

Perspectivas y alcances del derecho económico mexicano

Luis Figueroa Díaz*

Sumario: Introducción. / La teoría de los intereses tutelados en la rectoría estatal y programa económico. / La certidumbre jurídica y programa económico. / La planeación y los programas económicos. / Características de las "normas programáticas". / La transformación de la realidad por el programa. / A manera de conclusión general. /

Introducción

Los trascendentales cambios de los años ochenta propiciaron una crisis en el enfoque de los modelos económicos, que ha originado en los últimos años la necesidad de construir un nuevo paradigma para el desarrollo material de las sociedades. Esta etapa histórica mundial de búsqueda de respuestas en la economía es también una realidad epistemológica en el país, sin embargo, parece hoy más urgente en México diseñar un sistema para la democracia que debatir un programa económico. Empero hay que recordar que el desarrollo socioeconómico es tarea esencial del Estado y objeto de las normas de derecho.

Al respecto del Estado mexicano, su desarrollo posrevolucionario está caracterizado por una presencia fuerte en la sociedad. Actualmente tiene una composición política que obliga a suponer que los tiempos del autoritarismo están en transición hacia una redefinición en el ejercicio del poder. Esta característica es de esperar que se refleje en las futuras propuestas de planes económicos.

Además, a partir de esta nueva composición política, la promulgación de normas destinadas a regular las actividades económicas de los mexicanos se ciernen más complejas y existe una oferta diversificada de opiniones de los sectores sociales, partidos políticos, cámaras y asociaciones industriales, etcétera.

Por ello, analizar el esquema de intereses tutelados por la norma económica es, por el momento, una investigación necesaria, al menos, para el debate de su idoneidad frente a los actuales acontecimientos.

En este breve trabajo nos interesa abordar, en particular, las características formales y jurídicas de los programas económicos en el derecho positivo mexicano, y porque consideramos que éste es uno de los campos de ese derecho económico que cobrará una mayor vitalidad.

La teoría de los intereses tutelados en la rectoría estatal y programa económico

En este sentido, desde hace algún tiempo, hemos venido señalando que en un esquema político-social distinto al actual, se plasmó la tesis de la intervención estatal a nivel constitucional; esto es, cuando en 1982 al reformarse; los artículos 25, 26 y 28 se dio en calificar como "capítulo económico" a una serie de disposiciones que tenían que ver con ciertos procesos económicos tales como la planeación, los monopolios y las áreas económicas estratégicas y prioritarias.

En ese entonces afirmábamos que se propició más un fenómeno de acotar a la intervención de Estado, como había venido entendiéndose en los años setenta, esto es un crecimiento indiscriminado de estructuras y actividades directas, indiscriminado por medio de la llamada "rectoría estatal"; lo que derivó en que se conservaran sectores del derecho económico con su vitalidad tradicional y otros se

* Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Derecho.

extinguieran. El derecho económico ha crecido además en ramas positivas, que hoy día asumen un mayor o menor grado de lógica propia tales como el derecho ambiental.

Cuando se lee el artículo 25 de la Constitución, en el concepto de rectoría estatal vemos que se deslindan dos grandes grupos de competencias para el Estado en materia económica: a) un primer grupo que comprende las de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, y otro, b) que incluye las de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Ya hemos dicho en otros foros que por excepción se define el interés general, y éste se identifica con las pretensiones encaminadas a dar solución a las necesidades colectivas.¹ Precisamente, lo que hay que resaltar, en principio de ese esquema de atribuciones, es el propósito aparente de que sólo las actividades que se consideren de interés general por el legislador sean motivo de regulación. Lo cual derivará, por defectos en la técnica legislativa, en que el Poder Público no asuma con plenitud el mandato constitucional.

Pese a ello, en nuestro derecho positivo actual, este es el punto de partida para la reflexión respecto de la fórmula que se emplea en relación con un esfuerzo por dimensionar la participación o la intervención del Estado en las actividades económicas de los grupos que integran la sociedad civil.

