

DERECHO Y ECONOMÍA

Jorge Witker
COORDINADOR

PENSAMIENTO JURÍDICO CONTEMPORÁNEO



El Colegio Nacional

COLECCIÓN PENSAMIENTO JURÍDICO CONTEMPORÁNEO

DIEGO VALADÉS

Coordinador general

DERECHO Y ECONOMÍA

JORGE WITKER

Coordinador



El Colegio Nacional

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EL COLEGIO NACIONAL

K487.E3
D365 2021

Derecho y economía / Diego Valadés, coordinador general ; Jorge Witker, coordinador. — Primera edición. — México : El Colegio Nacional : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021. xvii, 92 páginas ; 15.5 × 23 centímetros. — (Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo)
ISBN 978-607-724-410-3 (El Colegio Nacional)
ISBN 978-607-30-4276-5 (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas)

1. Derecho y economía. 2. Derecho — Aspectos económicos. I. Valadés, Diego, 1945-, coordinador general. II. Witker, Jorge, coordinador. III. Título. IV. Serie. V. El Colegio Nacional. VI. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Primera edición: 2021

ISBN: 978-607-724-410-3 El Colegio Nacional

ISBN: 978-607-30-4276-5 UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

D. R. © 2021. El Colegio Nacional
Luis González Obregón 23, Centro Histórico
06020, Ciudad de México
Teléfono: 57 89 43 30
Correos electrónicos:
publicaciones@colnal.mx
editorial@colnal.mx
contacto@colnal.mx
www.colnal.mx

D. R. © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México
Correo electrónico:
pubiij@unam.mx
www.juridicas.unam.mx

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Consideraciones en torno al pensamiento jurídico contemporáneo DIEGO VALADÉS	IX
Presentación JORGE WITKER	XV
No hay economía (ni mercado) sin sociedad ROLANDO CORDERA CAMPOS	1
Desarrollo y globalización en la nueva era de Asia del Este ARTURO OROPEZA.....	15
La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones JOSÉ ROLDÁN XOPA	33
Crecimiento económico y desigualdad JOSÉ ANTONIO ROMERO.....	65

CONSIDERACIONES EN TORNO AL PENSAMIENTO JURÍDICO CONTEMPORÁNEO

El derecho es uno de los más complejos fenómenos sociales. Al examinar sus funciones se advierte que igual acompaña los cambios en la vida de una comunidad que los propicia, los retrasa o los deforma.

Se sabe que la norma obliga, prohíbe, permite o premia conductas; sin embargo, hay ocasiones en que la rapidez de los procesos sociales, en especial los asociados con la tecnología y la innovación, parecen anticiparse a su regulación formal. Llega a suceder que las conductas resultantes de nuevas formas de interrelación dan la impresión de desbordar los marcos normativos aplicables. En un sentido inverso, ocurre que a partir de la norma se generan nuevas condiciones de organización y de relación, o se sustituyen de manera deliberada formas de comportamiento antes aceptadas. Aun cuando la plenitud del ordenamiento jurídico hace suponer que no existen vacíos legales, la realidad, en particular cuanto concierne a los desarrollos científicos y tecnológicos, indica otra cosa.

El derecho no es por sí solo un vehículo de cambio ni una causa de estancamiento. Puede ser utilizado como un factor conservador para reprimir cambios o como un elemento dinamizador que los desencadena. Hay una tensión continua entre ambas posibilidades que se resuelve conforme a las decisiones que en cada caso toman los Estados, en especial al establecer sus normas básicas o constitucionales, pues ahí residen los principios que vertebran el resto del ordenamiento. En casos concretos esos principios llegan a colidir y en su desarrollo legislativo y reglamentario pueden contener soluciones o desencadenar consecuencias contradictorias.

El análisis de las normas permite identificar su significado en tanto que reglas susceptibles de aplicación coactiva. Quienes se interesan por contrastar el enunciado normativo con la normalidad social siguen otra vía de estudio. Los métodos analítico y sociológico permiten verificar los diferentes aspectos del ordenamiento. Hay quienes indagan otros elementos, como el nexo entre la norma y los valores éticos, y una forma más de ver el derecho es en su relación con el entorno cultural, pues aquí es donde se advierten de manera más clara los efectos sinérgicos entre el universo normativo y el universo normado.

Ahora bien, el derecho es una técnica de organización institucional, por lo que hay que prestar especial atención al diseño aplicado en cada caso. Las mismas normas tienen consecuencias diferentes en contextos distintos y provocan efectos de magnitud variable según el diseño completo de cada ordenamiento. El margen de decisión de los órganos competentes en cuanto a las disposiciones jurídicas del Estado está relacionado con la calidad y la eficacia de las instituciones, con la materia que se regula y con los intereses de los sujetos a regular. Un mismo Estado adopta diferentes enfoques o dispone de distintas capacidades de acción en sus diversas etapas históricas.

En ese punto debe tenerse presente que la soberanía de los Estados no es, ni ha sido nunca, un atributo absoluto. Los condicionamientos que relativizan el poder del Estado mudan de intensidad según la posición y la dimensión de otros procesos de poder internos o externos. El Estado constitucional sólo dispone del monopolio del poder coactivo, pero no monopoliza el poder total.

La soberanía es un constructo que permite identificar uno de los elementos del Estado. Con frecuencia se incide en el equívoco de entenderla como un poder único e ilimitado, pero en el universo de las instituciones jurídicas y políticas no existe la absolutidad, por eso los procesos legiferantes están sujetos a una gama de factores que incluye ideologías, intereses, corrientes de opinión, compromisos, acuerdos, inercias, exigencias y expectativas a los que obedecen quienes dictan cada regla por las vías legislativa, jurisprudencial o administrativa, en un lugar y en un momento determinados. En

la creación normativa no existen la neutralidad de los agentes ni la potestad exclusiva y suprema de los legisladores.

