convierten a cada país en único.

No obstante, dependiendo de las ideologías y de los planteamientos económicos que existen en el mundo, pueden encontrarse distintas posiciones respecto al nivel de intervención que tiene que adoptar un gobierno en la vida económica de su país.

Existen organismos internacionales que influyen en la toma de decisiones a la hora de plantear una política económica en específico, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Reserva Federal o el Banco Mundial. De igual modo, la política económica está estrechamente relacionada con las tendencias ideológicas y políticas existentes en el mundo y representadas por los poderes políticos de cada país.

## **2.11. ASOCIACION PUBLICO-PRIVADA EN LA PROVISION DE BIENES PUBLICOS.**

Las Asociaciones Público-Privado (APP) constituyen una fórmula efectiva que permite que se ofrezcan de forma mixta servicios y obras que tradicionalmente eran brindados o construidos de manera exclusiva por el sector público. Uno de los factores que han impulsado este mecanismo en otros países ha sido sobre todo la posibilidad de utilizar el capital privado para reforzar este tipo de actividades y obras lo cual tiene como ventaja que reduce el gasto estatal.

En algunas jurisdicciones, y específicamente aquellas que se rigen bajo el código napoleónico, se diferencia un contrato público de una APP. En un contrato público, como una concesión, el sector privado provee directamente un servicio al público, por lo tanto, asume el riesgo del consumidor final.

En una APP, el sector privado suministra un servicio al sector público directamente, como en un contrato de Construcción, Operación y Transferencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, o un servicio por uso como en la operación de un hospital.

En otros países, hay sectores específicos que no se consideran dentro de la definición de las APP, tales como el sector de telecomunicaciones, ya que están regulados de una manera eficiente o existe un sustancial aporte de parte del sector privado. En otros países, se excluye de la definición de asociaciones público privadas a acuerdos en los que hay más limitaciones para transferir riesgo por razones institucionales, como los contratos de administración, ya que las autoridades prefieren otorgar servicios a través de un proceso más tradicional de contratación.

**Principales características y riesgos de los PPS** Es un contrato a largo plazo entre la administración pública (entidad contratante) y la empresa privada (inversionista proveedor). El gobierno mantiene el control y responsabilidad de la prestación de los servicios públicos. El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no al público (no privatización). El inversionista proveedor se encarga del diseño, financiamiento, operación, conservación y mantenimiento. La entidad contratante paga una contraprestación determinada en la licitación de la adjudicación.

Con lo que respecta al Esquema de Concesiones, es necesaria la inversión conjunta de recursos públicos y privados mediante mezclas de capital de riesgo privado, créditos bancarios, así como recursos federales y estatales en proporciones determinadas con base en las características de cada proyecto, lo anterior permite una tasa de rentabilidad aceptable; se considera un instrumento viable para el desarrollo de proyectos carreteros con participación del sector privado.

El INDAABIN (2015) señala como principales características de las concesiones:

- Aplica a la construcción de nuevas autopistas de cuota.
- Son otorgadas mediante licitación pública.
- El plazo de concesión puede ser hasta por 30 años.
- La licitación se otorga a quien oferte las mejores condiciones en cuanto a costo-beneficio para el gobierno.

- El Gobierno efectúa una aportación inicial cuando el beneficio social sea mayor a la rentabilidad privada.
- Este esquema permite la figura de concesión cofinanciada a efecto de elevar la rentabilidad de proyectos poco atractivos para la Iniciativa Privada.
- La concesionaria está obligada a contratar los seguros necesarios para cubrir todos los eventos de caso fortuito o fuerza mayor.

Algunos ejemplos de APP incluyen concesiones de autopistas, contratos de diseño-construcción-operación-transferencia para la gestión de hospitales, y la gestión y operación de activos públicos en virtud de un contrato de desempeño.

Las APP pueden ayudar a subsanar algunas de las limitaciones que tradicionalmente se asocian con la provisión pública normal de infraestructura y servicios:

- En primer lugar, las fuertes limitaciones presupuestarias suelen limitar la capacidad del sector público de comprometer capital para proyectos de infraestructura riesgosos y a largo plazo. Los acuerdos de APP le permiten al sector privado financiar la construcción, la operación y el mantenimiento del activo de infraestructura y obtener su remuneración directamente a través de los cargos cobrados a los usuarios, indirectamente a través de los impuestos o por medio de una combinación de ambos.
- En segundo lugar, la ausencia de contratos a largo plazo con estándares de calidad de servicio claramente especificados puede dar lugar a la utilización de métodos de construcción o trabajo de baja calidad que generan mayores costos operativos y de mantenimiento. Los contratos de APP están diseñados de manera que prevén los resultados y costos durante todo el ciclo de vida del proyecto, lo que posiblemente le permite al sector privado reducir los costos mientras se mejora la calidad del servicio.
- En tercer lugar, la entrega pública de programas públicos de infraestructura suele verse afectada por las dificultades que suponen identificar y priorizar los proyectos,

la mala planificación y los procesos de permisos y compras lentos. Se entiende que los proyectos de APP tienen la finalidad de utilizar normas internacionales en materia de compras con procedimientos abiertos, transparentes y competitivos.

- Finalmente, el riesgo de que los ciclos políticos y fiscales afecten la inversión durante la etapa de operación y mantenimiento puede afectar la eficiencia de las inversiones, lo que haría que se incrementaran los costos de infraestructura y se redujera la calidad del servicio. Aunque no son inmunes al ciclo político, las APP tienden a aportar disciplina dado el monto relativamente alto de recursos necesarios y el compromiso a largo plazo relacionado.

## **UNIDAD III. INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE LA POLITICA ECONOMICA.**

### **3.1. POLITICA FISCAL**

La política fiscal se puede entender como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Los objetivos primordiales de la política fiscal son:

- Es el instrumento de desarrollo para crear el ahorro público suficiente para incentivar el nivel de inversión pública nacional.
- Absorber de la economía privada (por los medios más equitativos) los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.

Estabilización de la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico.

- Redistribución del ingreso.

Para poder lograr los objetivos anteriores la política fiscal se vale de los siguientes instrumentos:

- La política tributaria.
- La política de gasto público.
- La política de endeudamiento.
- La política financiera:
- Financiamiento Público y finanzas públicas.
- Monetario

Como se puede observar, la política tributaria es una parte muy importante dentro de la política fiscal de un país. En el caso mexicano ésta ha sido de gran importancia, ya que como ya se ha explicado ésta puede servir tanto para fines distributivos, como para mejorar la eficiencia económica.

Un sistema tributario puede tener diversos fines, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y de la política económica aplicada, de modo que muchas veces ésta debe ser congruente con los objetivos de la política monetaria, de deuda, cambiaria, comercial, etc. Una de las principales clasificaciones nos señala que el sistema tributario puede tener objetivos fiscales y extra fiscales.

Los objetivos fiscales responden básicamente a la necesidad de lograr mayores recursos económicos a fin de satisfacer las necesidades de gasto. Por otra parte, los objetivos extra fiscales, responden más que a una simple necesidad de mayores recursos a la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica y lograr y controlar la actividad económica. De esto se puede inferir que el sistema tributario no sólo debe responder a cuestiones económicas, sino también políticas, y es que el sistema tributario debe reflejar un tipo de acuerdo que debe ser negociado entre los diferentes agentes económicos y políticos: legisladores, gobernadores, el ejecutivo, sindicatos, cámaras empresariales, etc.

Por lo tanto, la política tributaria debe lograr responder a cuestiones tales como ¿cuál es el monto de impuestos que se pretende obtener? ¿cómo repercute la política fiscal sobre el sistema económico?, éstas son cuestiones que sólo se pueden responder si se encuentra el consenso entre los diferentes sectores de la sociedad sobre las necesidades más apremiantes del país.

### **3.2. HACIENDA PÚBLICA.**

Hacienda pública es el organismo del gobierno que se encarga de conseguir recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Entre ellos se encuentran los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la contratación de financiamiento.

La Hacienda Pública es aquella parte de la Economía Pública que recoge la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los diversos programas de ingresos y gastos públicos. Comprende, por tanto, las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos públicos; los presupuestos, donde se recogen tales gastos e ingresos; los posibles déficits presupuestarios y de la forma de financiarlos.

También considera cuál es el papel del sector público en una economía de mercado moderna, qué factores legitiman su presencia, cómo se comportan las diversas Administraciones públicas y cómo se adoptan decisiones públicas. Asimismo analiza los efectos económicos y sociales de esas actuaciones públicas en el sector privado de la economía. Y todo ello siguiendo los criterios de eficiencia y equidad.

Según FUENTES QUINTANA la Hacienda Pública sería el Conjunto de elecciones económicas que comportan la realización de ingresos y gastos públicos y la mutua relación existente entre ellos. El centro de estas elecciones vendría dado por el presupuesto del Estado que recoge en cada sociedad el conjunto de decisiones financieras que han de ser programadas por la economía pública.

Siguiendo a MUSGRAVE, tres son las funciones básicas de la Hacienda Pública: Función Asignativa, esto es, trata de mejorar la asignación de recursos, promover la eficiencia de los procesos económicos, es decir, que la asignación de recursos sea rentable desde el punto de vista económico; Función Distributiva, consistente en mejorar la distribución de la renta y la riqueza y Función estabilizadora, es decir, buscar la estabilidad económica (pleno empleo, estabilidad de precios, balanza de pagos equilibrada y promover el Desarrollo Económico Sostenible).

Para delimitar el contenido de la Hacienda Pública es preciso realizar las siguientes matizaciones respecto a su objeto y sujeto de análisis:

En primer lugar, la Hacienda Pública no se ocupa fundamentalmente de cuestiones monetarias o de liquidez, sino de las intervenciones públicas en una economía de mercado. En consecuencia, no se dedica exclusivamente a los ingresos y gastos públicos sino a otras cuestiones, como puede ser la resolución del problema de la contaminación. En efecto, dicha externalidad se puede intentar corregir mediante medidas de ingresos (exigiendo un impuesto a aquel agente que contamine) o de gastos (subvencionar a aquellos que no lo hagan), pero también puede optarse por actuar mediante la vía de la regulación y aprobar, por ejemplo, una ley que prohíba determinados tipos de contaminación.

Por otro lado, el sujeto de la Hacienda Pública es el sector público concebido en un sentido amplio, que incluye no solo a las Administraciones Públicas sino también a las empresas públicas.

Dentro del estudio de la Hacienda Pública coexisten tanto el enfoque positivo (centrado en el “ser” de las cuestiones consideradas) como el normativo (referido al “deber ser”). La Hacienda Pública “positiva” intenta explicar teóricamente y mediante la investigación empírica el funcionamiento del sector público, y la “normativa” elabora recomendaciones para poder decidir entre las políticas públicas más adecuadas ante una determinada cuestión o problema y a partir de los objetivos previstos.

En las economías mixtas actuales, las principales cuestiones objeto de análisis por la Hacienda Pública son las tres funciones que, en opinión de Musgrave, debe desarrollar cualquier sector público; a saber: la asignación eficiente de los recursos, la distribución de la renta y el fomento de la estabilidad y el desarrollo económico.

La Hacienda Pública no se ocupa fundamentalmente de cuestiones monetarias o de liquidez, sino de las intervenciones públicas en una economía de mercado.

En las economías mixtas actuales, las principales cuestiones objeto de análisis por la Hacienda Pública son: la asignación eficiente de los recursos, la distribución de la renta y el fomento de la estabilidad y el desarrollo económico.

### **3.3. ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

Es un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las Entidades Públicas.

La elaboración de un presupuesto les permite a las empresas administrar adecuadamente sus ingresos y egresos, de tal manera que estas cuenten con los instrumentos necesarios para alcanzar sus metas a corto, mediano y largo plazo.

La Dirección General de Presupuesto Público es el órgano de línea del Ministerio, rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia presupuestaria, encargada de conducir el proceso presupuestario del Sector Público.

El presupuesto se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y gastos. El presupuesto por la parte de ingresos muestra cómo el gobierno recauda recursos de la sociedad y cómo los redistribuye.

### **3.4. CICLO PRESUPUESTARIO**

#### **1.- Ingreso**

En la primera etapa, la Ley Número 592 de Ingresos para el Estado de Veracruz, establece las fuentes de donde el Gobierno Estatal obtendrá los recursos para realizar sus actividades. Algunas de ellas son: los recursos que manda la federación, los impuestos y el cobro por servicios públicos.

#### **2.- Presupuesto**

Para determinar el destino de los recursos que se esperan obtener, el Gobierno Estatal, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, hace un presupuesto anual (Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave), que refleja cuáles son las necesidades más importantes del estado y cómo distribuir los recursos entre ellas.

#### **3.- Aprobación**

Una vez integrado el Presupuesto, se envía al H. Congreso del Estado a más tardar el 12 de noviembre, para su revisión, análisis y en dado caso modificación, para ser aprobado como plazo máximo el 31 de diciembre. El 4 de Enero se entrega el Calendario y el Presupuesto Aprobado.

#### 4.- Gasto

A partir del primero de cada año y hasta el 31 de diciembre se gastan los recursos autorizados para ese ejercicio fiscal.

#### 5.- Evaluación y Rendición de Cuentas.

Es la etapa en la que los programas son calificados, para saber si se cumplieron con los objetivos planeados en el Presupuesto y para mejorar la planeación del Gasto futuro. El mecanismo oficial del estado para rendir cuentas es la Cuenta Pública que entrega el Gobierno Estatal todos los años a la Cámara de Diputados, en ella se explica el destino de los recursos y las metas alcanzadas durante el año.

La elaboración del presupuesto sigue varios pasos y determina ciertos tiempo:

1. La Secretaría de Finanzas y Planeación emite los Lineamientos para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 31 de agosto.
2. Cada instancia del estado formula un Presupuesto de Egresos, en éste hace saber todo lo que necesita. El período para la elaboración es del 1 al 30 de septiembre.
3. A más tardar el 5 de octubre, todas las dependencias deben de entregar a la Secretaría de Finanzas y Planeación el proyecto de Presupuesto de Egresos.
4. La Secretaría de Finanzas y Planeación analiza y consolida los Proyectos de Presupuesto del 8 al 30 de octubre.