Siendo una fórmula general, toda vez que en ninguna parte de nuestra Constitución se le define objetivamente, la apreciación del interés concreto tutelado en la norma depende, entonces, de la consideración que de esa actividad tenga el legislador. Así, cualquiera de nuestros actos de comercio enumerados en el artículo 75 del Código de Comercio vigente pueden ser de interés colectivo, dependiendo de la existencia de una legislación particular que así lo determine.

La actual redacción del artículo 25 constitucional deriva en el ejercicio del poder político en los órganos estatales, el diseño del "catálogo" de actividades de interés general en la economía. Esa determina

ción, al menos, es un dato que nos proporciona indicios de que esa actividad resulta de importancia para el país en el aspecto económico, esto es, tiene una connotación prioritaria con relación a otras.

La Constitución plasma, así, una forma indirecta para orientar la definición de los programas económicos, dado que en ella no existe un concepto determinado, sino remite en los órganos legislativos la competencia para calificar a las actividades económicas como de interés colectivo o no, y que sean estos quienes asuman la responsabilidad de asignar los medios o la regulación concreta para satisfacer las necesidades generales que tutelan.

Por otra parte, la referencia a una teoría de valores inherentes o contenidos en la voluntad del Estado de regir la actividad económica figura, a nuestro juicio, en los términos siguientes de la Constitución Política:

"Art. 26... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la Planeación..."

Podría pensarse que los fines del proyecto nacional habría que ubicarlos exclusivamente en aquellos artículos que regulan ciertas decisiones políticas fundamentales, producto de movimientos y luchas sociales y políticas; sin embargo, para el constitucionalismo, por virtud de su artículo 133 "goza del atributo de ser suprema toda la Constitución del primero al último artículo, ...para el efecto no importa el hecho de que tal o cual precepto contenga o no eso que se ha denominado una decisión política fundamental..."

En tal sentido en nuestro derecho positivo, más que relacionar un concepto de programa económico como el producto de una escuela del pensamiento o de una fuerza ideológica, se lo asocia con las necesidades que el Estado debe satisfacer.³

La Constitución asume de esta manera una definición apolítica en el artículo 25, que intenta, en la fórmula general antes descrita, concentrar las finalidades de la existencia del Estado; las cuales, desde el punto de vista de la interpretación jurídica, no pueden dejar de lado la correlación necesaria con el resto del cuerpo normativo, pues la política agraria o laboral, por mencionar dos casos, tiene que asimilarse dentro de aquella categoría general.

1. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, en su "Introducción al estudio de derecho" señala que "querer dividir las normas del derecho en función de los intereses que aspiran a realizar, equivale -dice Kelsen- a hacer una clasificación de los cuadros de un museo de acuerdo con su precio. No es posible hablar de normas exclusivamente destinadas al logro del interés individual, porque todo precepto tiene como meta la realización de intereses de ambos géneros. Desde el momento en que una norma de derecho protege un interés individual, esa protección constituye un interés colectivo", Edit. Porrúa, México, 41a. edición, p. 133.

2. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Tomo I, México. Edit. UNAM, 1994. p. 25.

3. DE LA GARZA, Sergio Francisco, en su libro "Derecho financiero mexicano" aborda el tema relativo a las necesidades que satisface la actividad financiera del Estado estudiando el problema de las necesidades individuales, colectivas y públicas, Edit. Porrúa. México, 15a. edición, 1988.

A propósito de esa dicotomía constitucional que antes hemos puntualizado, la Carta Magna parece adoptar una postura con respecto de las consecuencias de derecho para quien se sitúa en el interés general, pues los efectos jurídicos de aplicación de la norma deben tener una relevancia distinta. La Constitución comprende así un ámbito de aplicación de las normas económicas con un carácter dispositivo, en sentido estricto, y otro amplio, como lo trataremos de constatar en este trabajo.