Además, el derecho tiene un alto grado de plasticidad que lo mismo lo hace un instrumento progresivo que regresivo, liberador que represor, concentrador o descentralizador. Catalogar las normas conforme a alguna de esas o de otras categorías no significa que el correspondiente ordenamiento jurídico sea homogéneo. Santi Romano concebía el ordenamiento como “un sistema de normas concatenadas entre sí lógicamente”, aunque estuviera formado por “trozos” y de manera imperfecta,¹ por lo que se puede constatar que en cualquiera que se analice son identificables los *elementos dominantes*, pero sin que en todos los casos exista una coherencia sistémica que lo ponga a salvo de antinomias y hasta de aporías. El ordenamiento, en un sentido descriptivo, es el conjunto de normas e instituciones vigentes y válidas en un Estado.

Todo lo anterior viene a propósito del gran tema que inspira la colección de estudios de la que forma parte este volumen. Al examinar las principales corrientes de pensamiento en diferentes disciplinas jurídicas, se pretende identificar cuáles son los rumbos que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia han seguido para responder a las necesidades del tiempo presente y, en muchos casos, para anticipar las del futuro previsible. Esas demandas actuales o potenciales corresponden lo mismo a las de equidad, justicia o democracia que a las de organización administrativa, prestación de servicios, fiscalidad, utilización de los recursos naturales o desarrollo general. Todo esto, por otra parte, es regulado por normas de fuente nacional e internacional, con la tendencia al incremento de estas últimas. Las áreas jurídicas en las que inciden esas demandas son muchas de las tradicionales y otras que se han conformado en las décadas más recientes.

En la Edad Media, al derecho civil romano se adicionó una nueva área: el canónico, y durante siglos se preparó a los abogados en *utrumque ius* (ambos derechos). Luego la complejidad de las relaciones entre los Estados llevó a configurar el derecho de gentes

¹ Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Florencia, 1946, p. 13.

o internacional, y el derecho de guerra. La *Encyclopédie* francesa mostró que en la Ilustración ya se hablaba de derecho marítimo como el elenco de “las leyes, reglas y usos que rigen la navegación, el comercio por mar y, en su caso, la guerra en el mar”, y de derecho político, integrado por “las reglas que se deben seguir para el gobierno de una ciudad, de una provincia o de un Estado”.²

El siglo XIX vio prosperar nuevas áreas jurídicas, como el derecho constitucional y el derecho administrativo. La siguiente centuria fue muy productiva en cuanto al nomenclador jurídico. Surgieron nuevas ramas, como el derecho social, el derecho cooperativo, el derecho del trabajo, el derecho agrario, que ilustran la repercusión de las reivindicaciones colectivas, y el derecho aéreo y espacial, el bioderecho, el derecho genómico, el derecho de los energéticos, para ilustrar la trascendencia de los aportes científicos y técnicos.

De las disciplinas tradicionales se desprendieron subespecialidades, como el derecho familiar o el derecho al que en México denominamos *inquilinario*. Del derecho constitucional se han autonomizado materias como los derechos humanos, el derecho electoral, el derecho parlamentario y el derecho procesal constitucional, por ejemplo. Otras áreas que han cobrado autonomía conceptual derivan a su vez de los derechos humanos, como el derecho de la educación, el derecho de la información y el derecho cultural, para sólo aludir a algunas de las disciplinas aparecidas en el siglo XX.

En nuestro tiempo se conjugan varios factores que imprimen al derecho nuevas modalidades, o de los que resultan tendencias que en algún momento tendrán que ser consideradas por el ordenamiento jurídico. En el ámbito del Estado se da la tensión entre lo público y lo privado y, si bien en las décadas más recientes dominó la inclinación hacia una creciente transferencia de funciones y de servicios públicos al ámbito privado, también se advirtió una corriente abogando por recorrer el camino inverso, pero sin orientarse al estatismo. Por otra parte, numerosas actividades reguladas por

² Denis Diderot y Jean Le Rond d'Alembert (dirs.), *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Briasson, David l'aîné, Le Breton y Durand, París, 1751-1772, t. V, pp. 131 y ss.

el Estado comienzan a escapar de su control. Por ejemplo, la administración del espectro radioeléctrico mediante permisos y concesiones tiene que adecuarse a las crecientes posibilidades de que una persona singular, apoyada en un sencillo aparato telefónico, se pueda convertir en un emisor de información pública.

En el orden social se avistan cambios que tendrán un impacto significativo en el ordenamiento. Uno de ellos es la longevidad, como resultado de mejores condiciones de vida y de cada vez mayores avances científicos. Las consecuencias de la vejez en materia laboral, educativa, sanitaria, asistencial, habitacional y económica serán de magnitud creciente y obligarán a respuestas jurídicas imaginativas.

Se viven intensos procesos de cambio y es probable que en el curso de las décadas, e incluso año con año, se vayan produciendo nuevos factores que obliguen a formular ajustes normativos. Muchos de los cambios pretéritos de la realidad circundante precedieron a las reglas correspondientes; en lo sucesivo habrá que estar atentos para formular esas respuestas de manera más oportuna, a la luz de lo que resulte previsible. Por ejemplo, la aparición de vehículos automatizados implicará una importante modificación en las reglas de tránsito, y no está lejano el momento en que otro tanto se pueda requerir para la navegación aérea, marítima y fluvial.

Para ofrecer un panorama del pensamiento jurídico contemporáneo, en conjunto con mi admirado maestro de muchos años y colega en las tareas de El Colegio Nacional, Héctor Fix-Zamudio, convoqué a un ciclo de mesas redondas con la participación de juristas mexicanos y extranjeros, con el propósito de pasar revista a las ideas y corrientes dominantes en el derecho.