5. La Secretaría de Finanzas y Planeación, presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado al C. Gobernador a más tardar el 31 de octubre.

6. Entre los días el 5 y 12 de noviembre se entrega el Proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal al H. Congreso del Estado.

7. Del 13 de noviembre al 31 de diciembre el H. Congreso del Estado revisa, analiza y aprueba el Presupuesto Estatal.

8. Decreto Número 593 de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013, publicado en la Gaceta oficial Número Ext. 446 de fecha 21 de diciembre de 2012.

9. A más tardar el 4 de enero, se entrega el Calendario y Presupuesto Autorizado.

La ejecución presupuestaria es la etapa del ciclo presupuestario en la que los ejecutores de gasto ya pueden desempeñar sus funciones con cargo a los gastos autorizados en el Presupuesto de Egresos. Esta etapa transcurre desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre del año en curso.

La ejecución presupuestaria es una fase del ciclo presupuestario que considera las acciones tendientes a la utilización de los recursos materiales, económicos y financieros asignados en el presupuesto, con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.

La ejecución del gasto comprende las etapas siguientes:

1. Certificación.
2. Compromiso.
3. Devengado.
4. Pago.

El proyecto lo propone exclusivamente el Poder Ejecutivo y debe ser aprobado por el Congreso de la República mediante una Ley que contiene el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal.

Al comenzar el año empieza a regir la Ley de Presupuesto. Los organismos públicos comienzan a ejecutar los gastos previstos en la norma para su funcionamiento, en la medida que se perciben los recursos estimados en la etapa de Formulación Presupuestaria.

Se realizan tanto durante la ejecución presupuestaria como en forma posterior. Una vez finalizado el año el Poder Ejecutivo confecciona la Cuenta de Inversión, donde rinde cuentas al Congreso Nacional de los gastos ejecutados, la producción realizada y los resultados alcanzados. Asimismo, de forma trimestral el Poder Ejecutivo realiza el seguimiento físico-financiero del presupuesto y lo publica en internet.

A través del siguiente link podrás acceder a los diferentes documentos confeccionados por la Oficina Nacional de Presupuesto producto de las tareas de evaluación realizadas.

### **3.5. ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO.**

La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado y estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia.

La administración financiera es la disciplina que se encarga de planificar, organizar y controlar los recursos financieros; sobre la misma recae la responsabilidad de la toma de decisiones sobre inversiones, ahorros, etc

Para cumplir con sus funciones, en relación a su participación en las actividades económicas y sociales del país, el Estado debe adquirir bienes y servicios. La movilización de tales recursos reales se efectúa mediante flujos financieros, los cuales exigen procedimientos y gestiones que permitan su captación y aplicación en oportunidad y por los montos requeridos. Este sistema de normas, instancias y procedimientos constituye la Administración Financiera.

Por otra parte, el presupuesto debe cumplir con ciertos requisitos de carácter técnico, también conocidos como principios y cuyo efecto es hacer que la previsión presupuestaria sea una estimación lo más cercana posible a la realidad que se trata de prever, de manera que sea un cuadro fidedigno de las finanzas del Sector Público y del estado en que se encuentran. De estos principios, los más relevantes son los que siguen:

a) Universalidad: El presupuesto debe ser universal, es decir, debe abarcar toda la actividad del Sector Público. Esto apunta en dos sentidos. Cubrir tanto la totalidad de los servicios e instituciones que lo componen, como asimismo la totalidad de sus respectivos ingresos y gastos.

b) Unidad: El presupuesto en su aplicación debe mantener una uniformidad de criterios en sus aspectos metodológicos, de presentación y aprobación y, en los procedimientos de ejecución, registro y control

c) Programación: El presupuesto debe necesariamente hacerse con antelación y ser compatible con los planes de mediano y largo plazo del Sector Público.

d) Equilibrio: Se opone al déficit y superávit, el presupuesto debe estar financiado y compatibilizado en sus niveles globales con el resto de las variables macroeconómicas. Respecto a su formalidad, el presupuesto debe ser claro, reflejar datos reales y realizado en el momento oportuno.

### **3.6. ADMINISTRACIÓN DE FONDOS**

Este proceso se relaciona con el manejo y obtención de los recursos financieros del Sector Público y su posterior distribución y control de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas determinadas en el presupuesto. Opera a través de recaudaciones y asignaciones globales de recursos que se movilizan en el sistema bancario por medio de la Cuenta Única Fiscal. En general, este proceso es realizado a través de: i) Programa de Caja: Que es un documento preparado por la Dirección de Presupuesto que autoriza la entrega de fondos a las entidades del Sector Público por el Servicio de Tesorerías de acuerdo a las prioridades establecidas y l o compromisos contraídos. ii) Giros de Distribución de Fondos:

Que es un documento a través del cual la Dirección General de cada Servicio distribuye los fondos a nivel regional, comunicándole al Servicio de Tesorerías el destino de los mismos para su posterior distribución por las Tesorerías Regionales. iii) Giros Globales: Es un documento por medio del cual los distintos Servicios obtienen fondos fiscales ya autorizados en el Programa de Caja; de igual forma, a través de éste las Direcciones Regionales que entreguen fondos a las unidades operativas.

### **3.7. POLITICA MONETARIA: BANCO CENTRAL.**

La política monetaria es la disciplina de la política económica que controla los factores monetarios para garantizar la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Aglutina todas las acciones que disponen las autoridades monetarias (los bancos centrales) para ajustar el mercado de dinero. Mediante la política monetaria los bancos centrales dirigen la economía para alcanzar unos objetivos macroeconómicos concretos. Para ello utilizan una serie de factores, como la masa monetaria o el coste del dinero (tipos de interés). Los bancos centrales utilizan la cantidad de dinero como variable para regular la economía.

En base a lo que acabamos de decir la política monetaria puede ser de dos tipos: Expansiva cuando busca aumentar la cantidad de dinero en circulación. Restrictiva si busca reducirla.

### **3.8. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA**

- Tasa de Interés. ...
- Precios. ...

- Agregados monetarios. ...
- Tipo de cambio. ...
- Crédito. ...
- Nivel de actividad y empleo.

Se conoce como política monetaria lo que hace el banco central para administrar la cantidad de dinero y crédito en la economía. En México el objetivo de la política monetaria es mantener la estabilidad de precios, es decir, controlar la inflación

En México el objetivo de la política monetaria es mantener la estabilidad de precios, es decir, controlar la inflación. Su instrumentación la lleva a cabo el banco central en los mercados financieros. El Banco de México utiliza un esquema de objetivos de inflación fijándole una meta y funciona de la siguiente forma:

Define el objetivo de inflación, su rango y el plazo para obtenerla, el cual se debe hacer público. Actualmente, el objetivo es del 3 por ciento, con un rango de variabilidad de más/menos 1 por ciento.

Observa la inflación subyacente (Esta medida de inflación quita todos los precios de bienes y servicios que afectan a la inflación de manera temporal para así identificar su tendencia).

Analiza todas las causas de la inflación para poder prever su comportamiento en el futuro. Este tipo de análisis los publica en los informes trimestrales y, con base en esto, toma las acciones necesarias.

Comunica de manera transparente información económica relevante, así como las decisiones de política monetaria. Publica el calendario con las fechas en las que dará a conocer sus decisiones de política monetaria, y diez días hábiles después de cada anuncio, da a conocer la minuta correspondiente a la sesión de la Junta de Gobierno durante la cual se deliberó y tomó la decisión correspondiente.

Para que esto funcione y se refuerce la credibilidad de la sociedad en el esquema de objetivos de inflación es necesario que exista:

- Autonomía de la autoridad monetaria y rendición de cuentas (transparencia)
- Congruencia entre la política fiscal y monetaria

La herramienta que utiliza el Banco de México, para no desviarse de su meta de inflación, es la tasa de interés objetivo, conocida también como tasa de interés interbancaria a un día y es la tasa que anuncia el Banco en sus decisiones de política monetaria.

### **3.9. BANCO CENTRAL.**

Los bancos centrales desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar la estabilidad económica y financiera. Se encargan de ejecutar la política monetaria con el fin de lograr una inflación baja y estable.

Los bancos centrales cumplen un rol fundamental dentro del sistema financiero y de la economía. Son responsables de funciones tales como la emisión monetaria y la regulación del crédito.

Una de las principales funciones de un banco central es ejecutar la política monetaria con el fin de conseguir la estabilidad de precios (inflación baja y estable) y ayudar a gestionar las fluctuaciones económicas. El marco de política dentro del cual opera un banco central ha sido objeto de importantes modificaciones en las últimas décadas.

Desde finales de la década de 1980, el régimen de metas de inflación es el marco más utilizado en política monetaria. Los bancos centrales de Canadá, la zona del euro, el Reino Unido y Nueva Zelandia, entre otros, han establecido metas de inflación explícitas. Asimismo, muchos países de bajo ingreso están abandonando las estrategias de metas de agregados monetarios (una medida del volumen de dinero en circulación) en favor de un régimen de metas de inflación. En los últimos tiempos, en medio de preocupación por la pérdida de margen de maniobra para la aplicación de políticas y en un contexto de tasas de

interés de equilibrio más bajas y decrecientes expectativas de inflación, los grandes bancos centrales han estado revisando los marcos de política monetaria.

Los bancos centrales ejecutan su política monetaria a través de ajustes de la masa monetaria, en general en operaciones de mercado abierto. Por ejemplo, pueden reducir el volumen de dinero vendiendo títulos públicos mediante un acuerdo de «venta y recompra», tomando así dinero de bancos comerciales. El objetivo de las operaciones de mercado abierto es controlar las tasas de interés a corto plazo, que a su vez influyen en las tasas a más largo plazo y la actividad económica en general. En muchos países, en especial en los de bajo ingreso, el mecanismo de transmisión de la política monetaria no es tan eficaz como en las economías avanzadas. Antes de pasar del régimen de metas monetarias al de metas de inflación, un país debe haber desarrollado un marco que permita al banco central establecer metas para las tasas de interés a corto plazo (estudio).

Tras la crisis financiera mundial, los bancos centrales de las economías avanzadas relajaron su política monetaria y rebajaron las tasas de interés, hasta que las tasas de interés a corto plazo se situaron cercanas a cero, lo cual impedía seguir rebajando las tasas de intervención (es decir, opciones de política monetaria convencionales limitadas). Coincidiendo con el aumento del riesgo de deflación, los bancos centrales emprendieron políticas monetarias no convencionales, incluida la compra de bonos a largo plazo (sobre todo en Estados Unidos, el Reino Unido, la zona del euro y Japón), con el objetivo de seguir reduciendo las tasas de interés a largo plazo y relajar las condiciones monetarias. Algunos bancos centrales incluso situaron las tasas de interés a corto plazo por debajo de cero.

El Banco de México es el banco central del Estado Mexicano. Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Tiene como visión ser una institución de excelencia merecedora de la confianza de la sociedad por lograr el cabal cumplimiento de su misión, por su actuación transparente, así como por su capacidad técnica y compromiso ético.

### **3.10. ORGANIZACIÓN, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL BANCO CENTRAL.**

#### **ORGANIZACION**

1. Consolidar los cambios que aseguren una mayor independencia del Banco Central, así como una organización interna más eficiente.
2. Impulsar modificaciones a la Ley Orgánica del Banco Central (LOBCCR) para permitir la presencia del Ministro de Hacienda a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero no voto.
3. Impulsar modificaciones a la LOBCCR para que el período del presidente del Banco Central no necesariamente concuerde con el del Poder Ejecutivo y pueda ser reelecto.
4. Propiciar un mejor uso de los calificados recursos humanos con que cuenta la institución para mejorar tanto la calidad de los análisis como la producción de las estadísticas.
5. Con la ley para crear el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, algunas áreas del Banco Central se trasladarán a dicho Instituto, en particular las cuentas nacionales y los índices de precios.

### 3.11. FUNCIONES DEL BANCO CENTRAL.

Los bancos centrales constituyen la autoridad monetaria. Aunque todos los objetivos de la política económica son también suyos, su consideración prioritaria es la estabilidad de los precios y el tipo de cambio. La tendencia actual en los países occidentales es a reforzar aún más la tradicional independencia de los bancos centrales con respecto a los gobiernos para garantizar así la estabilidad económica.

En los países de la Unión Europea que han entrado en la UEM, las funciones de banco central las cumple el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales que será estudiado en detalle más adelante. En los Estados Unidos, las funciones del banco central las cumple el Sistema de Reserva Federal. En general, en todos los países, las funciones que se asignan a los bancos centrales son las siguientes:

**Política monetaria.** Los bancos centrales están encargados de analizar la situación económica del país y, como conclusión de ese análisis, diseñar las estrategias de la política monetaria con el objetivo principal de garantizar la estabilidad monetaria. Otros objetivos económicos, tales como crecimiento o pleno empleo, serán para el banco secundarios con respecto a la estabilidad. El diseño de estrategias de política monetaria significa planificar la evolución de variables que pueden ser controladas por el banco central: tipos de redescuento, cantidad de dinero en circulación, coeficientes bancarios, etc. El objetivo de la estabilidad tiene una doble vertiente interior y exterior; la estabilidad interior se refiere a la estabilidad de precios internos, es decir, a la lucha contra la inflación; la estabilidad exterior se refiere a la estabilidad de los precios externos, es decir, la estabilidad de los tipos de cambio de divisas.

**Regulación de la circulación fiduciaria.** Los bancos centrales se encargan de poner en circulación los billetes y las monedas acuñadas, retirando los deteriorados y garantizando un suministro de efectivo adecuado a las necesidades del comercio.