Para la identificación de conjuntos de normas dispositivas, se utilizan en nuestra Constitución vocablos como los de: "planear", "conducir", "coordinar", "orientar", "regular" y "fomentar". De esta manera, el artículo 25 párrafo segundo indica: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Lo importante de este precepto, a nuestro juicio, radica en la referencia constitucional de regulación, pues es el espacio donde el derecho económico puede ser coercible, esto es, entendido como la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado, independientemente de la sanción.⁴

Las normas que orientan, conducen y coordinan actividades económicas tienen efectos distintos, dado que se aplican para concertar y pactar con los sectores social y privado. Para constatar esta afirmación, basta el mencionar que la planeación estatal es una técnica indicativa que los particulares pueden o no tomar en cuenta como lo corrobora el artículo 26 constitucional.

No obstante lo anterior, encontraremos, como posteriormente lo ejemplificamos, que en la legislación secundaria no siempre se asocia exclusivamente el interés general o colectivo con la regulación de actividades económicas, sino también se lleva a cabo en lo que respecta a otros intereses tutelados, ya sean sociales o públicos, en cuyas legislaciones específicas también se considera la coerción como una característica de sus normas.

Sin caer en extremos,⁵ aquella garantía que los constitucionalistas caracterizan como individual intenta, sin embargo, un alcance e interpretación que,

desde nuestro punto de vista, aparece como un esfuerzo por delimitar las áreas o esferas de actividad del Estado en la economía, como diría Pietro Barcellona.

En el orden de ideas que hemos expuesto, según esa garantía individual, la actividad económica desarrollada por una persona es motivo de coerción cuando recaiga en un actividad de interés general; pero si el legislador no realiza un esfuerzo por catalogar a este tipo de actividad en el caso de que se trate, el amparo sería el remedio para defender un interés particular fundado en que la actividad económica no es de interés general. Obra así, en sentido propio, la garantía individual del artículo 25 constitucional.

Así las cosas, parecería, por la redacción actual del artículo 25 constitucional, estar delimitado como una norma que protege una libertad, más que una potestad estatal encaminada a garantizar la reproducción del interés público; tal como si se tratara de una noción que pretende no supeditar las actividades económicas de los ciudadanos al interés público. Cuestión distinta se deriva del análisis de si la actividad económica concreta es de interés público, pues en esa dirección explicaremos la carencia de sistematización de dicho artículo. La doctrina generalmente identifica al interés público como una noción que se constituye por las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como institución. Evidentemente, en esas necesidades se comprendería no sólo los recursos indispensables para su funcionamiento sino además la filosofía a la que obedece la creación de un Estado. Al correlacionar otros preceptos de nuestra Carta Magna, resalta precisamente que el artículo 27 constitucional establece en su párrafo tercero, que "la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Además, la política fiscal, como fuente del sostenimiento del aparato público, se funda en el artículo 31 fracción IV de la propia Carta Fundamental. A propósito de esto último, recordemos que nuestro Código Civil, vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, puntualiza en su artículo 21 que la ignorancia de las leyes, cuando se

4. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO, *OP. CILP.* 22.

5. Burgoa. IGNACIO, EN SU OBRA *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES NOS AFIRMA CON RESPECTO DE ÉSTAS, QUE EL CONCEPTO NO ES RESTRICTIVO, SINO POR EL CONTRARIO, EXTENSIVO "ES DECIR, NO SE DEBE IDENTIFICAR A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CON LOS VEINTINUEVE PRIMEROS ARTÍCULOS DE LA CONSTITU-*

ción, pues éstos solamente las enuncian en forma más o menos sistemática, sino referidas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, en diversa manera, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o del gobernado", Edit. Porrúa, México, 22a. Edición, p. 188.

trate de aquellas que afecten directamente al interés público, no excusa su cumplimiento ni en el supuesto de que exista un notorio atraso intelectual, apartamiento de las vías de comunicación o una miserable situación económica.