En contra de lo que opinaban Dick y Cade, los personajes que Shakespeare concibió para dar voz a los adversarios del poder y que sin ambages afirmaron que en cuanto llegaran al gobierno la primera cosa que tendrían que hacer sería “matar a todas las gentes de ley”,³ hoy prevalece la convicción de la utilidad social de los

³ William Shakespeare, *El rey Enrique VI*, en *Obras completas. Tragedias*, estud. prelim., trad. y nn. de Luis Astrana Marín, Aguilar, Madrid, 2003, p. 817.

profesionales del derecho. El perfil conservador que acompañó por mucho tiempo a los cultores del derecho ha quedado atrás. Entre otras razones para ese cambio en la percepción de las personas de leyes está el papel que juegan quienes construyen y desarrollan los derechos humanos y aplican los medios de defensa correspondientes. Hoy la sociedad ve en los abogados aliados y no adversarios.

El lector tendrá en sus manos textos orientadores, que le servirán para conocer los caminos que el derecho abre y recorre. Dejo constancia de agradecimiento a quienes han colaborado con sus ensayos y me han auxiliado en la organización de las mesas, así como al personal de El Colegio Nacional, cuyo apoyo es fundamental para el éxito de estas sesiones y para la publicación de sus resultados.

En las páginas de este volumen, y de los demás que forman parte de la colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo, en la que se recogen las conferencias dictadas en El Colegio Nacional, se podrá constatar que el derecho sigue el ritmo dinámico y constructivo que reclama la sociedad de nuestro tiempo.

DIEGO VALADÉS
Miembro de El Colegio Nacional

PRESENTACIÓN

La economía, como ciencia social, intenta abordar el principio de escasez; esto es, la existencia de recursos limitados (materiales, tecnológicos, etc.) frente a ilimitadas necesidades individuales y colectivas en una sociedad determinada. El derecho, por su parte, también como ciencia social, regula las conductas ciudadanas con el objetivo de fijar normas de convivencia y paz social. En consecuencia, tanto la economía como el derecho se centran en el hombre como sujeto individual en contextos sociales interdependientes y complejos. Por otra parte, ambos responden al paradigma del conflicto, pues su objetivo es regular el principio de escasez en condiciones de convivencia pacíficas, que derivarán de la manera en que se utilicen los recursos y se satisfagan las necesidades sociales, y, por consiguiente, de cómo se garantice el disfrute pleno de los derechos humanos, es decir, el ejercicio de éstos, aunque sea a partir del “mínimo vital” del que habló en su momento Juan Silva Meza, exministro de la Suprema Corte.

En dicho encuadre, las relaciones entre la economía y el derecho se han conceptualizado en torno a dos enfoques teóricos: *a) el análisis económico del derecho, y b) el derecho económico, nacional e internacional*. Estos marcos teóricos responden de forma particular a dos instituciones que por largos siglos han acompañado la evolución histórica de la humanidad: el mercado y el Estado.

a) El análisis económico del derecho registra y postula conductas que deben observarse tanto en el ámbito de los hacedores de la ley como en el de los destinatarios de ésta. Se trata de utilizar los métodos analíticos económicos para descifrar el razonamiento jurídico. El objetivo de este tipo de análisis es liberar al máximo el flujo de bienes y servicios en los mercados, identificando leyes o normativas que impulsen la eficiencia, evitando en todo momento

regulaciones innecesarias y privilegiando conductas racionales de individuos y de empresas en un universo de libertad para los factores de la producción.

Como método, plantea estudiar los problemas jurídicos mediante la aplicación de los conceptos y las herramientas que suministra la teoría económica. En esta línea analítica, se asignan a las leyes elementos de incentivos o desincentivos que coadyuven a las conductas de los agentes del mercado sin interferencias de carácter público-autoritario, que se rechazan por principio, más allá de algunas teorías institucionalistas que atemperan un poco estos enfoques eficientistas y avalorativos. Al respecto, el escenario de los mercados globales, al margen de los derechos públicos estatales, ha sido un medio que, bajo el libre comercio, privilegia la rentabilidad por sobre la sustentabilidad y los derechos sociales.¹

b) La otra opción teórica es el derecho económico —como disciplina de construcción y cambio social—. Éste integra el universo de los derechos sociales regulando actividades económicas básicas (producción de bienes y prestación de servicios) con fines de interés general. Es decir, como contraparte del marco anterior, no es escéptico en el plano axiológico, pues asigna a las normas que lo integran funciones tanto descriptivas como prescriptivas en el contexto de la práctica social.

El interés de esta rama del derecho por la satisfacción de necesidades ilimitadas se evidencia cuando proyecta escenarios humanistas y postula el uso racional sostenible de los recursos —teóricamente escasos pero potencialmente abundantes— en función del interés general, reconociendo en todo momento que la economía no es una técnica o ciencia separada del ser humano y su dignidad vital.

Esta opción identifica los Estados nación como ejes del desarrollo que articulan la democracia con equidad social ante sociedades territorialmente acotadas, en cuyo universo el derecho económico

¹ Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, 6.^a ed., Aspen, Nueva York, 2006; Ronald Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3 (1960), y Andrés Roemer (coord.), *Derecho económico: una revisión de la literatura*, ITAM-FCE, México, 2000.

norma las actividades productivas y de servicios en coexistencia con los mercados de bienes y servicios. Como es lógico, la globalización actual ha erosionado dichas premisas, relegando el derecho económico a funciones mínimas, bajo el principio “menos Estado y más mercado”.²

Este volumen reúne los trabajos presentados en la mesa “Derecho y economía” del ciclo Pensamiento Jurídico Contemporáneo. En conjunto nos convocan a reflexionar sobre cuatro temas interrelacionados y que expresan algunas variables básicas de la relación entre derecho y economía en el horizonte de la globalización contemporánea.