**Banco de bancos.** Custodian las reservas de la banca privada y controlan su volumen; determinan los coeficientes de reservas, es decir, el porcentaje de los depósitos que la banca privada debe destinar a reservas. Los bancos centrales prestan dinero a la banca privada en cantidad y a tipo interés que se determina en función de las estrategias de la

política monetaria. Coordinan e intervienen el mercado interbancario, es decir, conocen y controlan los préstamos que los bancos privados se conceden entre sí.

**Control e inspección.** Los bancos centrales diseñan las normas de funcionamiento de la banca privada. Autorizan la apertura de nuevos bancos y entidades de crédito, inspecciona su funcionamiento y las sanciona en su caso.

**Control de cambios.** Centralizan las reservas de divisas lo que incluye no sólo las monedas y billetes emitidos por el extranjero sino también las cuentas en instituciones bancarias y los efectos a cobrar en el exterior. Gestionan los cambios de divisas, controlan todos los cobros y pagos internacionales; frecuentemente se encargan de elaborar la Balanza de Pagos.

**Asesoramiento.** Los bancos centrales elaboran informes y mantienen publicaciones periódicas de carácter estadístico. Los informes oficiales del banco central sobre la situación económica del país suelen tener un gran efecto sobre las expectativas empresariales y las previsiones del gobierno, influyendo por tanto en las decisiones de inversión privada y de gasto público. Es muy frecuente que unas declaraciones del presidente del Banco Central Europeo o de la Reserva Federal USA provoquen fuertes movimientos en las bolsas y en los tipos de cambio de todo el mundo.

**Banquero del gobierno** Los bancos centrales han sido históricamente responsables de custodiar las reservas del estado y, frecuentemente, de gestionar el crédito al sector público y administrar las emisiones de deuda pública. Este tipo de funciones está cada vez más limitada para garantizar la independencia de los bancos centrales con respecto a los gobiernos. Hace algunas décadas (y aún ahora en los países menos avanzados) los gobiernos tenían (tienen) el poder de obligar al banco central a concederle préstamos. Esa falta de independencia de los bancos centrales dificulta conseguir el objetivo de la estabilidad monetaria que en esas condiciones queda subordinado a los objetivos de los gobiernos.

### 3.12. MECANISMOS DE TRANSMISION DE LA POLITICA MONETARIA.

Los principales mecanismos de transmisión monetaria son: canal de la tasa de interés, canal del tipo de cambio, canal del crédito y efectos en el precio de los otros activos.

El mecanismo de transmisión de la política monetaria comprende los canales mediante los cuales los cambios en la tasa de referencia afectan a las demás tasas de interés, al crédito, a los precios de los activos, al tipo de cambio y a las expectativas de los agentes económicos.

En esta tercera y última parte de una serie de entregas sobre el mecanismo de transmisión de la política monetaria en nuestro país, haremos una breve explicación del canal del tipo de cambio y el canal de las expectativas de los agentes económicos.

Una baja en el objetivo de la tasa suele inducir menos demanda por activos en pesos

Cuando el Banco de México reduce el objetivo de la Tasa de Interés Interbancaria a un día, las tasas de interés domésticas suelen presentar una disminución respecto a las tasas prevalecientes en el exterior.

En un entorno de libre movilidad de capitales, la acción de reducir la tasa de referencia induce a que inversionistas tanto nacionales como extranjeros lleven a cabo una recomposición de sus portafolios de inversión, lo que suele traducirse en una disminución relativa en la demanda por activos financieros denominados en moneda nacional en relación con aquellos denominados en moneda extranjera.

Esto último da lugar a que el tipo de cambio se deprecie marginalmente. Es decir, se requieren de más pesos para comprar las principales divisas extranjeras, por ejemplo, dólares o euros.

Un tipo de cambio menos fuerte afecta la inflación tanto por la demanda como oferta

La depreciación mencionada puede afectar a la economía y, en particular, a la inflación mediante dos vías: una de demanda y otra de oferta. Por el lado de la demanda, una depreciación cambiaria hace más caros los bienes producidos en el exterior respecto a los bienes domésticos.

Esto genera una reasignación del gasto hacia consumir más de los bienes domésticos y menos de los importados. La reasignación en el gasto se traduce a su vez en un mayor ritmo

de crecimiento de la demanda agregada, por lo que pueden llegar a presentarse presiones sobre la inflación, si bien un bajo traspaso de las variaciones cambiarias a los precios al consumidor puede mitigar este efecto.

Cabe señalar que en general la magnitud del traspaso cambiario a los precios depende crucialmente del grado de credibilidad que tenga la autoridad monetaria respecto de su compromiso y capacidad para mantener un entorno de inflación baja y estable.

Por su parte, si en vez de un recorte el Banco Central incrementara la tasa de política monetaria, se generaría una apreciación del tipo de cambio. Ello daría lugar a un incremento en el consumo de bienes importados en relación a los nacionales, lo que a su vez se traduciría en un menor ritmo de expansión de la demanda agregada y, consecuentemente, en menores presiones inflacionarias.

Modificaciones del tipo de cambio afectan los insumos y bienes de capital importados

Por el lado de la oferta, las fluctuaciones cambiarias suelen modificar el precio en pesos de los insumos y bienes de capital importados (una parte importante de estos están cotizados en moneda extranjera, típicamente dólares), lo que incide sobre los costos de producción de las empresas.

Así, una depreciación cambiaria aumenta los costos de aquellas empresas que requieren insumos y bienes de capital importados, lo que contribuye a incrementar las presiones sobre los precios domésticos, y por lo tanto, sobre la inflación. Por lo contrario, una apreciación cambiaria disminuye estos costos, lo que mitiga las presiones inflacionarias.

### **3.13. EL CANAL DE LAS EXPECTATIVAS DE LOS AGENTES ECONÓMICOS**

Por último, las acciones de política monetaria también ejercen una influencia importante sobre la economía mediante su efecto sobre las expectativas de los agentes económicos, en particular sobre sus expectativas de inflación, lo que se conoce como el canal de expectativas.

Por ejemplo, a través de los anuncios de las decisiones de política monetaria y de las Minutas correspondientes, el Banco Central incide sobre las expectativas de inflación de familias y empresas, que a su vez impactan a la inflación.

Así, menores expectativas de inflación futura pueden incidir sobre la inflación actual, ya que los ajustes en precios y salarios que efectúan los agentes referidos dependen, en gran medida, de la inflación que esperan prevalezca en el futuro, y viceversa.

En este proceso en el que la inflación actual depende de las expectativas que el público tiene sobre la inflación futura, el papel del Instituto Central juega un papel fundamental al llevar a cabo acciones en materia de política monetaria así como en materia de comunicación hacia el público que refuercen su compromiso con el cumplimiento de la meta de inflación en el lapso en el que opera la política monetaria, favoreciendo al anclaje de las expectativas de inflación de mayor plazo en niveles congruentes con la meta del Banco Central.

Considerando que las acciones de política monetaria, a través de los canales referidos, inciden con cierto rezago sobre la economía y, a su vez, sobre la inflación, el Banco de México toma sus decisiones a partir de una evaluación cuidadosa y detallada de la coyuntura económica y de las condiciones monetarias y financieras prevalecientes, así como de las perspectivas de las mismas variables.

### **3.14. MERCADO DE CAPITALES Y SISTEMA BANCARIO.**

Se denomina mercado de capitales a una clase de sector económico en donde se comercian canales de financiación a distintos plazos.

Este mercado sirve como medio de canalización de los ahorros de distintas personas y entidades para que otras se financien en sus diversos proyectos.

En el Mercado de Capitales se realiza la compra-venta de títulos de empresas tales como acciones, obligaciones y títulos de deuda de largo plazo.

Este mercado otorga a los inversionistas la posibilidad de participar como socios (en parte proporcional a lo invertido) en el capital de las empresas listadas en México.

Los mercados financieros tienen tres segmentos claramente distinguibles, a saber: mercado de dinero, mercado de capitales y mercado de futuros.

Está conformado por la emisión, suscripción, intermediación y negociación de los títulos valores donde se realiza una oferta pública que otorga a sus titulares derechos de crédito, de participación y de tradición o representativos de mercancías.

El papel que desempeñan las entidades bancarias y los mercados de capitales como mecanismos canalizadores del ahorro hacia las oportunidades de inversión dio lugar a un intenso y animado debate en los círculos académicos durante la década de los noventa con el foco en las bondades e inconvenientes asociadas a ambas alternativas. En los años posteriores al estallido de la Gran Recesión, dicho debate ha vuelto a cobrar protagonismo, especialmente en Europa, donde se ha forjado cierto consenso en torno a la conveniencia de impulsar el desarrollo de los mercados de capitales y reducir una dependencia excesiva de la financiación bancaria en la eurozona. El proyecto impulsado por la Comisión Europea que contempla la creación de una unión del mercado de capitales en Europa es una iniciativa en esta dirección. Sin embargo, conviene no reducir la cuestión de fondo a un simple debate «bancos frente a mercados de capitales», ya que ambas esferas del sistema financiero resultan complementarias entre sí y no tanto alternativas contrapuestas.

Tradicionalmente, la eurozona y Japón han constituido claros ejemplos de economías con un elevado grado de bancarización: entre el 70% y el 80% de la financiación ajena del sector corporativo es de procedencia bancaria. El porcentaje se eleva hasta el 85% en el caso de las pequeñas y medianas empresas del continente europeo. En efecto, los mercados de capitales desempeñan un papel muy modesto, ya sea a través de la emisión de bonos o de la captación de capital (equity), en el patrón de financiación del tejido empresarial europeo. Por el contrario, la obtención de fondos procedentes de los mercados de capitales y, en particular, del mercado de deuda corporativa, es el esquema de financiación predominante en EE. UU. y la financiación bancaria tan solo representa entre un 10% y un 15% del total de los recursos financieros ajenos del sector empresarial estadounidense. No obstante, cabe matizar que el reducido papel de la banca en EE. UU. en términos de provisión de fondos al sector privado presenta cierto sesgo a la baja debido a que no se tienen en cuenta los elevados volúmenes de crédito titulizado originados por las entidades bancarias. Con

todo, las diferencias con la experiencia europea son también muy significativas atendiendo a la reducida apelación bancaria de las pequeñas y medianas empresas norteamericanas, que alcanza el 35% frente al 85% en el caso europeo. Con estos datos en mente, muchas han sido las voces en los últimos tiempos que, desde distintos ámbitos, han propugnado la conveniencia de reducir considerablemente el papel del sector bancario en la eurozona y delegar en los mercados de capitales el grueso de la movilización de capital para satisfacer las necesidades financieras empresariales.

Sin embargo, dichas propuestas no siempre tienen en cuenta los efectos positivos de la financiación bancaria en general y sobre la capacidad de acceder al mercado de capitales. En primer lugar, la actividad crediticia de las entidades bancarias va asociada a un importante proceso de cotejo y análisis de la capacidad y calidad crediticia de las empresas, tanto ex ante como a lo largo de la relación entre el banco y el cliente. Fruto de lo anterior y de la relación a largo plazo que en muchos casos se establece entre ambas partes, la asimetría de información en torno a la solvencia del deudor se ve reducida y, con ello, su coste de financiación.<sup>1</sup> En segundo lugar, la monitorización y selección de los proyectos y del destino de los fondos recibidos incentiva el refuerzo de las políticas de gobernanza empresarial y esto último, a su vez, tiende a mejorar la capacidad crediticia del conjunto del sector privado y, como el caso anterior, a reducir los costes de financiación del mismo. En paralelo, la señalización y la reducción de asimetrías de información que surgen de la extensión de crédito bancario repercuten favorablemente en aquellas empresas que deciden apelar al mercado de capitales para captar fondos. En particular, las compañías que mantienen cierto grado de vinculación bancaria logran reducir sus costes de emisión de deuda y equity respecto a aquellas empresas con un grado de vinculación menor.<sup>2</sup> Así pues, los efectos derivados de la actividad bancaria tradicional van más allá del propio ámbito bancario y trascienden al mercado de capitales.

Por su parte, las fortalezas de los mercados como mecanismo de financiación son, principalmente, dos. Por un lado, permiten la transferencia de riesgo (risk sharing) entre agentes en función de sus preferencias y, en particular, de su tolerancia al riesgo. Por otro lado, cuando los mercados en los que se negocian los títulos de deuda o equity son suficientemente líquidos y la base inversora amplia, los costes de financiación empresariales tienden a disminuir. Ello normalmente requiere un tamaño mínimo de empresa y de

emisiones. La posibilidad de negociar valores en el mercado secundario enriquece el proceso de formación de precios, ya que estos últimos reflejan, de forma aproximada y en ausencia de distorsiones significativas, las expectativas agregadas de los inversores sobre la viabilidad del proyecto empresarial.

Así pues, bancos y mercados se alejan de la visión que tiende a conceptualizarlos como compartimentos estancos puesto que, en la práctica, ambas alternativas están estrechamente relacionadas y resultan complementarias entre sí.<sup>3</sup> Más aún si introducimos en el análisis la actividad de titulización, vínculo natural entre banca y mercados. Además, a corto o medio plazo difícilmente los mercados de capitales pueden jugar un papel sustitutivo de la financiación bancaria porque el acceso de las empresas de la eurozona a los mercados de bonos corporativos y equity es actualmente muy limitado (especialmente a este último). Ello se debe tanto a la ausencia de un marco operativo, regulatorio y de insolvencias común como a aspectos relacionados con la predominancia de empresas de reducido tamaño en la eurozona. Un estudio reciente del Banco Mundial pone de manifiesto esta circunstancia y revela que aquellas empresas que emiten deuda o capital son mucho mayores que aquellas que no lo hacen.<sup>4</sup> En concreto, los autores analizan una muestra de 45.000 empresas y 51 países en el periodo 2003-2011 y encuentran que la empresa mediana emisora de capital dobla en dimensión (en términos de activos totales) a la empresa mediana no emisora. El contraste es aún más acentuado entre las empresas emisoras de bonos y las no emisoras, ya que la inmensa mayoría de los fondos captados a través de la emisión de deuda se concentra en unas pocas empresas de gran tamaño.