De lo analizado surge entonces lo auténtico: el artículo 25 de la Constitución sirve para que el Poder Público asuma una respuesta ante las críticas privadas de la existencia de un Estado obeso, pero no es suficiente para que el Poder Público asuma consistentemente un mandato. A nuestro juicio, omite mencionar expresamente a otros intereses tutelados en las normas constitucionales, especialmente al interés público. Por "ello, enjeseitado amplio, la rectoría estatal en las actividades económicas se puede ejercer por el Estado, a partir del interés jurídico directo tutelado por la norma constitucional, esto es el interés general; mediante una interpretación general del texto constitucional, en lo que se refiere al interés público, y en las leyes secundarias en la calificación particular que realicen los legisladores respecto de las actividades económicas.

La certidumbre jurídica y programa económico

Precisamente, ante la deficiente técnica legislativa, el artículo 25 obliga, en defensa de las necesidades colectivas, a no descuidar esa calificación en el objeto de las leyes, pero también a no abusar de su calificativo en miras a la priorización económica.

Parecería aconsejable promulgar una ley reglamentaria del artículo 25 constitucional, al menos, con la finalidad de precisar la tutela de los intereses con respecto a las actividades económicas. En opinión de los constitucionalistas, el Constituyente de Querétaro dejó esa intención a propósito del capítulo de las garantías individuales.⁶

6. ARTEAGA, Elisur, en la obra ya citada en este trabajo puntualiza un aspecto de relevancia en torno a este tipo de leyes, al indicar que en el artículo 16 transitorio constitucional, se alude a diferentes leyes reglamentarias de garantías individuales y de los artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y 111. Agrega, además, que no hay elementos jurídicos para suponer que una ley que reglamente a estos artículos sea de jerarquía superior a cualquier otra ley ordinaria, sólo por el hecho de que se haya dispuesto que fueran emitidas por el Congreso de la Unión en forma prioritaria.

Pero entre tanto, en el momento actual de desarrollo de nuestro derecho económico no existe una definición inequívoca de interés colectivo, social y público ni al menos una sistematización de las actividades económicas prioritarias y no prioritarias. Lo único con que contamos con cierta certeza es la enumeración de actividades económicas estratégicas.

Estas carencias obligan a la falta de rigor, desde su óptica legal, en los programas económicos, pues no hay forma de distinguir lo que el Estado, en las actividades económicas, ha de invertir o a de regular prioritariamente conforme a un mínimo "estado de derecho".

Esto es, por ejemplo, si quisiéramos responder a la pregunta: ¿qué es más prioritario en el programa económico: otorgar empréstitos públicos al sistema bancario nacional o a la actividad cooperativa pesquera? Responderíamos que depende del interés tutelado por la norma. Observemos entonces la consecuencia de esta respuesta: la ley de instituciones de crédito vigente no define al servicio de banca y crédito como de interés general o colectivo, indicando en su artículo 4o. que el "Estado ejerce la rectoría en esta actividad a fin de que oriente, fundamentalmente, sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional". Por su parte, la ley general de sociedades cooperativas indica en su artículo 1o. que sus disposiciones son de interés social y de observancia general en el territorio nacional. Parece aquí que la ley se refiere con interés social a que se estima que sólo hay sociedad cooperativa, cuando la actividad industrial se realiza en beneficio de los que forman parte de ella.⁷

En este ejemplo, extremista desde luego, cualquiera podría tomar partido: para algunos sería de interés colectivo apoyar a las fuerzas productivas del país aún cuando en la realidad esto no se hiciera. Para otros se diría que es más factible el beneficio directo general al otorgarlo a los cooperativistas, garantizando ese interés social, aduciendo que los banqueros no destinarían los recursos a apoyar el crecimiento de la economía nacional sino sus intereses de empresa.

7. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Tratado de sociedades mercantiles*, t. II, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 435.

En la realidad, la solución política pragmática se impondría y seguramente el programa estatal pasaría a ser un aspecto de segundo orden. La seguridad jurídica opera así de manera dudosa, pues no hay un asidero confiable legalmente que sistematice y defina una teoría de los intereses tutelados en la rectoría estatal.