En primer lugar, el doctor Rolando Cordera Campos, profesor emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), presenta “No hay economía (ni mercado) sin sociedad”. A continuación, el doctor Arturo Oropeza, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM y especialista en temas globales de integración y comercio internacional, contribuye con el texto “Desarrollo y globalización en la nueva era de Asia del Este”. En tercer lugar, el doctor José Roldán Xopa, profesor de derecho administrativo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y especialista en esta materia, presenta “La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones”. Finalmente, el doctor José Antonio Romero, profesor-investigador en El Colegio de México y director del Centro de Estudios Económicos de esta institución, cierra con “Crecimiento económico y desigualdad”.

JORGE WITKER
*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

² Véase Carlos Ruiz-Tagle Vial, *Curso de derecho económico*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2010; Fernando Herren Aguilar, *Direito econômico. Do direito nacional ao direito supranacional*, Atlas, São Paulo, 2006, y Jorge Witker Velásquez, *Introducción al derecho económico*, 12.^a ed., UNAM, México, 2016.

NO HAY ECONOMÍA (NI MERCADO) SIN SOCIEDAD

ROLANDO CORDERA CAMPOS

I

Uno de los problemas cruciales de nuestro tiempo es aquel que tiene que ver con la economía, su dinámica y la capacidad de la sociedad para, desde el Estado y desde sus propias organizaciones, modular los movimientos y las oscilaciones del sistema económico a fin de garantizar el mínimo de estabilidad que la economía y la sociedad en su conjunto requieren para reproducirse y desenvolverse como formación social. Tal vez aquí podría ubicarse el eje maestro de la relación derecho-economía en sus dos dimensiones principales: la del pensamiento y la de la política.

Esta producción de estabilidad no es una competencia otorgada o fruto de la fuerza de las cosas. Tampoco es un atributo que venga de fuera. Siempre ha sido el resultado de decisiones políticas y ha recogido visiones diversas, funcionales o ideológicas, respecto de lo que puede o no hacerse con la economía en función de las necesidades sociales. En todo caso, estas decisiones y visiones han servido para modular el desempeño de un sistema económico —como ha sido y es el capitalismo— esencialmente inclinado a generar desequilibrios e inestabilidad sin que, por otro lado, haya mostrado efectivas disposiciones para autorregularse de modo eficiente y duradero.

Este aprendizaje fue una lección dolorosa de la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo pasado y dio como resultado auténticas y profundas transformaciones en la organización política y social que sirvieron para impulsar la recuperación económica y dar

lugar, en la posguerra, a los sistemas de bienestar que recogían grandes mutaciones en los Estados capitalistas y en las propias formas de funcionamiento de las economías. Hoy, en la dura secuela de lo que se ha dado en llamar la Gran Recesión, que arrancara en 2008, el mundo y sus élites han tenido que volver a cursar esas lecciones sin que todavía pueda hablarse de que las hayan asimilado fructíferamente.

Es en la trama institucional resultante de esta interminable dialéctica entre economía y sociedad donde se tejen las relaciones básicas entre el Estado y el mercado, y donde se definen siempre de manera transitoria, por cierto, las modalidades de distribución económica y social que sustentan los diversos regímenes de equidad y solidaridad en los cuales se asientan los sistemas políticos. Derecho y economía, otra vez.

Hoy, con la crisis global, lo que se ha puesto en cuestión es precisamente la permanencia de dichos regímenes y la o las capacidades de los Estados para asegurar su duración y progresiva adaptación a las nuevas condiciones productivas y culturales, políticas e ideológicas, que ha traído consigo la gran transformación del mundo, resumida en el vocablo *globalización*. De aquí la importancia de volver nuestros ojos al Estado para “traerlo de vuelta” y poder abordar los nuevos dilemas que afronta la relación del mercado con la equidad, así como ocurre con el resto de las relaciones mencionadas.

Recordemos que las relaciones entre economía y política, entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre los derechos económicos y los políticos han constituido agudos dilemas y han reclamado intensos debates y confrontaciones a lo largo de toda nuestra historia moderna. La búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales en torno a estas grandes entidades institucionales y a las dimensiones de la vida social ha sido una tarea principal de dirigentes políticos y pensadores de las ciencias sociales e históricas, quienes —como Adam Smith, fundador de la economía política— se han negado a aceptar, no se diga a postular, que la economía pueda entenderse, regularse o transformarse por fuera o por encima de las relaciones políticas y de poder, o del conflicto social que siempre acompaña y modula dichas relaciones.

Es en el Estado, como adelantamos, donde se condensan las relaciones sociales mayores que sustentan la cohesión de las comunidades, la definición de las jerarquías y las formas de mando en el Estado, así como la división del trabajo y los mecanismos, las convenciones y las instituciones que rigen la distribución de los frutos del crecimiento económico, junto con los usos del excedente social que subyace a los procesos de acumulación capitalista y de transformación estructural propios de este modo de producción. No hay economía sin sociedad; tampoco hay economía política sin comprensión del poder, de la estructura y del carácter sociales, así como de los siempre difíciles (y muchas veces opacos) entramados de las relaciones entre los Estados y las naciones.

II

Hoy, a diferencia de lo ocurrido en el “mundo de ayer” del Estado de bienestar y las grandes democracias industriales, pero muy similar a lo ocurrido antier, en los años de entreguerras y la Gran Depresión, estos y otros grandes dilemas no pueden afrontarse ni superarse uno por uno mediante las llamadas *políticas públicas*. Lo que se ha impuesto como central es la añeja contradicción entre capitalismo y democracia que las sociedades avanzadas presumían haber dejado atrás o dinamizado endógenamente y para siempre a lo largo de la posguerra y los “treinta gloriosos” de los que hablaban los franceses.