Por otra parte, un mayor peso de los mercados de capitales no garantiza más estabilidad en la financiación disponible para las empresas. Bancos y mercados de capitales inciden de manera dispar sobre la naturaleza y la volatilidad del ciclo económico y financiero.<sup>5</sup> La severidad de la crisis económica en Europa tras el estallido de la crisis financiera se erige como el principal argumento de quienes predicán las bondades de un sistema orientado al mercado frente a los peligros de otro bancarizado. No obstante, a diferencia de los mercados, la banca, si está bien capitalizada, goza de capacidad para absorber shocks, lo que contribuye a estabilizar la provisión de crédito y a suavizar el impacto de

dichos shocks sobre el conjunto de la economía. Además, los costes y los volúmenes de las emisiones de bonos y capital exhiben una volatilidad elevada y la liquidez de estos mercados tiende a drenarse en episodios de inestabilidad financiera. Circunstancias que podrían acabar teniendo el efecto opuesto al deseado: acentuar la prociclicidad del sistema financiero y menoscabar la estabilidad financiera y económica. En este sentido, el análisis llevado a cabo por economistas del BIS muestra que la profundidad de las recesiones normales (en términos de pérdida de PIB) en economías bancarizadas es menor que en economías más basadas en los mercados de capitales.<sup>6</sup>

En conclusión, lejos de ser alternativas puramente competidoras, bancos y mercados conforman un binomio en el que el desarrollo de una parte redundante de forma positiva sobre la otra. Iniciativas como la unión del mercado de capitales son oportunas, en tanto que vendrán a complementar a largo plazo el canal de financiación bancario. Más aún después de todos los esfuerzos que se han llevado a cabo para robustecer el sistema bancario de la eurozona.

### **3.15. OPERACIONES DE CAMBIOS INTERNACIONALES.**

Los cambios internacionales se pueden definir como todas las transacciones con el exterior que implique pago o transferencia de divisas o títulos representativos de las mismas

Las operaciones de cambios internacionales que el BCCh puede regular son las compras y ventas de moneda extranjera y, en general, los actos y convenciones que creen, modifiquen o extingan una obligación pagadera en esa moneda, aunque no importen traslado de fondos o giros de Chile al exterior o viceversa.

Definanse como operaciones de cambio todas las comprendidas dentro de las categorías señaladas en el artículo 4 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1991, y específicamente las siguientes:

I. Importaciones y exportaciones de bienes y servicios;

2. Inversiones de capitales del exterior en el país;
3. Inversiones colombianas en el exterior;
4. Operaciones de endeudamiento externo celebradas por residentes en el país;
5. Todas aquellas que impliquen o puedan implicar pagos o transferencias de moneda extranjera entre residentes y no residentes en el país;
6. Todas las operaciones que efectúen residentes en el país con residentes en el exterior que impliquen la utilización de divisas, tales como depósitos y demás operaciones de carácter financiero en moneda extranjera;
7. Las entradas o salidas del país de moneda legal colombiana y de títulos representativos de la misma, y la compra en el exterior de moneda extranjera con moneda legal colombiana o títulos representativos de la misma;
8. Las operaciones en divisas o título representativos de las mismas que realicen el Banco de la República, los intermediarios del mercado cambiario y los demás agentes autorizados, con otros residentes en el país.

## **UNIDAD IV. REGULACION ECONOMICA.**

### **4.1. TEORIA DE LA ELECCION PÚBLICA (PUBLIC CHOICE).**

La teoría de la elección pública u opción pública (*Public choice theory*) trata de utilizar la economía para estudiar problemas típicos de ciencias políticas. Dentro de las ciencias políticas, es considerada parte de la elección pública positiva, la cual estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Dentro de la ciencia económica está considerada como una subdivisión de la microeconomía, enfocada en el análisis de decisiones colectivas relacionadas con la legislación, clientelismo, elecciones y el comportamiento de los votantes.

La teoría parte del individualismo metodológico, y sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos no es diferente al de otros actores económicos, y lo que busca es maximizar el presupuesto público, principalmente en busca

de cumplir sus propios intereses y solo como objetivo secundario busca el bien social. Además, estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, elecciones como proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas.

En general, estudia los fallos del Estado provocados por un intento de solucionar los fallos de mercado. Así, postula que la evidencia científica señalaría al Gobierno, y no al mercado, como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

Knut Wicksell (1896) es considerado uno de los precursores de la teoría de la elección pública., Él trató al gobierno como un intercambio político, *quid pro quo*, estableciendo un principio de beneficio conectado a los gastos públicos con los impuestos.

Posteriores análisis económicos han descrito al gobierno como si fuese una entidad que tratara de "maximizar un tipo de función de bienestar para la sociedad", divorciándolo de una caracterización como agente económico, a diferencia del caso de los negocios. En contraposición a esto, la teoría de la elección pública modela a los gobiernos como un conjunto de funcionarios que, además de buscar el interés público, puede que actúen en beneficio propio, por ejemplo, en el modelo de maximización de presupuesto de la burocracia, posiblemente sacrificando eficiencia económica en el proceso.

La teoría de la elección pública moderna nació del trabajo del Duncan Black, a veces llamado el "padre de la teoría de la elección pública". En una serie de publicaciones de 1948, que culminaron en la "Teoría de los Comités y las Elecciones" (1948), y en trabajos posteriores, Black resumió un programa de unificación hacia una "Teoría de Decisiones Económicas y Políticas" más general basada en métodos formales comunes, y desarrolló los conceptos básicos de lo que más adelante se convertiría en la teoría del votante promedio, redescubriendo trabajos pasados sobre el teorema del votante mediano.

La obra de 1951 de Kenneth J. Arrow, *Elección Social y Valores Individuales* influenció la formulación de la teoría.

Entre otros trabajos importantes se encuentran Una Teoría Económica de la Democracia de Anthony Downs de 1957 y La Lógica de la Acción Colectiva de Mancur Olson de 1965.

James Buchanan

---

El economista James M. Buchanan descubrió que era posible la aplicación y la extensión de la teoría económica a las decisiones políticas y gubernamentales; encontrando además que era posible extender dicha teoría a las decisiones de los ciudadanos para hacer posible la elección entre las diversas opciones existentes en el mercado político. Dicho descubrimiento le valió el Premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel en 1986.

Además, y como resultado del análisis antes precisado, Buchanan determinó que las decisiones políticas, aquellas realizadas por los estamentos del Estado encargados del manejo estatal, necesariamente generan costos a los particulares y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran bajo el dominio de dicho estado. El coste de la toma de decisiones se convertía entonces en un factor que influye decididamente en la eficiencia y en los efectos de las decisiones políticas.

Como resultado de la constatación referida en los párrafos precedentes, y dado que los Estados administran bienes y fondos públicos, los votantes deberían tener la posibilidad de recurrir a mecanismos legales, de obligatorio cumplimiento, que le permitiesen controlar las decisiones de los actores públicos e intervenir en ellas.

La teoría resulta importante para comprender diversos fenómenos políticos y jurídicos que se dan en la realidad. Asimismo, permite entender la razón por la que las normas jurídicas constitucionales deben elaborarse de forma que permitan un adecuado control del comportamiento del Estado por parte del electorado y además permita entender también por qué dicho control resulta indispensable.

Sobre la democracia.

---

Uno de los principios que provienen de la teoría de la elección pública es que buenas políticas gubernamentales en una democracia son un bien público *underprovided* (infradotado), debido a la ignorancia racional de los votantes. Cada votante cuenta con una pequeñísima posibilidad de que su voto cambie el resultado de las

elecciones, al mismo tiempo que recolectar la información necesaria para tomar una decisión de voto bien informada requiere de mucho tiempo y esfuerzo. Por lo tanto, la decisión racional de cada votante es la de permanecer, por lo general, ignorante de la política e incluso abstenerse de votar. Los teóricos de las decisiones racionales indican que esto explica el gran nivel de ignorancia de los ciudadanos comunes en las democracias modernas al igual que los bajos niveles de participación electoral. La abstención racional genera la llamada paradoja del voto, en la cual un análisis estrictamente de coste-beneficio nos indica que nadie debería votar.

#### Intereses expresivos e irracionalidad democrática

Geoffrey Brennan y Loren Lomasky indican que las políticas públicas en una democracia tienen un sesgo a favor de los intereses expresados e ignoran consideraciones prácticas y utilitarias. Brennan y Lomasky hacen una diferencia entre los intereses instrumentales (cualquier tipo de beneficio práctico, tanto monetario como no-monetario) e intereses expresados (formas de expresión como un aplauso). Según Brennan y Lomasky, la paradoja del voto puede ser resuelta diferenciando entre los intereses expresados y los intereses instrumentales. Mientras que los votantes prácticamente no tienen un incentivo instrumental para votar, si tienen un interés expresado en ello. Debido a que los votantes votan por razones expresadas, los políticos ganan elecciones al enfocarse en las preferencias expresivas medianas. El sesgo en favor de los intereses expresados quiere decir que la política pública muchas veces ignora consideraciones prácticas importantes. Por ejemplo, existen costos instrumentales en la restricción del comercio internacional. Pese a esto, muchas personas están a favor del proteccionismo como una expresión del nacionalismo, pese a sus costos económicos.

Este argumento ha llevado a algunos académicos de la teoría de la elección pública a afirmar que la política está plagada de irracionalidad. En artículos publicados en el *Econ Journal Watch*, el economista Bryan Caplan replicó que las elecciones de los votantes y las decisiones económicas de los gobiernos son irracionales por naturaleza.<sup>1213</sup> Las ideas de Caplan son desarrolladas más a fondo en su libro *El Mito del Votante Racional*. En contraposición a los argumentos desarrollados por el economista Donald Wittman en *El Mito del Fracaso Democrático*, Caplan afirma que la política está sesgada hacia creencias irracionales.

Según Caplan, la democracia termina subsidiando creencias irracionales. Cualquier persona que obtenga utilidad de políticas potencialmente irracionales (como el proteccionismo) puede recibir beneficios para sí mismo al mismo tiempo que impone los costos de dichas políticas en el público en general. Si las personas tuviesen que lidiar con los costos totales de sus "creencias irracionales", entonces harían lobby para ellas en forma óptima, tomando en cuenta tanto sus consecuencias instrumentales como su atractivo expresivo. En cambio, la democracia tiende a ofrecer políticas basadas en creencias irracionales en forma excesiva. Caplan define la racionalidad más que todo en términos de la teoría de precios generalmente aceptada, resaltando que los economistas tienden a oponerse al proteccionismo y la regulación estatal en mayor medida que la población en general, y que las personas más educadas se encuentran más cerca a los economistas en este sentido, incluso luego de controlar factores como el ingreso, la riqueza o la afiliación política. Una crítica es que muchos economistas no comparten la visión de Caplan sobre la naturaleza de la elección pública. Sin embargo, Caplan cuenta con datos para apoyar sus posiciones. De hecho, los economistas se han visto frustrados frecuentemente por parte de la oposición pública al razonamiento político. Como dijo Sam Peltzman, "Los economistas saben que políticas mejorarán la eficiencia de la regulación de HSE (salud, seguridad y medioambiente, según sus siglas en inglés) y no han sido activistas estridentes en favor de ellas. Estas políticas incluyen sustitutos en cuanto a derechos de propiedad, como los derechos de emisión, para el control y administración... El problema radica en la falta de propuestas de reformas o la falta de capacidad para realizar presión por ellas. Es nuestra incapacidad de entender su poco atractivo político ("George Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation" 101 J. Pol. Econ. 818, 830 (octubre de 1993)).

La aplicación de la elección pública a la regulación gubernamental fue desarrollada por George Stigler (1971) y Sam Peltzman (1976). Otro importante subcampo es el estudio de la burocracia. El modelo tradicional muestra a los burócratas de más alto nivel elegidos por el poder ejecutivo o legislativo, dependiendo si el sistema democrático es presidencial o parlamentario. La típica imagen de un director de un departamento gubernamental es la de una persona con salario fijo que está preocupada por complacer a aquellos que la asignaron a dicho puesto. Estos últimos tienen el poder de contratarlo y despedirlo más o menos a voluntad. La gran mayoría de los burócratas, sin embargo, son funcionarios públicos cuyos

trabajos y salarios están protegidos por un sistema que hace difícil cualquier cambio importante por parte de los directores que les han asignado. Esta imagen es comparada a menudo con la de un dueño de un negocio cuyas ganancias varían según el éxito de su producción y ventas, que trata de maximizar sus ganancias, y que en un sistema ideal puede contratar y despedir empleados a voluntad.<sup>5</sup> Por lo general, William Niskanen es considerado como el fundador de la literatura de la teoría de la elección pública sobre la burocracia.

#### Posiciones políticas.

---

Debido a sus conclusiones, algunas veces se ha dicho que la teoría de la elección pública tiene una tendencia anti-Estado. No obstante, existe diversidad ideológica entre los teóricos de la elección pública. Mancur Olson, por ejemplo, es un promotor de un estado fuerte, y simplemente está opuesto al lobby de los grupos de presión. De manera más general, James Buchanan ha sugerido que la teoría de la elección pública sea interpretada como "política sin romance", como un análisis crítico a la generalizada noción previa de una política idealizada en contraste con el fallo de mercado. Desde este punto de vista, es más que nada una corrección al conocimiento científico previo, y requiere un cierto nivel de pragmatismo en el momento de comparar estructuras institucionales politizadas.

#### El papel de la constitución.

---

En este orden de ideas, son las constituciones de los Estados las encargadas de hacer posible dicho control. Ello, que también parece una verdad evidente, no se ha tenido en cuenta en la mayoría de los países en los cuales existe una norma constitucional más o menos coherente. Y es que en realidad lejos de configurar y/o de regular adecuadamente mecanismos de fiscalización entre electores y gobiernos, las constituciones políticas de las diversas naciones elaboran únicamente controles al interior del Estado, amparados en el concepto de separación de poderes, concepto que resulta ser un presupuesto necesario, pero que no resulta ser suficiente para conjurar la posibilidad de un régimen autoritario.