La planeación y los programas económicos

Si la tendencia del siglo XXI seguirá siendo la de potenciar el consumo, la industrialización, la explotación de recursos, etc.; es claro que la racionalización será cada vez más urgente en todas las actividades económicas. Una nación requiere priorizar sus inversiones en las actividades económicas, pero para ello debe partir de qué es lo fundamental, al menos en el gasto público.

Lo que hoy representa la planeación como una técnica aún definible en nuestro derecho positivo tendrá que considerarse, como lo indicamos al inicio de este trabajo, en uno de esos campos "vivos" del derecho económico que cobra una vigencia palpable y cotidiana para el ciudadano en tratándose, verbigracia, de la discusión del presupuesto de egresos e ingresos del Estado. Hacer realidad los fines del Estado como institución (interés público) o regular las actividades de interés general requieren de la pauta ordenadora del gasto y aplicación de recursos y de las fuentes de ingresos.⁸

Es así que la llamada rectoría estatal encuentra como uno de sus principales medios al programa económico. Este se convertirá en un instrumento fundamental de la ordenación de los recursos del Estado; por tanto debe buscarse en lo real y en lo jurídico que no sean meras declaraciones de intenciones.

Estos "programas" son obligatorios según la Ley de planeación para el Estado, quien en consecuencia tiene en este instrumento uno de los medios para orientar, promover y coordinar las actividades económicas nacionales como señala el artículo 25

constitucional. Sin embargo, para convertirse en socialmente aceptados y jurídicamente obligatorios por voluntad expresa de las partes, a nuestro juicio, deben cubrir dos presupuestos: su legitimidad asentada en la participación de los ciudadanos, y su legalidad sustentada en un marco jurídico preciso y cierto, más que en su adherencia por razones u ofrecimientos políticos.

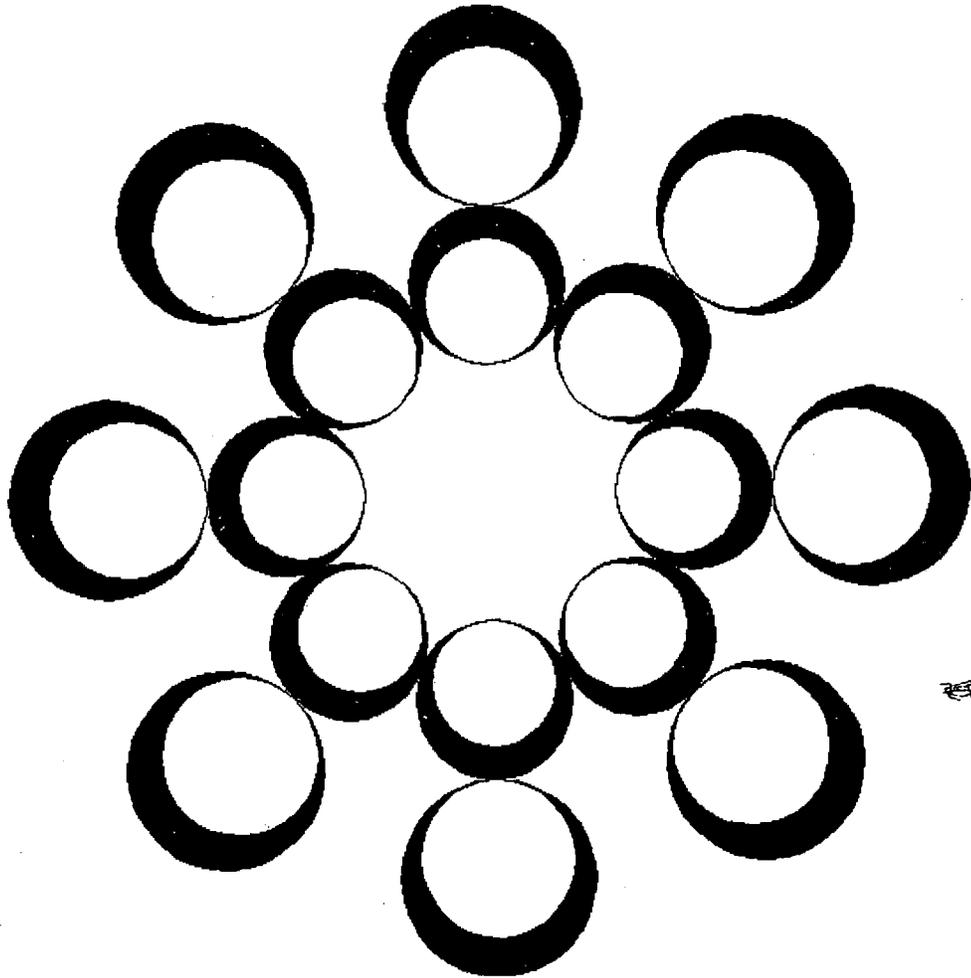
Ni lo uno ni lo otro es aún una realidad en nuestro país. Para lo primero habrá que acercar al derecho con la democracia; para lo segundo es necesario realizar una revisión exhaustiva de la regulación legal de las actividades económicas, a fin de precisar los intereses prioritarios y desregularizar las actividades que no respondan a éstos. Precisamente, nuestro derecho económico requiere profundizar en la teoría de los intereses y plasmarlos legalmente a fin de que los programas económicos cumplan con el supuesto constitucional de distinción entre las actividades económicas estratégicas, prioritarias y no prioritarias. Esto permitirá la asignación equitativa de recursos en los programas económicos, pero también las atribuciones y grado de regulación de las actividades económicas.