Para países como México —enredados en una ola de reformas estructurales que parece no tener punto de llegada, dirigidas a asegurar una inscripción dinámica de sus economías en el entorno global— esta centralidad adquiere o puede adquirir perfiles peligrosos sin previo aviso; desafíos formidables para sus respectivos sistemas políticos recientemente democratizados. Las paradojas de la globalización estudiadas por Dani Rodrik adquieren aquí perspectivas antinómicas pero sin horizonte.¹

¹ Cf. Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2011.

La reforma profunda del Estado y la ampliación de las democracias se presentan así como condiciones *sine qua non* para poder aspirar a una nueva formulación virtuosa y productiva entre Estado y mercado, entre mercado y equidad, e incluso entre democracia y economía política, sustento de un capitalismo nuevamente reformado.

El mercado, bien lo sabían los economistas clásicos, supuestamente permite asignar de manera eficiente los recursos escasos, genera incentivos para que los individuos maximicen sus utilidades; pero no está en sus “genes operativos” tender a la equidad, establecer pautas de cuidado y protección del medio ambiente ni tampoco regularse por sí mismo de una manera eficiente:

Si nunca fue verdad el hecho de que el mercado sea la libertad hoy es menos verdad que nunca. Los apóstoles del discurso neoclásico padecen una enfermedad frecuente en los creyentes de todas las clases, sean religiosos o laicos, es la ceguera del creyente, cuando alguien cree a pies juntillas en alguna cosa ya no puede ver lo contrario a sus creencias.²

O en palabras de Karl Polanyi: “La idea de un mercado que se regula a sí mismo es una idea puramente utópica. Una institución como ésta no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad”.³ Es en este sentido que la necesidad de encontrar mecanismos eficaces de modulación y entendimiento entre el Estado y los mercados de cara a una cuestión social agravada en extremo, en sus dimensiones básicas de distribución y protección, es un expediente central.

Más allá de estas dimensiones, el presente que ha configurado la crisis global recoge y reproduce otros extremos: “la economía produce unas exclusiones que no acertamos a comprender ni a corregir. Mientras que en la época de la postguerra el núcleo de la cuestión

² José Luis Sampedro, *El mercado y la globalización*, Destino, Barcelona, 2002, p. 11.

³ Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, México, 1992, pp. 26 y ss.

social estaba en la redistribución, el principal acontecimiento de nuestras economías es la exclusión”.⁴

Por su parte, la filósofa española Adela Cortina postula:

El fracaso de la economía es palpable, persisten el hambre, la pobreza y la exclusión, aunque hay medios más que suficientes para erradicarlas [...] Es urgente crear otra economía, una economía ética [...] a la altura de las personas y de la sostenibilidad de la naturaleza [...] Una economía legítima tendería a erradicar la pobreza y el hambre, reducir las desigualdades, satisfacer las necesidades básicas, potenciar las capacidades básicas de las personas, promover la libertad.⁵

La creación de unas condiciones institucionales y económicas que auspicien la equidad está sujeta siempre a la intervención de dos principios fundamentales. Por un lado, el que emana de la supuesta o real capacidad del mercado para arrojar resultados distributivos justos o equitativos; por otro, el principio que deriva del imperativo de la justicia social y la solidaridad que, al ser implantados en el orden económico y constitucional de los Estados, determinan resultados distributivos diferentes a los del mercado o de plano opuestos a ellos. Justicia social es aquí la noción maestra, en oposición a la de productividad marginal asociada al funcionamiento del primer principio.

Después de la Segunda Guerra Mundial, como se dijo, se buscó una conversación virtuosa entre tales principios, mediante el Estado de bienestar, la democracia de masas y el fortalecimiento de las organizaciones proletarias, cuya reaparición se daba también de forma ampliada. La transformación en virtud de lo que antes era una contradicción destructiva constituía a la vez el fundamento, quizás más poderoso, de la argumentación sobre la superioridad histórica del Occidente capitalista en la Guerra Fría.

⁴ Daniel Innerarity, *Ética de la hospitalidad*, Península, Barcelona, 2008, p. 314.

⁵ Adela Cortina, “Democracia auténtica: economía ética”, *Agenda Latinoamericana* (2013), pp. 44-45, disponible en <http://latinoamericana.org/digital/2013Agen daLatinoamericana.pdf>.

Sin embargo, lo que hemos vivido en las últimas décadas es la reversión de estas empatías y, en términos distributivos y de equidad, la supremacía del principio de la “justicia” del mercado. De aquí también el debilitamiento progresivo de la conversación entre capitalismo y democracia y, por ende, la subordinación del principio de justicia social a las determinaciones y condicionantes del mercado y su globalidad.

Se trata de una mutación subversiva del orden alcanzado gracias a esa conversación. Su regresividad está a la puerta, pero su predominio implica, a su vez, la corrosión de la legitimidad democrática. No es sólo una cuestión estructural o de sistema, sino de la manera como las comunidades han empezado a verse al calor de la gran transformación de fin de siglo.

Como asevera Wolfgang Streeck en su luminoso análisis de *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*:⁶

To the extent that a society sees itself through the lens of standard economics, or surrenders to its way of thinking, it may in the marginal case accept market justice as social justice and thereby eliminate the tension between the two. One variant of this solution is to declare, with Friedrich von Hayek, the concept of social justice nonsensical, and to configure political and economic institutions in such a way that demands for social justice which interfere with market justice are excluded from the outset.