## **4.2. CONCEPTO DE REGULACION ECONOMICA. REGULACIÓN ECONÓMICA Y REGULACIÓN SOCIAL.**

El Estado emite reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante estas reglas se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía. Por ello, las regulaciones son las reglas o normas emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales.

La regulación económica son las disposiciones mediante las cuales el gobierno interviene en los mercados para fijar precios o cantidades de la producción, o establecer especificaciones técnicas y en general, restricciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas para participar en un mercado. Generalmente, este tipo de regulaciones se establecen en mercados relativamente concentrados o caracterizados por economías de redes.

En la Administración Pública Federal, las dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados tienen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regula la materia financiera, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la materia ambiental, la Secretaría de Gobernación la materia migratoria y así sucesivamente. Dadas sus propias atribuciones, las dependencias que emiten más regulación son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En la siguiente gráfica se puede observar el porcentaje de las propuestas de regulación enviadas a COFEMER por las distintas dependencias y organismos descentralizados.

La regulación puede tener un impacto positivo sobre el crecimiento mediante la eliminación de estas fallas y mejorar la eficiencia económica del mercado, fomentando simultáneamente tanto la inversión y la productividad.

La esencia del funcionamiento libre del mercado es que a los agentes les está permitido tomar sus propias decisiones (Viscusi, Harrington, y Vernon 2005, 1:357). En términos

generales, el mercado<sup>1</sup> asigna en forma eficiente los recursos en mercados perfectamente competitivos. Por ello, no existe motivo para intervenir en los mercados, dado que las decisiones privadas de los agentes coinciden con el bienestar social. Los mercados por sí solos resuelven el problema de la asignación de recursos.

En algunos casos, sin embargo, el mercado no asigna en forma eficiente los recursos y se producen fallas de mercado, las que pueden ser de distinto tipo:

1. **Externalidades:** refieren a costos o ingresos que los agentes no internalizan cuando toman una decisión. Una externalidad negativa se da, por ejemplo, cuando una empresa contamina un río y no considera los costos que acarrea limpiarlo o mejorar su proceso productivo para reducir la contaminación al elegir su nivel de producción. Una externalidad positiva ocurre cuando se crea conocimiento básico, ya que el científico o la institución financiadora no puede apropiarse completamente de los ingresos que este conocimiento genera. En ambos casos, los mercados no asignan en forma eficiente los recursos y tenderán a sobre (sub) producir si la externalidad es negativa (positiva).
2. **Bienes públicos:** son aquellos no excluibles (no se puede excluir a los agentes de su consumo) y no rivales (el consumo de una unidad del bien no disminuye la cantidad disponible para los demás consumidores).<sup>2</sup> Ejemplo de este tipo de bienes es el conocimiento, el aire o la defensa de una nación.
3. **Poder de mercado:** define la capacidad de una empresa o conjunto de empresas de fijar el precio de forma rentable por encima del nivel competitivo, conducta que conduce a pérdidas del bienestar social (Carlton y Perloff 2004, 8). La existencia de poder de mercado determina mercados no competitivos. Este texto analiza la regulación de este tipo de falla de mercado.
4. **Asimetrías de información:** se da cuando las partes que intervienen en las transacciones no cuentan con la misma información sobre el producto, el servicio o el activo objeto de la transacción. Los problemas de asimetría de información impregnan las relaciones económicas entre agentes y puede hacer colapsar a los mercados. La idea clásica refiere a una situación en donde existen distintas calidades de bienes pero los demandantes no conocen la calidad específica que ofrece cada agente. En estas circunstancias, para determinadas valoraciones de compradores y vendedores, se puede demostrar que sólo

serán transados los de peor calidad (Wolfstetter 1999, 244-45). En el sector financiero y en la salud la asimetría de información es un problema relevante que determina que se necesiten instrumentos regulatorios específicos para mitigarla.

En las economías modernas, los gobiernos en forma rutinaria toman decisiones que buscan afectar la forma en la que los agentes económicos se comportan y modificar tanto el bienestar de los mismos como el de la sociedad. En particular, en su rol de reguladores, los gobiernos restringen el conjunto de acciones disponibles para los agentes. Por regulación se entiende las limitaciones impuestas a los agentes respecto de la discreción de las decisiones que pueden tomar, materializadas a través del uso de instrumentos legales y bajo la amenaza de alguna sanción. Los gobiernos, a diferencia de los demás agentes sociales, tienen el monopolio del poder de coerción,<sup>3</sup> en particular, de hacer cumplir las normas que ellos mismos dictan.

Cuando se regula un mercado su resultado en términos de eficiencia asignativa y productiva está co-determinado por las fuerzas del mercado y el proceso administrativo. Las regulaciones pueden ser de distinto tipo, y a los efectos de este texto se dividen en:

1. Económicas: aquellas que afectan la eficiencia asignativa y productiva— de los mercados, como ser la fijación de precios o cantidades, el número de competidores, la entrada o salida del mercado.
2. Sociales: incluyen las regulaciones medioambientales, las condiciones laborales, la protección del consumidor, y la seguridad de productos, entre otras. Entre ellas podemos encontrar las regulaciones que establecen requerimientos sobre la forma en la que se eliminan sustancias tóxicas en el ambiente, la información que deben tener los productos alimenticios o medicamentos sobre sus componentes, o los controles que se establecen sobre los lugares donde se venden los productos.

No por ser las más importantes, sino porque es el eje central del texto, nos vamos a concentrar en las regulaciones económicas. Sin embargo, las regulaciones sociales también tienen justificación económica y deben ser consideradas a la hora de formular las distintas políticas, ya que no sólo son relevantes en sí mismas, sino que también tienen

impactos sobre las variables económicas. Las regulaciones económicas pueden, a su vez, dividirse entre:

1. Regulaciones de estructura: incluyen normas que alteran la estructura del mercado, como ser las que afectan la libre entrada y salida de empresas o agentes del mercado.
2. Regulaciones de conducta o comportamiento: afectan variables como el precio, la calidad de los productos, la cantidad que se transa en los mercados, la publicidad que pueden llevar a cabo las empresas, entre otros.

En los últimos años ha surgido una importante literatura denominada economía del comportamiento, que se encarga de analizar los determinantes psicológicos de la conducta de los agentes, en particular consumidores. La misma enfatiza que los individuos no son lo racionales que la teoría económica sugiere, e impulsa regulaciones de comportamiento que afectan la forma en la que los agentes procesan la información que reciben y toman las decisiones, llamados “empujones” o nudges en inglés. En la medida en que esta literatura está enfocada a modificar la conducta de los demandantes, este texto no abordará la regulación de comportamiento, la que se puede encontrar en textos como (Sunstein y Thaler [2009](#) o [@Kanheman2015](#)).

La regulación es una de las características distintivas de los Estados. Hay normas generales relativas a: defensa de la competencia; defensa del consumidor; quiebra de empresas; sociedades comerciales; habilitaciones para locales comerciales e industriales; normas bromatológicas sobre la calidad de los productos o procesos de producción de alimentos; entre otras. También se dictan normas específicas o sectoriales, como las vinculadas a: las telecomunicaciones; la banca; la energía eléctrica; el transporte aéreo, terrestre y marítimo; los productos lácteos, cárnicos y semillas; y un muy largo etcétera.

En Uruguay, los instrumentos regulatorios utilizados son, básicamente, de dos tipos:

1. Regulación de precios: se fija el precio de la leche fresca; el valor del taxi y del transporte urbano; las cuotas mutuales y el valor de los tiques moderadores en el sector de la salud; el precio de la energía eléctrica;<sup>6</sup> los precios máximos en el mercado del gas licuado de petróleo (GLP) y el de los combustibles, entre otros.<sup>7</sup>

2. Controles a la entrada y salida de los mercados: en el mercado bancario, operan importantes regulaciones —prudenciales— a la entrada y salida de bancos, que incluyen autorización previa por parte del Banco Central del Uruguay (BCU); en la telefonía celular, para entrar al mercado hay que acceder a una frecuencia que la otorga la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC); en la telefonía fija está prohibida la entrada a operadores del sector privado; en la habilitación a las farmacias, existe una ley que prohíbe que las mismas se instalen a menos de 300 metros de otra ya existente; en el establecimiento de cualquier emprendimiento de venta de productos alimenticios y de uso doméstico (supermercado) de más de 200 metros cuadrados, la Ley de Protección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Comercial y Artesanal, establece que se requiere consultar a una comisión asesora del Intendente municipal quien expide la autorización final; en la habilitación a carnicerías se requiere, entre otros, aprobación expresa del Instituto Nacional de Carne (INAC).

3.

Pero ¿cuál es la justificación de la regulación económica? En este capítulo se presentan distintas explicaciones desde la ciencia económica, aunque en la actualidad este campo también lo trata la ciencia política. La primera justificación proviene de la teoría del interés público, que establece que el gobierno actúa en forma benevolente para resolver fallas de mercado.

La segunda se basa en la teoría de la captura regulatoria, en sus distintas versiones, para la cual la regulación es un instrumento utilizado por los grupos de poder para redistribuir renta a su favor. En tercer lugar, se introduce una mirada que va más allá de las particularidades del mercado en sí mismo y la regulación económica se vincula a la interrelación entre el Estado y el sector privado y, en particular, a la forma que tiene el Estado de controlar la convivencia social. Por último, se realiza un detallado análisis de las características de la regulación de monopolios naturales.

### 4.3. REGULACION SOCIAL.

La regulación social son las disposiciones que buscan proteger el medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal, así como establecer condiciones para el ejercicio de profesiones y para las relaciones laborales.

Es frecuente leer acerca de la regulación económica y no de regulación social, pero esa dicotomía es proclive a errores. Toda regulación social tiene efectos económicos; toda regulación económica tiene efectos sociales. Que los efectos puedan ser mayores o menores, no hay duda; pero parece imposible postular que no existen.

### 4.4. LOS COSTOS DE LA REGULACIÓN

Lo antedicho se aprecia mejor cuando se advierte que difícilmente exista una decisión regulatoria económica intrascendente: Si se afecta el ambiente para producir energía barata, esto es hoy económicamente conveniente, pero no socialmente; mañana será social y económicamente inconveniente. Si la regulación de tutela del ambiente es excesiva y prohíbe de hecho la actividad económica, ello tendrá ventajas para el ambiente y desventajas en lo inmediato para la economía; y mañana la ecuación será diferente. Sea en términos sociales o económicos, siempre ambas cuestiones interactúan en toda regulación. Si se propone que el aprendizaje, la salud o el seguro social sean gratuitos, ello no es económicamente intrascendente: La pregunta será en tal caso quién lo paga, ya que en la definición va supuesto que quien lo recibe no lo paga totalmente: Deberá hacerlo otro.

Ante las deficiencias de regulación y control que se han venido observando a lo largo de estos años, es necesario que los distintos grupos de representación sectorial —aún teniendo intereses diversos—, a través de la participación y concertación social, diriman en el ámbito público acuerdos socio-económicos con el objeto de defender esos intereses que a su vez sean comunes con los de toda la sociedad. Se impone una innovación institucional y política hoy más que nunca cuando nos encontramos sufriendo los efectos de gruesos yerros internos contra la racionalidad económica. Se necesitan proyectos sociales diseñados por los propios actores que hasta hoy no tienen posibilidad de manifestarse en una mesa de

negociación real con el gobierno. Gracias a la implementación de mecanismos de concertación se puede obtener una redistribución del poder y contrabalancear el poder económico y político, que a pesar de ser motivo de lucha desde siempre, aún sigue concentrado en la administración central. Hemos visto que todas aquellas asociaciones dependientes del Estado que pertenecen y/o responden al aparato estatal han fracasado en la Argentina. En el portal del INDEC se leía en 2009: “No se deje engañar por la supuesta independencia de consultoras privadas que representan intereses particulares. El INDEC es el organismo que le ofrece los informes más objetivos con que se cuenta, y los únicos que tienen validez legal.” Pero todos sabemos que se ha distorsionado la información oficial y que hoy no goza de la credibilidad que antes tenía. Es fundamental para la economía contar con datos precisos y seguros para lograr la eficiencia. La falta de credibilidad afecta desde el desarrollo económico logrado por inversiones, proyecciones de la industria, del comercio, hasta las negociaciones diarias discutiendo pagos futuros, las tasas de interés, actualización de alquileres, negociaciones salariales, etc. La intervención del gobierno en el INDEC es el síntoma de decadencia institucional y económica que estamos sufriendo hoy los argentinos.

Debería ser una autoridad administrativa independiente. la defensa del usuario y del administrado 306 VII-10 Por ello es necesaria la concertación social por grupos representativos de los distintos sectores de la sociedad (organizaciones profesionales, empresariales, las universidades, movimientos cooperativos, representantes de los jubilados, sindicatos, uniones vecinales y otras organizaciones no gubernamentales) se organicen para ejercer el control y participar en la regulación económica y social.

#### **4.5. FUNDAMENTO ECONOMICO Y JURIDICO DE LA REGULACION ECONOMICA.**

Los fundamentos, en el ámbito económico y financiero, son todas las variables cualitativas y cuantitativas que deben ser incluidas para la valoración de una empresa o activo.

Los fundamentos, en el ámbito económico y financiero, son todas las variables cualitativas y cuantitativas que deben ser incluidas para la valoración de una empresa o activo.

Por ejemplo, en el caso del precio del dólar, los fundamentos son la política monetaria dictada por el Sistema de Reserva Federal, el nivel de actividad económica estadounidense, la demanda de los inversionistas (que aumenta en momentos de incertidumbre), entre otros.