Características de las "normas programáticas"

Si partimos del supuesto de que una norma es dispositiva porque puede dejar de aplicarse por voluntad expresa de las partes a una situación jurídica concreta; encontraremos que una norma emanada de un programa económico es aparentemente de este tipo. Efectivamente, los programas estatales comprenden un conjunto de normas que no son obligatorias, en principio, para los particulares, pues la ley de planeación vigente establece que las normas de un programa, especialmente las que se refieren a sus condiciones y alcances, serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados e interesados en la ejecución de sus objetivos y propósitos. En nuestra actual realidad social, la manifestación de voluntad de los particulares no se produce automáticamente cuando el Gobierno emite un programa económico. Es tácita, esto es, si no hay oposición por un particular o grupo social a la norma económica programática, ésta tiene aplicación en la ejecución de los presupuestos estatales.

La norma programática no queda totalmente al arbitrio de un acuerdo de voluntades, de tal suerte que el aspecto dispositivo tiene aplicación en sentido estricto, cuando un sector se opone expresa o

8. El artículo sexto del decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1995 señala que "para cumplir con los programas...previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal harán las previsiones necesarias para el financiamiento y la asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de presupuesto de egresos".



tácitamente a la vinculación directa con los propósitos públicos. En un sentido amplio, la ejecución de los programas queda a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes cuentan con las atribuciones propias de la conducción de la política económica por el Ejecutivo Federal, de manera que la norma programática debe ser por oficio ejecutada por esos órganos y organismos. Para los particulares o los sectores sociales ésta se convierte en vigente, en función de su aplicación en los instrumentos propios de la política económica.⁹ En este sentido amplio, la norma programática se vuelve subsidiaria de los instrumentos de inducción de la mencionada política económica del Estado.

9. A esto último hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo en su decreto de aprobación al citar en su artículo cuarto párrafo segundo que "las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado".

En este caso, la aplicación ha de presuponer la habilidad y acción de los órganos de la administración pública para que se dé una aceptación expresa o tácita por la ciudadanía de los objetivos de la política económica; los cuales pueden o no ser cuestionados por los interlocutores institucionales o no gubernamentales.