III

Después de varias décadas en las que se mantuvo el dogma de que el mercado —y sólo el mercado— era suficiente no sólo para encarar y superar problemas, sino para *asegurar* el crecimiento económico, ahora se empieza a reclamar, aunque todavía de manera *retraída*, el retorno de “la mano visible del Estado” para lograr un mejor y sustentable aprovechamiento de los recursos disponibles y abrir

⁶ Wolfgang Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso, Londres, 2014, pp. 58 y 59.

paso a una recuperación que, a su vez, sea portadora de una nueva ola de crecimiento económico sostenido e incluyente. Requerimos, para ello, ser capaces de recuperar el Estado entendiéndolo como un espacio común, público —valga subrayar el carácter de *espacio público*—, desde el cual, y a partir de cuya acción e intervención, sea posible volver a plantear como objetivos generales de las naciones el pleno empleo, la inclusión social, la universalización de los derechos, el bienestar generalizado y garantizado.

A este respecto, habría que agregar que renovar la conversación entre economía y política implícita en los planteamientos anteriores supone dejar atrás la despolitización intencionada y sistemática que se ha hecho de la cuestión social, en obediencia puntual a los mandamientos del pensamiento pretendidamente único de la ortodoxia liberista o neoliberal. No sólo ha ocurrido esta despolitización en el plano de lo social y de la distribución; también ha afectado la propia concepción que se tiene del mercado en los círculos dominantes, así como en amplias capas de la opinión pública para quienes el mercado ha dejado de ser el *constructo social* y, por ende, *histórico* —como lo fue por siglos—, y se ha reconvertido en una entidad suprahumana y suprasocial, abstracta pero eficiente y con vida propia, autosustentable y autocorregible y, por tanto, inmune a las oscilaciones y contradicciones, desequilibrios e inestabilidades propios de toda economía descentralizada, mercantil y con propiedad privada.

El predominio de ese pensamiento y su conversión en dogma estatal y hasta en lengua franca de la política democrática imperante y de los políticos que la animan nos ha llevado a una cruel paradoja. Como ha dicho Pierre Rosanvallon:

La ciudadanía política avanza a la par que retrocede la ciudadanía social. Esa fractura de la democracia es el hecho más importante de nuestro tiempo [...] El aumento de las desigualdades es a la vez indicador y motor de esa fractura [...] Es como si hoy hubiera una forma de tolerancia implícita frente a estas desigualdades.⁷

⁷ Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales*, RBA, Barcelona, 2012, pp. 12, 13 y 15.

Frente a esto, lo que se impone es imaginar combinaciones productivas entre lo privado y lo público que permitan rehabilitar los mecanismos de protección social y dotarlos de nuevas conexiones capaces de asegurar que los objetivos sociales no estén divorciados de los de estabilidad y crecimiento. Como lo planteara la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su primera entrega sobre la igualdad:

Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global [...] que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales [...] se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo.⁸

No menos Estado, sino su renovación y ampliación; no menos sector público, sino más; ahora sostenido en formas efectivas de descentralización administrativa, transparencia y deliberación política:

Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo XX fue el de promover una “sola solución” [...] que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberación económica no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un “círculo virtuoso” entre el Estado y el mercado.⁹

La consigna de sustituir o relegar al Estado por el mercado es cada vez menos convincente:

⁸ Cf. CEPAL, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, Trigésimo tercer periodo de Sesiones, CEPAL, Brasil, 2010. Consultado en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.

⁹ CEPAL, “Globalización y desarrollo”, Vigésimo noveno periodo de Sesiones, CEPAL, Brasil, 2002. Consultado en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf.

los magros resultados alcanzados por las estrategias polares han contradicho, en su momento, la promesa de la reificación tanto del Estado como del mercado. [...] la práctica histórica ha mostrado que ninguno de ellos puede existir y desplegarse sin el otro. Es, en este sentido, cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico.¹⁰

Así, la agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de *tabula rasa*. Por el contrario, busca ser fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, de una puesta al día que, sin renunciar a la historia, ayude a abrir cauces para un proyecto de inclusión social y de consolidación democrática. Se trata de rescatar aciertos y señalar excesos, de asumir los abusos del Estado, pero también sus indispensables usos:

El principal bloqueo del Estado de bienestar no tiene su origen en un problema financiero —aunque este problema sea evidente— sino en el cambio imperceptible pero continuado que ha tenido lugar en las relaciones sociales. La principal causa de este bloqueo es de índole cultural y social.¹¹

El retorno del Estado, mediante su reforma y la expansión de la política democrática, ciertamente seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas, de las formaciones nacionales. Una dialéctica que no se ha superado nos ha impuesto frente al “demasiado Estado” el reclamo libertario de afirmación de la individualidad y de la autonomía; frente a una excesiva condensación de la política en partidos y parlamentos, las nuevas figuras políticas e ideológicas,

¹⁰ Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, 1998, p. 29. Consultado en www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser_Pereira.pdf.

¹¹ Innerarity, *op. cit.*, p. 320.

culturales en un sentido amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, derechos humanos como mandato universal, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global.

IV

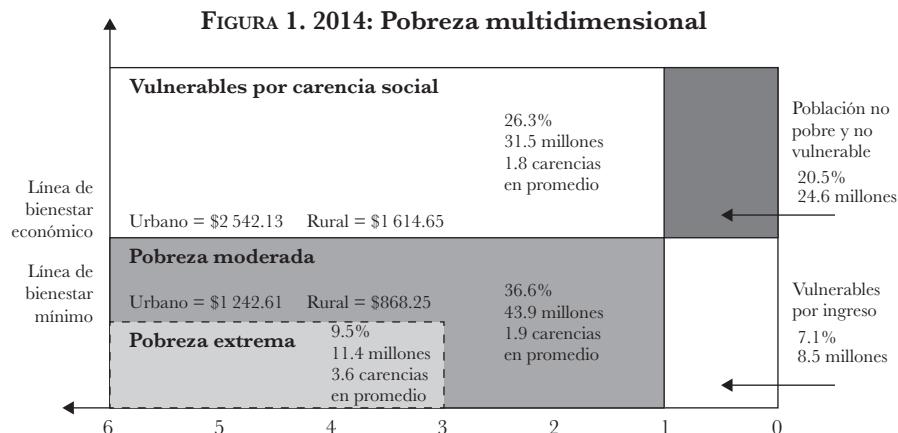
La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. No puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas” del Estado, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos, que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía, y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y de la riqueza.

Colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía puede no sólo probarse útil para la estabilidad social, sino convertirse en una fuente de renovación de la legitimidad de la política y del Estado. La desprotección social, la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituyen por sí mismas realidades duras que “invitan” a imaginar nuevas maneras de estructurar los Estados nacionales y así auspiciar nuevas combinaciones entre Estados y mercados, acumulación y distribución.

En nuestro caso, el saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficits en materia de empleo: la pobreza —que ya se ha urbanizado— afecta a casi la mitad de la población, 55.3 millones de personas están en condición de pobreza (2.3 carencias sociales promedio);¹² de

¹² El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) considera seis indicadores sociales para sus mediciones de vulnerabilidad de

ellas, 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema (con 3.6 carencias sociales en promedio). Asimismo, 8.5 millones de mexicanos viven por debajo de la línea de bienestar económico (“vulnerables por ingreso”); hay 31.5 millones de personas con 1.8 carencias promedio (vulnerables por carencia social) y únicamente 20.5% de la población nacional (24.6 millones) no es pobre ni vulnerable por ingreso o carencia social (figura 1).



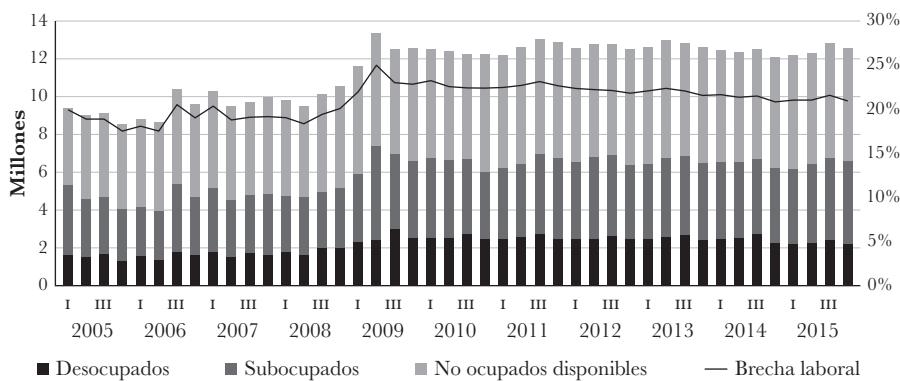
FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014, adaptado de *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*, Coneval, México, s. f., p. 5, disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>.

Por su parte, datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) indican que en 2012 65.1% de la población nacional tenía entre 15 y 64 años (de 12 a 29 años representaban 32.1%) y se prevé que para 2050 la relación entre la población adulta mayor y la población joven sea prácticamente de uno a uno, lo que implica que el llamado *bono demográfico* —de seguir las cosas como van— puede convertirse

las personas en pobreza. Éstos son rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

en un *pagaré* que el país no podrá saldar. Agravado, por si hiciera falta, con lo que se conoce como *brecha laboral* (figura 2). De acuerdo con investigadores del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la fuerza laboral potencial en México es de más de 58 millones;¹³ y el déficit de empleo (fuerza laboral potencial) es mayor a 20%.

FIGURA 2. Brecha laboral en México: la magnitud de la tragedia



Sin embargo, no sólo es la falta de buenos empleos lo que nos aqueja. También está gravitando negativamente la mala y baja calidad

¹³ Para el CEESP, la brecha laboral es un indicador que, con mayor claridad, da cuenta de la necesidad de nuevas plazas que requiere el país; para ello contempla tres categorías: 1) los mexicanos sin empleo, a quienes se encuentran en subocupación laboral, 2) jóvenes de quince y más años que tienen la disposición de trabajar más horas y, 3) también los “no ocupados disponibles”, quienes desistieron de la búsqueda de un empleo. Cabe señalar que el Inegi considera como subocupados a las “personas de 15 y más años que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite”.

de los ingresos; de acuerdo con datos recientes del Coneval, la sociedad mexicana se ha vuelto mayoritariamente vulnerable en lo que toca a sus ingresos y garantías en materia de derechos sociales. No más de 20% de los mexicanos tienen ingresos por encima de las líneas de bienestar y no más de 10% de los que trabajan obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

Vale la pena insistir: la equidad y la justicia social no sólo son objetivos legítimos y centrales del desarrollo; también son condiciones esenciales de una estabilidad macroeconómica comprometida con el crecimiento económico y socialmente responsable:

La ruptura histórica con la tendencia secular a la reducción de las desigualdades y la legitimación extendida de éstas en la forma de paradoja de Bossuet¹⁴ son elementos constitutivos de la crisis de igualdad que tiene una dimensión intelectual [...] También es moral o antropológica, más allá de sus aspectos económicos y sociales más claramente destacados.