Las principales características de los fundamentos son:

- Permiten elaborar proyecciones de las distintas variables económicas.
- Sirven de base a los inversionistas al momento que evalúan la rentabilidad futura de un activo. De ese modo, arman su portafolio.
- No solo se aplican a los activos y empresas, sino también a los países. En ese caso, se analizan los fundamentos macroeconómicos como la tasa de crecimiento económico, la inflación, la tasa de desempleo, el nivel de desnutrición, entre otros.
- Por otro lado, los fundamentos microeconómicos son aquellos relacionados a la oferta y demanda en sectores específicos. Nos referimos, por ejemplo, a la disponibilidad de materia prima, el número de competidores, los costes de producción, entre otros.
- Para evaluar los fundamentos de una empresa, se observan principalmente los niveles de deuda, la disponibilidad de efectivo, los ratios de rentabilidad, entre otros. Esto, con el fin de determinar si el negocio es sostenible en el tiempo.
- En general, se considera que una empresa tiene fundamentos sólidos cuando cuenta con suficiente efectivo para cubrir sus obligaciones financieras. Además, se espera que genere a futuro resultados positivos en su flujo de caja.
- La compañía con fundamentos sólidos tiene mayores probabilidades de sobrevivir a crisis económicas. Esto representa, a su vez, un menor riesgo para los inversionistas.

La regulación de la economía por los poderes públicos no es un fenómeno jurídico nuevo, en cuanto que siempre han existido normas de ordenación e intervenciones administrativas en los sectores más relevantes. Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado se inició, casi simultáneamente en toda Europa, un proceso de privatización de empresas que operaban en sectores económicos esenciales y que con anterioridad eran de titularidad pública. El Estado abandonó rápidamente su posición de gestor de empresas. Al mismo tiempo que su capital pasaba a manos privadas, se adoptaron medidas de liberalización de

los indicados sectores económicos, algunos de los cuales organizados antes como monopolios, imponiendo la igualdad de condiciones en el mercado y la competencia entre operadores. La ordenación de la economía liberalizada no se dejó, sin embargo, por completo, a las fuerzas del mercado, sino que se aprobaron normas, habilitaron intervenciones administrativas, se declararon derechos e impusieron obligaciones a las empresas. Estas actuaciones públicas emplearon técnicas e instrumentos no experimentados en nuestra tradición jurídica o reconfiguraron los conocidos para adaptarlos a los nuevos principios de relación del Estado y el mercado. Este conjunto de normas, instrumentos y técnicas de ordenación, supervisión e intervención, se agrupan en la denominada regulación pública de la economía.

Las nociones de regulación y reglamentación tienen una relación problemática en el derecho económico. En efecto, algunos las conciben como dos nociones idénticas cuando en realidad se trata de dos concepciones diametralmente opuestas de intervención del Estado en la economía (Chevallier, 2015, p. XV). Este documento plantea una reflexión en torno de esas dos nociones, tratando de explicar las causas de la confusión, e identificando las razones por las cuales es incorrecto pretender que se trata de conceptos idénticos.

La primera causa de la confusión es la influencia creciente de las instituciones jurídicas del derecho anglosajón sobre los sistemas jurídicos de derecho continental. En efecto, en inglés las nociones de regulación y reglamentación se confunden en una sola expresión. Con el fin de identificar los efectos perturbadores que se derivan de ese hecho, acudiremos a las reflexiones que la doctrina francesa ha realizado sobre el particular, teniendo en cuenta que el sistema jurídico francés es el prototipo de la familia del derecho continental a la que pertenece Colombia, también ha experimentado la influencia del derecho anglosajón y, además, la doctrina francesa ha realizado valiosos esfuerzos de interpretación que han permitido una adopción coherente de instituciones jurídicas, que, como la regulación, son ajenas a la tradición jurídica francesa y colombiana.

Las consecuencias negativas de la confusión no se limitan al plano semántico, también han tenido efectos perversos en el diseño institucional de las instituciones a cargo de dichas funciones. Además, confundir las nociones de reglamentación y regulación ha conducido a una mayor concentración tanto del poder político como del poder económico. Debido a

ello, de una parte, el ejecutivo ha asumido competencias que, en principio, corresponden a autoridades judiciales. De otra parte, los poderes económicos que actúan en los sectores objeto de regulación han tendido a la concentración, afectando negativamente a los consumidores tanto en lo que se refiere a la calidad como en los precios de los productos y servicios. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, la OECD (2014) ha afirmado que los consumidores colombianos deben pagar precios altos por servicios de mala calidad.

La segunda causa de la confusión es el carácter inter-sistémico de la noción de regulación. En este aspecto seguimos la tesis propuesta por Farjat según la cual el derecho económico solo es comprensible en función de una reflexión sobre sus vínculos inter sistémicos (2004, p. 16). Por ello, ante el carácter polisémico del término regulación, resulta pertinente distinguir su alcance según las diferentes acepciones que tiene en diferentes sistemas. Ese posible uso múltiple de la noción de regulación plantea dificultades cuando se trata de determinar su contenido jurídico. En tal sentido, CHAMPAUD (2002, p. 33 – 66) observa el uso frecuente de la noción de regulación en la economía, la biología, la física, la mecánica o la microbiología como una de las dificultades para determinar el contenido de esa noción en derecho económico. Así, aunque en todos los casos la noción hace referencia a mantener en equilibrio el funcionamiento de un sistema, es evidente que la regulación del ritmo cardiaco o de la cantidad o de nacimientos, presentan diferencias substanciales con la noción jurídica de regulación. Nosotros pensamos, siguiendo los planteamientos de Luhmann (1998), que analizar la noción jurídica de regulación económica implica sobre todo la necesidad de distinguirla de la reglamentación y de otros tipos regulación. Veremos que esas dificultades son particularmente agudas cuando se trata de diferenciar la noción de regulación en el sistema económico que no tiene el mismo alcance de la noción dentro del sistema jurídico.

Además, las dificultades para diferenciar las nociones de regulación y reglamentación se acrecientan debido al gran éxito que ha tenido la primera en los últimos años. Así, las dos nociones han tenido una trayectoria divergente. El prestigio de la noción de regulación se acompaña de la crisis de la noción de reglamentación. En efecto, la noción de regulación ha tenido un éxito notable, pues se trata de una noción revestida de prestigio internacional,

una visión propia de la globalización impulsada por actores transnacionales (LEVI-FAUR y JORDANA, 2005). En ese sentido, en Colombia se ha afirmado que “*la regulación es la función estelar del Estado*” (LATORRE, 2014) cuya adopción que ha sido determinada por la influencias internacionales (RESTREPO- MEDINA, 2010) y en especial del derecho anglosajón (SANCCLEMENTE-ARCINIEGAS, 2016). En Francia, la importancia de la noción ha sido reconocida por numerosos autores. Así, CHEVALLIER (1995) ha afirmado que el concepto de regulación se ha convertido en un paradigma mayor de las ciencias sociales, JEAMMAUD (1998) señala que la noción se ha puesto tan de moda que es utilizada de manera equívoca e indiscriminada y AUTIN (1995) observa que la fortuna del termino regulación en el debate jurídico francés es simplemente asombroso.

Dada la importancia que ha ganado y su carácter polisémico, el concepto de regulación ha sido utilizado para fundar a partir de él un nuevo tipo de Estado. Así, LEVI-FAUR y JORDANA (2005) hacen referencia a la regulación como la actividad emblemática del Estado, que anuncia un nuevo tipo de capitalismo. MAJONE (1997) también observa que la relevancia que se otorga a la regulación permite identificar una transformación radical del Estado capitalista marcada por el abandono de un conjunto de actividades y por el advenimiento de la regulación como la principal de las funciones estatales. De allí que, la noción de *Estado regulador* es utilizada para describir esta transformación de la forma estatal en diferentes latitudes, de manera que la tanto la Unión europea, como Francia o Colombia han sido calificados por los autores citados como estados reguladores.

Por el contrario, la noción de reglamentación no goza de la misma popularidad. Esto debido a que la reglamentación se ha asociado a una manera arcaica e ineficaz de intervención del Estado en la economía. La intervención económica de tipo reglamentario es una actividad desprestigiada debido a que esa era la forma de acción de un modelo que fracasó: ella evoca la bancarrota de la economía administrada (AFTALION, 1990). La reglamentación sería la representación de una intervención quisquillosa del Estado en la economía que toma forma a través de una plétora de textos legales, minuciosos, exigentes, ilegibles y a veces, contradictorios (FRISON-ROCHE, 1996). Por medio del reglamento, el gobierno pretendería imponer a los mercados una lógica orientada por los valores virtuosos fijados por los burócratas, en detrimento de los resultados inciertos y peligrosos que podrían

desprenderse del libre juego de las fuerzas del mercado. De manera que, la actividad reglamentaria del Estado es una función que carece de la legitimidad que se desprende de una acción estatal cuando ella es eficaz.

Además de los efectos económicos negativos la actividad reglamentaria es afectada por la erosión general del poder normativo (BRUNET, 2015). La crisis del poder normativo hace referencia tanto a las fuentes de las que se derivan las normas como a los efectos que se pretende de las mismas. Según el discurso liberal clásico de Montesquieu y Rousseau, la fuente de la que se derivan las normas en una sociedad de hombres libres no podría ser otra que la propia voluntad de los ciudadanos, los hombres libres solo obedecen las órdenes que ellos mismos se dan. Sin embargo, la organización de dicho concepto en sociedades complejas exige la delegación de la expresión de dicha voluntad: la representación política. Por lo tanto, los ciudadanos no se obligan conforme a su voluntad individual sino conforme a la voluntad que expresan por ellos sus representantes: la voluntad general es la ley.

El poder reglamentario aparece entonces como una primera excepción a ese principio, los ciudadanos ya no son obligados a obedecer solo las normas que adoptan sus representantes, ahora deben obedecer también las decisiones unilaterales adoptadas por el gobierno. Así, el órgano concebido para ejecutar las normas adoptadas por los representantes de los ciudadanos acumula además el poder de crear las normas que va a aplicar. Sin embargo, no solo el gobierno sino un número sorprendente de actores, públicos y privados (BRUNET, 2015, p. 66), disponen ahora del poder de obligar por decisión unilateral. De manera que asistimos a lo que el profesor CHEVALIER (2001) denomina como una multiplicación de actores de producción de derecho que da lugar a la existencia de nuevas y variadas fuentes normativas.

En cuanto a los efectos, el poder normativo en el derecho económico sufre de los que algunos autores han denominado como una tendencia a una orientación jurídica no autoritaria de las conductas. Así, la eficacia de las normas se ha desprendido del carácter obligatorio, la concepción de las normas como órdenes respaldadas por unas amenazas da paso a una concepción en la que la eficacia de la norma reside en la aceptación voluntaria de los destinatarios. La fuerza vinculante de las normas no vendría ya del miedo que inspira

su incumplimiento sino de la adhesión voluntaria del destinatario que encuentra en ella una manera pertinente de organizar los asuntos públicos.

Veremos que, en Colombia, ante el desprestigio de la noción de reglamentación, se ha cedido a la tentación de jugar con las palabras, simplemente cambiando el nombre de la actividad. En efecto, se ha pretendido evitar las complicaciones más importantes derivadas del cambio que va de la reglamentación a la regulación como formas de intervención del Estado en la economía. En lugar de reformar el Estado atendiendo los requerimientos que implica la actividad de regulación económica se ha preferido acudir al artificio semántico. Así, la reforma del Estado se reduciría a cambiar la denominación de las políticas públicas, de las entidades o de las dependencias administrativas, sustituyendo el viejo y desprestigiado concepto de reglamentación por el nuevo y prestigioso concepto de regulación. A ello se han agregado algunos cambios cosméticos con el fin de dar una apariencia de renovación. Esto ha sido posible, de una parte, a causa de las suspicacias que despierta la noción de regulación tanto en quienes defienden las ideas del libre mercado como en quienes reclaman un rol más activo del Estado, como, de otra parte, por la confusión derivada del origen anglosajón del término.

Sin embargo, la distinción es pertinente, la noción de regulación impone separar el poder político y el poder económico y exige el respeto efectivo de principios tradicionalmente ausentes en la reglamentación. En la primera parte del artículo veremos las razones que explican la confusión entre la reglamentación y la regulación. En la segunda parte, haremos referencia a las razones por las cuales la distinción resulta necesaria. Veremos que la confusión entre las nociones de regulación y reglamentación tiene efectos negativos importantes que van más allá de las simples cuestiones semánticas. En efecto, la confusión en torno a estas dos nociones ha tenido en Colombia un impacto que ha afectado de manera negativa el diseño y la implementación de políticas públicas referentes a la intervención del estado en la economía.

#### I. Las razones que explican la confusión entre la reglamentación y la regulación

Existe la tendencia a confundir las nociones de regulación y reglamentación. La confusión se origina, de una parte, en la influencia de las instituciones del derecho anglosajón sobre

los sistemas jurídicos de derecho continental. En ese sentido, la confusión tiene un elemento lingüístico que es importante determinar. En efecto, en inglés los términos de regular y reglamentar se expresan con un solo y único vocablo “regulation”. De otra parte, la noción de regulación tiene un carácter inter sistémico que se presta a confusiones, el término es utilizado en diferentes ciencias y disciplinas de la física a la biología, pasando por el derecho y la economía. Por ello, es necesario un esfuerzo conceptual a fin de determinar el alcance jurídico de la noción, distinguiendo sus usos correctos en derecho y diferenciándola especialmente de la regulación puramente económica.

#### **4.6. PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL ABSOLUTO Y RELATIVO.**

La reserva absoluta primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes.

Supuesto en el que la Constitución determina que una materia debe ser regulada exclusivamente por la ley, sin que sea posible que una parte de la regulación sea entregada al poder reglamentario mediante habilitaciones del legislador.

Suele entenderse que la reserva es absoluta cuando la Constitución emplea expresiones como «solo por ley» (art. 53.1) , o «la ley regulará», «establecerá», «determinará» o, más simple y firmemente, «por ley».

La reserva absoluta y reserva relativa, la primera de ellas, denominada por M.S. Gianinni “reserva di norma primaria” es aquella donde la materia reservada puede ser regulada únicamente de carácter primario. La segunda denominada también por Gianinni “reserva di atto normativo primario” es aquella en la se exige que únicamente los elementos fundamentales de la contribución establecida se encuentren regulados por ley, y se faculta al Ejecutivo para que desarrolle los demás elementos. Como se ha observado en el presente trabajo, a través del tiempo en México se ha modificado de una postura absolutista a una relativa, es decir, manifiesta los siguientes criterios: a) En la reserva absoluta, la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino solo mediante las que tengan rango de ley. b) En la reserva relativa, no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto

normativo que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva.