Aquí, sin embargo, la falta de evaluación y seguimiento de esas normas económicas programáticas es el talón de aquiles de su aplicación. El ciudadano y los grupos sociales carecen de la información sistematizada respecto de los resultados de los programas económicos, sea su aplicación en sentido estricto o amplio. Adolece nuestro derecho económico positivo de un reglamento idóneo de la ley de planeación que posibilite los términos de seguimiento y evaluación de los programas y que sujete, a su vez, a términos objetivos el desempeño de un plan nacional y de sus responsables.

La transformación de la realidad por el programa

En este análisis sobre las características de estas normas "programáticas" en muchas ocasiones hemos oído hablar del debate entre el derecho que pretende anticiparse a la realidad o preveer un comportamiento futuro, y aquel que sólo asimila los cambios y transformaciones sociales provocadas por los agentes sociales.

La axiología jurídica es esencia de los programas económicos, partiendo, como lo hemos hecho en este trabajo, de la teoría de intereses que subyace a la norma de derecho económico, y que normalmente se concretiza en fórmulas declarativas. En el programa económico el Estado tiene que realizar un esfuerzo por asumir una serie de valores a cumplir y que detallaremos en el apartado e) de este estudio.

A esto alude la Constitución en su artículo 25 párrafo primero al proclamar que:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales..."

También está presente esta axiología en el artículo 26 de la Carta Magna, al precisar que corresponde al Estado "organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

En consecuencia los programas económicos son instrumentos de cambio de la realidad y aspiran a individualizar las grandes ambiciones valorativas del Estado y la sociedad civil. Esas ambiciones se expresan pecuniariamente en la norma programática, pues el presupuesto se asigna en función de esos programas; de tal suerte que el costo económico de la axiología recae sobre la ciudadanía en su conjunto a través de la política fiscal.

Nuestra actual ley de planeación es inadecuada para la participación nacional en la valoración o axiología programadora, pues sólo contempla la realización de

foros de consulta popular, cuando ya de sí ha sido comprobada que una moderna fórmula que se ha adoptado para la participación del Estado en la solución de los problemas económicos es la integración de grupos de trabajo en que están representados los trabajadores, los empresarios y miembros del propio Gobierno.¹⁰

Análisis aparte, que requiere de un espacio amplio y puntual, es el del sistema de información de los órganos del Estado respecto de los programas. En los medios que se instrumentan para la información radica, quizá, una participación amplia de los sectores nacionales en la transformación de la realidad socio-económica del país, cuestión esta última, que es el detonante para considerar la nueva vitalidad de estos instrumentos públicos.

A manera de conclusión general

Como hemos puntualizado en este breve trabajo, la definición de los valores contenidos en la fórmula constitucional de la rectoría estatal pretende sintetizar largas décadas de desarrollo y presencia del Estado en la vida económica de la sociedad mexicana, sin que su resultado sea del todo afortunado. Las distintas etapas de sus políticas económicas, proteccionistas o libre cambistas están asumidas en esas valoraciones generales y en la teoría de los intereses.

Su individualización no obedece a una propuesta objetiva sino a la realización de las atribuciones que corresponden en el régimen federal a los distintos órganos del Estado. El papel y grado de participación de los ciudadanos aparece apenas esbozado en nuestra Constitución y requiere de un estudio profundo de las finalidades e intereses atribuidos en las leyes específicas de las actividades económicas.

La urgente certidumbre no sólo es condición para los legítimos intereses de grupos privados y sociales del país, sino en lo que respecta al papel del Estado en la economía. Esto es aún una mera aspiración, que no cuenta con una base sólida en el derecho positivo. En este estado actual del derecho económico, el papel de la ordenación programadora del Estado y de su asignación presupuestal cobra aún mayor vi-

10. DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, *Teoría Económica*, Edit. Porrúa, México, 1988, p. 163.

tal i dad, puesto que en la discusión de esos instrumentos radica el logro axiológico de valores democráticos. Este es, en consecuencia, uno de los campos del derecho económico que resurge en su importancia y alcance.

De aquí, el requerimiento de revisar constantemente una estructura jurídica que permita a la población acceder efectivamente a la información, formulación y evaluación de los programas económicos.