La reserva relativa la que legitima qué fuentes secundarias regulen cierto contenido de las leyes, con la condición de no contravenirlas ni excederlas, es decir, la regulación de que se trate debe actuar subordinada y dependiente de la ley, constituyendo un complemento armónico y congruente en la aplicación de la ley y, desde luego, que sea indispensable por motivos técnicos o para el cumplimiento adecuado de los deberes fiscales. Entonces las normas secundarias no pueden crear ninguno de los elementos esenciales del tributo, ya que estos quedan reservados a la ley. En cuanto a la reserva de la ley, la norma secundaria debe atender a las siguientes características: a) No contravenir ni exceder el contenido de la ley. b) Actuar subordinada y dependientemente de la ley. c) Constituir un complemento armónico y congruente en la aplicación de la ley. d) Ser indispensables por motivos técnicos o para el cumplimiento de los deberes fiscales. Como así lo establece la siguiente tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.- Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las

directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.”

En la reserva absoluta, la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino solo mediante las que tengan rango de ley. En la reserva relativa, no precisa siempre de normas primarias.

Sin embargo, al hacer un análisis de los capitales constitutivos, podemos establecer que hay una clara violación al principio de reserva de ley, al delegar a una autoridad los montos que

se establecerán al cobro de capitales constitutivos, sin establecer por qué no precisa los componentes, bases, criterios o reglas que deberán considerarse para formular los citados montos, que para la autoridad fiscal es un crédito fiscal, por consecuencia debe de contener los principios constitucionales que la rigen, que esto a su vez se entiende como la base con la que se debe determinar el crédito fiscal, que debe según la doctrina, estar cubierta bajo los principios de reserva de ley y por tanto de fundamentación y motivación. El artículo 251 fracción XXXIII establece: “Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto.”

#### **4.7. ESTRATEGIAS Y FORMAS DE APLICACION DE LA REGULACION ECONOMICA.**

Regulación económica: son las disposiciones mediante las cuales se regula el mercado; éstas marcan las especificaciones que deben cumplir las empresas para garantizar la competitividad.

La regulación consiste en la intervención gubernamental por medio de políticas públicas con el objetivo de modificar la conducta de los participantes en una actividad económica específica. La aplicación de una regulación supone el aumento del bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir la falla de mercado. La importancia de la regulación se observa, mayormente, desde el punto de vista práctico, debido a que los agentes económicos toman decisiones en función de los efectos de la misma sobre su bienestar.

Se entiende por *desregulación* todo proceso que implica suprimir las normas que dirigen y controlan una actividad económica para posibilitar el funcionamiento de la libre competencia y, en consecuencia, la regulación de la actividad por el mercado.

- El proceso regulatorio es costoso: Regular implica incurrir en altos costos de tiempo y recursos. Por ejemplo: tener un equipo de economistas que estudie el mercado, desarrollar y aplicar la normativa, fiscalizar, sancionar, etc.

- La regulación puede tener consecuencias indeseables: No importa cuán capacitados sean los reguladores, las relaciones en los mercados son complejas por lo que la regulación puede tener consecuencias insospechadas. Por ejemplo la regulación del precio de un producto puede reducir su oferta y perjudicar a los consumidores.
- No genera incentivos a la eficiencia o innovación: Las empresas reguladas que no enfrentan competencia no cuentan con incentivos a la eficiencia o innovación. Cuando las empresas están protegidas de la competencia no enfrentan los verdaderos costos de su baja productividad o derroche de recursos.
- No se ajusta a entornos dinámicos: La regulación puede retrasar el necesario ajuste de las empresas a los cambios en el mercado ya sean tecnológicos, de demanda u otros. La regulación puede introducir rigidez y falta de adaptación.

La *desregulación* desempeña un papel fundamental en la remoción de las barreras a la entrada en el mercado, dado que la desregulación tiende a eliminar las trabas que impiden o dificultan la competencia. Por esto, es una condición necesaria de todo proceso de privatización, sobre todo en aquellos países como en España, donde la reglamentación de la economía puede reducir la eficiencia del aparato productivo y la capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos. De hecho, asistimos desde hace décadas a una revisión de las características propias de los monopolios naturales en muchos sectores, principalmente de servicios, donde el cambio tecnológico ha hecho posible la provisión de sus productos en régimen de competencia.

La desregulación es el proceso de reducir o eliminar las normas que controlan una actividad económica con el fin de que sean las fuerzas de mercado las que determinen el equilibrio entre oferta y demanda.

La desregulación se basa en la idea de que el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar recursos por lo que se deberían eliminar las barreras a la entrada o salida y otras restricciones a la competencia.

## Ejemplos de desregulación

Ejemplos de desregulación son la anulación de los controles de precios, incluyendo al salario mínimo, los permisos y tarifas de importación, los subsidios a sectores y empresas o los controles monetarios.

### **b) REGULACION PARA LA COMPETENCIA.**

La competencia económica significa rivalidad entre empresas que participan en un mercado aplicando sus mejores estrategias de manera que pueden minimizar sus costos, maximizar sus ganancias y así mantenerse activas e innovadoras frente a otras empresas rivales. La política de competencia tiene como propósito promover al máximo la rivalidad entre empresas. Con ello busca que los agentes económicos se esfuercen por mejorar el uso de recursos para producir bienes y servicios, y de perfeccionar e innovar en la calidad y variedad de éstos, con la finalidad de que reditúe en mejoras en competitividad y más beneficios para los consumidores. Todo esto, para lograr un mayor crecimiento económico y bienestar para la sociedad. Por ello, la política de competencia protege al proceso de competencia y no a los participantes en este proceso, es decir, la autoridad encargada de velar por la competencia vigilará y se asegurará que la batalla entre empresas rivales sea limpia y se lleve a cabo dentro de las reglas establecidas por la ley. La Comisión Federal de Competencia (CFC o Comisión), es la autoridad encargada de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE o ley).

Imagine que sólo existe una tienda de abarrotes en su comunidad, que sólo hay un vendedor de televisiones, que sólo puede adquirir automóviles de una sola empresa. Sin competencia, esta tienda no tendría incentivos a reducir sus precios, el vendedor de televisiones no tendría por qué ofrecer distintos modelos, la empresa que fabrica automóviles no tendría incentivos para invertir en tecnologías para mejorar el rendimiento o la calidad de sus vehículos.

La LFCE representa el cimiento de la libertad empresarial y juega un rol fundamental en mantener y defender la libertad 3 de los gobernados para acceder a los mercados y beneficiarse de la competencia en ellos. En México, estas libertades tienen su origen en el artículo 28 Constitucional, y es la LFCE el instrumento jurídico que hace efectivo el

mandamiento de la Carta Magna respecto de la garantía que tiene todo individuo para acceder a un mercado en competencia. Sin embargo el contenido del artículo 28 Constitucional no se limita a proteger una garantía individual, sino que va más allá, al ser el fundamento del derecho que tiene la sociedad de beneficiarse de los efectos de un mercado en competencia, es decir: a) obtener mejores precios, mayor surtido y mejor calidad en los bienes y servicios que se adquieren; y b) garantizar que los recursos limitados de una sociedad se utilicen y asignen de la manera más eficiente, y que se generen incentivos constantes para la innovación tecnológica. La consecuencia de lo anterior es un mayor crecimiento económico en beneficio de todos los mexicanos.

### ¿CÓMO ESTÁ REGULADA LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN MÉXICO?

El marco jurídico es el siguiente: 1) El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución). 2) La Ley Federal de Competencia Económica. 3) El Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE). 4) El Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (RICFC). 5) El Manual de Organización de la Comisión Federal de Competencia (MOCFC). 6) El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTyS) que lleva la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en el que se encuentran inscritos los trámites de la Comisión conforme al Título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 7) Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### **c) MECANISMOS DE REGULACION.**

La regulación económica son las disposiciones mediante las cuales el gobierno interviene en los mercados para fijar precios o cantidades de la producción, o establecer especificaciones técnicas y en general, restricciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas para participar en un mercado.

Los métodos que a continuación se exponen han sido extractados de Laceras (1999). I. Regulación según la tasa de beneficios. El primer mecanismo utilizado para regular tarifas en Estados Unidos consistió en que las instituciones reguladoras aprobaran unos niveles y estructuras de tarifas capaces de cubrir los costos históricos en que incurrían las empresas de servicios públicos, incluyendo los costos de los capitales invertidos. Este tipo de regulación que recibió la denominación de regulación según la tasa de beneficios o rate of

return regulation (ROR) fue utilizada por las comisiones reguladoras estatales para aprobar las tarifas de las empresas de suministro eléctrico, de gas y de telecomunicaciones hasta los años ochenta. La regulación según la tasa de beneficios se apoyaba en la doctrina elaborada por los tribunales de Estados Unidos durante la primera mitad del presente siglo. Según esta doctrina, las tarifas debían permitir la recuperación de los costos, variables y de inversión, en los que “prudentemente” había incurrido la empresa de servicio público. Estos costos a recuperar incluían una retribución justa de los capitales propios invertidos o utilizados en la actividad de servicio público. El mecanismo de regulación según la tasa de beneficios consiste en que el regulador aprueba cada cierto tiempo las tarifas de venta o suministro de servicios públicos, de manera que los ingresos obtenidos con estas tarifas permitan cubrir todos los costos en que razonablemente incurre la Empresa regulada, incluyendo una retribución a los capitales invertidos en los activos fijos utilizados. En Estados Unidos la revisión de las tarifas se realizaba por las instituciones de regulación (las comisiones reguladoras estatales o federales), bien a petición de las empresas reguladas, cuando estimaban que las tarifas eran insuficientes, bien a petición de las asociaciones de consumidores, cuando eran éstas las que consideraban las tarifas demasiado altas. Una vez abierto e iniciado el proceso de revisión de tarifas, que incluía auditorías sobre costos variables y fijos, se imputaban los costos a los distintos servicios prestados o bienes producidos y se valoraban las inversiones que constituían la base sobre la que aplicar la tasa de beneficio que se consideraba justa o adecuada para determinar el costo del capital. Siguiendo la doctrina de los tribunales en Estados Unidos, el regulador podría no admitir determinados costos por considerarlos “imprudentes”. En tal caso, estos costos eran soportados por las empresas reguladas. Los principales problemas que se ha achacado a esta forma de regulación son los escasos incentivos que genera para una gestión eficiente y los incentivos que crea a que las empresas eleven el importe de los costos necesarios para el servicio que se declaran en los expedientes de revisión de tarifas. En la regulación según la tasa de beneficios, dos son los factores, de especial importancia que debe ser establecidos: la base a retribuir y la tasa de retribución, para lo cual se plantean las siguientes preguntas:

¿Cuál es el valor de dicha tasa teniendo en cuenta las diferencias entre los servicios públicos regulados y otras actividades económicas? 1.1 La inversión anual a retribuir En los expedientes de revisión de tarifas propios de la regulación según la tasa de beneficios, los costos que plantean mayores problemas en cuanto a su inclusión en los mismos y en cuanto

a su valoración son los costos de inversión. Los costos variables o de gestión son más sencillos de auditar y todas sus variaciones positivas o negativas repercutirán en los beneficios solo mientras no se modifiquen las tarifas. Una subida, por ejemplo, en el precio de los insumos elevará los costos variables, reducirá el beneficio y, si se quiere mantener la misma tasa de retribución, conducirá a una elevación de tarifas en el expediente de aprobación inmediato posterior. Los beneficios de la empresa regulada quedan por tanto restringidos básicamente por el valor de las inversiones en activo fijo y por tasa de retribución de los mismos que admite el regulador.

#### **4.8. INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA.**

La institucionalidad y la predictibilidad jurídica como pilares de cualquier política de promoción de inversiones y generación de empleo. En palabras sencillas: reglas de juego simples, ejecutables, fiscalizables con imparcialidad, con responsabilidades claras respecto a quién cumple cada rol en la administración pública, con procesos que garanticen dobles instancias administrativas y revisiones jurisdiccionales ajustadas a ley. Esto supone tener claridad en que cada regulación supone costos de transacción y necesidad de gestión. No basta con regular, hay que evaluar si lo que se busca obtener justifica su imposición y si hay capacidad en el Estado para hacerla ejecutable, así como si existen mecanismos adecuados para cuestionar esta actuación.

En un mercado como el peruano, que hoy soporta los efectos de la alta informalidad en su economía y donde la pandemia ha hecho más notoria la necesidad de mayores y mejores servicios públicos, este fortalecimiento institucional no puede soslayar a los llamados “organismos reguladores”. Este subsector del Estado es el que abordaremos en este artículo.

En los últimos años, parece que olvidamos algunos principios básicos que sustentaron la creación de los organismos reguladores. Primero, se buscó garantizar un equilibrio entre los intereses del Estado (más políticos), de los usuarios y los inversionistas. El regulador, por tanto, debe ser siempre imparcial y no “popular”. Declaraciones recientes de algunos líderes políticos parecen desconocer esta realidad y cuestionan la actuación de los reguladores por no ser exclusivamente “pro cliente o usuario”.

Asimismo, muchos procesos sancionadores buscan, fundamentalmente, apaciguar ese ánimo castigador al inversionista para ganar puntos ante la platea. Pues bien, ninguna de estas aproximaciones al rol del regulador es correcta y reducir o mitigar el actual nivel de influencia y presión externa, que en algunos casos se ha intentado ejercer contra dichas autoridades administrativas a través de campañas difamatorias en medios de comunicación, forma parte de la agenda de fortalecimiento institucional. Tan negativo es la captura del regulador por la empresa regulada, como por intereses políticos o por corrientes mediáticas que distancian las decisiones de la imparcialidad que deben tener.

No necesitamos más leyes para lograr este objetivo. Tanto la ley de creación de los organismos reguladores como la Ley de Procedimiento Administrativo General, por citar solo dos normas marco importantes, ofrecen la garantía legal de una actuación que se base en evidencia suficiente y completa. Sin embargo, en AFIN, dentro de nuestra experiencia como representantes de los diversos sectores vinculados a la infraestructura, hemos sido testigos de diversas campañas mediáticas que han intentado posicionar figuras como las de David contra Goliat, pobres contra ricos, débiles contra poderosos, intentando de esta manera opacar o desviar la atención de la entidad autorizada para resolver hechos concretos.

En esa línea, se han venido planteando algunos ajustes que permitan contar, dentro de los diversos reguladores, con segundas instancias revisoras independientes en los procesos administrativo sancionadores que, por ejemplo, garanticen el real acceso a una doble instancia administrativa y eviten la recurrencia permanente a acciones contencioso administrativas ante el Poder Judicial. Asimismo, se ha exigido insistentemente que las instancias sancionatorias cumplan con el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias para verificar plenamente los hechos materia de controversia y activar los mecanismos probatorios adicionales a su disposición para evitar que las decisiones que emitan incurran en vulneraciones a los derechos de los administrados y al principio de verdad material. Pero, sobre todo, evitar afectar el derecho de los ciudadanos a acceder a una mejor calidad de vida y mejores condiciones de productos y servicios.

Vamos a necesitar de mucha inversión privada en el próximo quinquenio concentrada en servicios públicos, lo que obliga a fortalecer nuestros organismos reguladores con mayor claridad respecto a su rol, dotándolos de los recursos que demandan y exigiéndoles que ofrezcan la imparcialidad que justificó su creación.

#### **4.9. CARÁCTER Y AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES REGULADORAS.**

Así, el Estado regulador es una adaptación al avance y a la diversificación en los mercados de bienes y servicios, y de la economía en general, cuya manifestación más evidente y más notable es su diseño jurídico. La relevancia del Estado regulador se sustenta en distintos enfoques de análisis.

Las entidades reguladoras, son aquellas entidades creadas por los gobiernos de cada uno de los países, para controlar cada uno de los sectores o industrias que ofrecen algún producto o servicio a los ciudadanos, los entes reguladores son un mecanismo de control estatal, y la función de estas entidades son las de velar por la aplicación de normas que regulan la relación usuario-empresa, esto significa que los entes reguladores están para intervenir y regular los precios, los servicios, regular los mercados, la calidad y el servicio de los sectores de la economía.

Las entidades reguladoras de servicios públicos tienen entre sus principales funciones, las siguientes: Promover y facilitar la competencia. Proteger los intereses de los consumidores y usuarios respecto al precio y la calidad de los servicios.

Asimismo, el Estado regulador supone retos a la teoría tradicional de división de poderes, sobre todo en el andamiaje institucional, que implica que una instancia diversa al Legislativo y a la facultad reglamentaria del Ejecutivo expida normas de carácter general, impersonal y abstracto. Dichos retos se maximizan cuando es un órgano con autonomía constitucional el que ejerce facultades reguladoras, toda vez que por la naturaleza de esos órganos se encuentran fuera de los poderes tradicionales del Estado. Derivado de lo anterior, el Estado regulador ha hecho que los principios constitucionales que son columna vertebral del Estado de derecho se comprendan de manera modulada o parcial por la particularidad que implica adecuar instituciones con autonomía, con mandatos especializados, en la tradición

constitucional y jurisprudencial mexicana. En esa medida y de manera destacada, el principio de legalidad le es aplicable de forma diferenciada al Estado regulador, lo que genera consecuencias relevantes en la aplicabilidad de la norma, la certeza y predictibilidad que esta debe producir, así como en el parámetro de validez constitucional que le corresponde a la regulación en México. Para revisar el modelo del Estado regulador en México es necesario trazar una línea conceptual que permita comprender sus causas jurídicas, políticas e institucionales.

EL ESTADO REGULADOR EN MÉXICO lo se aludirá a las distintas referencias políticas con las que se ha pretendido involucrar al Estado regulador; con ello se busca precisar la diferencia que existe con, por ejemplo, el Estado de bienestar. En ese sentido se mencionará brevemente el modelo de rectoría económica que existe en nuestro país y a quién corresponde su determinación. En el segundo capítulo se hará referencia a las premisas teóricas en las que se sustenta el Estado regulador. En primer término se estudiará el concepto de Estado constitucional de derecho y la división funcional de poderes, entendidos como órganos y funciones. Esto es importante, ya que las entidades reguladoras en México son parte consustancial de dicho principio. Por otro lado se revisarán las notas más relevantes de la denominada desconcentración administrativa, al ser parte fundamental del desarrollo del propio Estado regulador. En este apartado se abordarán los conceptos jurídicos de cláusulas habilitantes y deferencia judicial. De forma consecuente se abrirá un breve intermedio que se considera relevante por cuanto hace a la naturaleza de los órganos con autonomía constitucional, ya que su desarrollo ha sido desarticulado y desordenado, razón por la cual se propondrá un esquema metodológico que pretende ordenar su estudio y ofrecer un parámetro de análisis. Hecho lo anterior, se hará mención a los órganos reguladores a partir de la categoría “principal-agente”, el principio de delegación de facultades, la “zona de discreción” de la agencia y los mecanismos de control. Se analizará la finalidad material de los distintos reguladores en su modalidad de reguladores económicos, sociales y financieros.

Finalmente se abocará al concepto de legitimación de los agentes reguladores, su calidad contra-mayoritaria y la tensión implícita que existe entre la racionalidad en su mandato y la garantía de los derechos humanos. Lo anterior, como fue mencionado, sirve de sustento

teórico y conceptual para el análisis en concreto del Estado regulador, en tanto que son sus antecedentes y premisas normativas. Para ello, muchas de las nociones y postulados jurídicos no se encuentran de manera directa en la ley, sino que han sido desarrolladas en sede jurisdiccional a través de la labor interpretativa del Poder Judicial de la Federación. Cuando se estime oportuno, se hará referencia a criterios jurisprudenciales e interpretaciones relevantes.

#### **4.10. PROCESOS REGULATORIOS.**

El proceso de mejora regulatoria tiene como objetivo garantizar que el impacto de la regulación, en términos de beneficios y costos, será positivo desde el punto de vista social.

El proceso de mejora regulatoria en COFEMER tiene como propósito realizar un análisis ex ante de la regulación que se pretende emitir, el cual es enriquecido mediante una consulta pública (flujo regulatorio). Este proceso genera un importante valor agregado en términos de beneficios y costos sociales, toda vez que los reguladores deben justificar cada una de sus acciones regulatoria que pretenden establecer y deben evaluar su respectivo impacto regulatorio.

Asimismo, del análisis que realiza la COFEMER y de los comentarios recibidos durante la consulta pública contribuyen significativamente a mejorar el marco regulatorio propuesto. El proceso de mejora regulatoria tiene como objetivo garantizar que el impacto de la regulación, en términos de beneficios y costos será positivo desde el punto de vista social.

Para garantizar una regulación de calidad, existen procesos de mejora regulatoria previstos en diversas disposiciones legales, tales como:

- I. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece en su Título Tercero A un proceso de mejora regulatoria para los anteproyectos de regulación que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal desean emitir o promover ante el Titular del Ejecutivo Federal.

2. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 77 un proceso en el cual las dependencias y entidades deben contar con un dictamen regulatorio para los proyectos de reglas de operación.
3. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece en su artículo 45 un proceso de mejora regulatoria focalizado a las normas oficiales mexicanas.
- 4.

En todos los procesos arriba descritos se involucra el envío de anteproyectos por parte de las dependencias y organismos descentralizados a la COFEMER a fin de que los mismos se sometan a un proceso de consulta pública y obtener una resolución por parte de dicha Comisión. Durante el tiempo que el anteproyecto y su respectiva MIR están en revisión, cualquier persona puede realizar comentarios, mismos que son tomados en cuenta por la COFEMER en sus dictámenes.

Antes de emitir una regulación, las Dependencias y Organismos Descentralizados envían a la COFEMER el anteproyecto de la regulación acompañado de su Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), para realizar el proceso de mejora regulatoria. En caso de que el anteproyecto no establezca costos de cumplimiento para los particulares, las Dependencias y Organismos Descentralizados pueden solicitar a la COFEMER la exención de presentación de la MIR.

Cabe señalar que la COFEMER sólo recibe anteproyectos de regulaciones, por lo que ninguna de ellas es definitiva hasta que concluye el proceso de mejora regulatoria. Asimismo, el Diario Oficial de la Federación no puede publicar las regulaciones que expidan las Dependencias y Organismos Descentralizados del Gobierno Federal sin que estas acrediten con un dictamen final, o una exención de presentación de MIR o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno por parte de la COFEMER.

Los dictámenes contienen el análisis de la COFEMER sobre los costos y beneficios sociales de la regulación. Para realizar el análisis se utiliza la información proporcionada en la MIR, la recabada por la propia COFEMER y la proporcionada por los ciudadanos durante la consulta pública.

Las distintas etapas y herramientas que componen el proceso regulatorio se ven reflejadas en el ciclo de gobernanza regulatoria, el cual, busca que las medidas en materia normativa atiendan las necesidades puntuales de los interesados, simplifiquen las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y salvaguarden el bienestar social.

En la ilustración se describen las 6 fases del ciclo de gobernanza regulatoria con sus respectivas herramientas:

1. Planeación: Aplicación de la Agenda regulatoria como herramienta de planeación normativa, cuyo objetivo es informar los proyectos de actos administrativos que se pretende expedir para el conocimiento y participación de la sociedad y los sujetos regulados.

2. Diseño: Implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como instrumento para evaluar la conveniencia, la justificación, potenciales impactos y las alternativas de intervención, con el fin de tomar decisiones eficientes, transparentes y de calidad

3. Participación: Desarrollo de la consulta pública como mecanismo de participación de la ciudadana en la construcción de lo público por medio de espacios institucionales creados para tal fin.

4. Revisión de Calidad: Revisión y concepto de las entidades competentes sobre la pertinencia y la viabilidad de los proyectos normativos.

5. Publicación: Uso de canales de comunicación que permitan poner en conocimiento de la ciudadanía los actos administrativos de carácter general emitidos por el estado (Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso).

6. Evaluación: Revisión sistemática y periódica del inventario de regulación para asegurar que las regulaciones estén actualizadas, justifiquen sus costos y sean eficientes, eficaces, simples y consistentes con los objetivos de política pública planteados.

#### **4.1.1. CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGULACIONES.**

El control del cumplimiento es el encargado de velar por que los controles implantados para minimizar o eliminar riesgos (mitigar) estén operativos y dando de sí lo máximo que se espera de ellos.

La tipología de los controles para garantizar el cumplimiento esta directamente relacionado con la etapa de implementación del sistema de gestión, una forma común para identificarla, es analizando de cada aspecto en una matriz que arroje información cuantitativa del porcentaje de cumplimiento por ítem y de forma general. El porcentaje por ítem permite al equipo dar niveles de prioridad a la gestión de los controles.

La fase inicial del sistema concentra el seguimiento en la definición total de controles a los riesgos identificados, aquí es donde tienen carácter preventivo, sin embargo, no quiere decir que no se materialicen riesgos en esta etapa, por el contrario, de acuerdo al manejo ayudara a fortalecer los controles definidos y dará un grado de madurez a la metodología de evaluación.

Otro tipo de control está relacionado a la metodología que se elija para el seguimiento a la efectividad de los controles que garantizan el cumplimiento. las metodologías más frecuentes son las que involucran inspecciones a la forma en la que se realizan las tareas por cada uno de los procesos responsables de la organización.

La evaluación periódica permite al equipo revisar de manera planificada la efectividad de los controles, esta metodología da tiempo al sistema para que avance y recopile información para el análisis, recordemos que la asociación de herramientas para la medición en esta etapa es importante ya que con ella es posible ver el comportamiento de las variables del riesgo.

Un tipo de control aparece cuando el seguimiento se hace con base en información estadística, el equipo de gestión de riesgo puede anticiparse a situaciones que impacten la organización de manera negativa. Los mercados fluctúan de igual forma en determinadas épocas del año, esto permite que los controles maduren y protejan con mayor alcance la organización.

La auditoría interna y externa es un mecanismo en que intervienen varias metodologías, pero que en su naturaleza de verificación conducen a identificar el grado de cumplimiento

de la organización en general. Las auditorías son versátiles, estas se adaptan a cualquier proceso en la organización como, por ejemplo:

- Auditorías Contables y financieras que se enfocan en el cumplimiento de carácter legal.
- Auditorías de control interno que velan por controlar y resguardar los activos físicos de la organización.
- Auditorías a sistemas de gestión que permiten validar el cumplimiento de los requisitos normativos de la organización.

Estos tipos de auditorías, entre otras, encontramos al momento de hacer seguimiento al cumplimiento de la organización, aporta a la eficiencia contar con una forma de evaluar el cumplimiento con mecanismos que aporten mejora continua. La automatización de las estructuras de gestión ha permitido con el paso del tiempo el desarrollo rápido de los sistemas por medio del uso de aplicaciones que mejoran el alcance y efectividad de las tareas

## Bibliografía

FRAGA, R. M. (2011). *DERECHO ECONOMICO*. MEXICO: PORRUA.

MANUEL R, P. L. (1996). *EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO*. MEXICO: PORRUA.

FILBERTO, P. M. (2007). *DERECHO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA*: PORRUA.

DERECHO ECONÓMICO. <https://www.youtube.com/watch?v=dM4nY51RNcU>

DERECHO ECONÓMICO EN LA ACTUALIDAD.

[https://www.youtube.com/watch?v=58C\\_Mf7NSCs](https://www.youtube.com/watch?v=58C_Mf7NSCs)

¿QUÉ ES EL DERECHO ECONÓMICO? <https://www.youtube.com/watch?v=-0q45BdWghs>