De modo que debe entenderse como un hecho social total. No se limita a una cuestión de desigualdades de ingresos o de patrimonios, sino que hace tambalear las bases mismas de lo común. Lo atestiguan los distintos mecanismos de secesión [...] también dan fe de ello las nuevas relaciones con los impuestos y la redistribución que en todas partes han debilitado a los Estados de bienestar.¹⁵

La consigna de “volver a lo básico”, mancillada por el canon neoliberal, debe convocar a redescubrir la pertinencia y la vigencia de un nuevo acuerdo social que, como sociedad, nos permita fomentar la cohesión e inclusión, y también contar con un Estado capaz de crear y sostener financieramente regímenes de seguridad humana y protección del entorno. Hay que insistir en que la disyuntiva no es Estado o mercado, sino encontrar las combinaciones y formas de reorganizar el esfuerzo nacional en función de requerimientos de desarrollo y transformación económica, de un desarrollo regional

¹⁴ “Dios se ríe de los hombres que se quejan de las consecuencias y en cambio consienten sus causas”.

¹⁵ Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

más equilibrado, con mercados descentralizados; se trata de precisar *racional* y *nacionalmente* objetivos y políticas de Estado cuyo horizonte sea el de los derechos humanos fundamentales, concebidos como una plataforma en expansión que abarca los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales:

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige [...] generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo [...] Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal [...] implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar.¹⁶

Alcanzar plataformas superiores de cooperación entre fuerzas sociales, grupos productivos y regiones, al combinar la democracia con la movilización colectiva, permitirá redefinir los linderos entre lo público y lo privado sin sacrificar la igualdad. Se trata, de principio a fin, de poder montar una conversación virtuosa entre acumulación y redistribución. Hay que decir, por último —pero no en último lugar—, que requerimos dar a la reflexión económica, marcada por la fatalidad de la aridez numérica, los dogmas y los reduccionismos, una perspectiva mayor donde puedan nuevamente adquirir sentido histórico el proyecto y la ambición transformadora de la economía política. Una economía política para la que el ser humano —como quería el maestro Jesús Silva-Herzog— no sea un número más. Ser capaces de combinar una recuperación valorativa, que ponga en el centro objetivos de igualdad, equidad social y democracia, es el reto de fondo para una economía con mercado y equidad, en busca de una sociedad igualitaria.

¹⁶ CEPAL, “La hora de la igualdad...”, *op. cit.*, p. 257.

DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN EN LA NUEVA ERA DE ASIA DEL ESTE

ARTURO OROPEZA

INTRODUCCIÓN

El siglo XXI ha traído consigo cambios fundamentales en los mitos o paradigmas que prevalecieron hasta fines del último milenio. Las categorías tanto políticas como económicas decantaron la transformación que ya venían acusando desde la década de los setenta. Una nueva era, diferente a las experiencias anteriores, poco a poco se ha ido instalando a lo largo de esta primera mitad de siglo, motivando la reestructuración del orden global y de las relatorías político-económicas que antes ocupaban a los sectores público, privado y académico del mundo.

Una globalización desbordada, una geopolítica enfrentada, modelos económicos en transformación y una sociedad global llena de preguntas y huérfana de respuestas suficientes son parte de un escenario que se ha instalado desde finales de la década de los noventa y cuya aclaración parece que no será resuelta prontamente.

Las categorías como *desarrollo, progreso, mercado, Estado, globalización*, etc., lejos de afirmarse después de 250 años —cuando comenzó su aceleración con la Revolución Industrial—, se presentan confusas, agotadas y polémicas, mientras la sociedad global en su conjunto espera una conjugación más clara que ayude a resolver las nuevas y viejas demandas del milenio.

En el marco de este cambio, como una nueva realidad visible, surge una región: Asia del Este, que se presenta en los últimos años como una zona diferenciada de la dogmática occidental y cuyo

desempeño ha generado el desplazamiento de paradigmas y de actores que dieron rumbo a las líneas del desarrollo y del crecimiento económico en las últimas décadas. Dada la importancia de estos cambios para la geopolítica y la economía mundial, en los siguientes apartados intentaremos construir algunas líneas de aproximación a las transformaciones sucedidas en esta zona, y concluiremos estas opiniones generales con la reflexión sobre su relevancia para México.

I

Asia en general —incluida Asia del Este—¹ fue una categoría olvidada en el tiempo, como producto de un éxito occidental que, desde finales del siglo XV, junto con los descubrimientos marítimos de la época (el descubrimiento de América en 1492, la llegada de Vasco de Gama a la India en 1498, etc.), fue abundando en la fácil postergación de una región que durante 90% de nuestra era poseyó de manera sostenida el liderazgo económico del mundo.²

Las hambrunas de los siglos XIX y XX padecidas por Asia del Este, de manera especial por China e India, junto con el avance de una sociedad occidental que apenas quinientos años antes había iniciado su Renacimiento y doscientos cincuenta años su Revolu-

¹ Para efectos de este trabajo, por Asia Pacífico se entenderá la composición de países integrada por las diez economías que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a saber: Myanmar, Laos, Tailandia, Vietnam, Camboya, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y Brunéi. Y por Asia del Este se comprenderán tanto las naciones pertenecientes a la ASEAN como Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, India y Rusia, para un total de dieciséis países. La división de Asia por Occidente, desde siempre, se ha prestado al uso arbitrario de conceptos. Oriente Medio, Oriente Próximo, Oriente Extremo, Lejano Oriente, Asia del Este y ahora Asia Pacífico son términos en los que no acaban de ponerse de acuerdo los especialistas. De ahí esta selección arbitraria de integración de Asia del Este y Asia Pacífico, debido a su sinergia económica y comercial.

² Del año 1 al año 1800 de nuestra era, tanto India como China representaron de manera alternada el poder económico mundial más importante de la época.

ción Industrial, contribuyeron a la idea de un mundo occidental omnímodo donde todo iniciaba y todo acababa, y en el que lo demás resultaba secundario o prescindible.

El fin de la Guerra Fría en 1989, con la caída del Muro de Berlín y, en 1991, con la disolución de la entonces Unión Soviética, acrecentó la idea de un dominio de lo occidental que en lo económico y en lo político celebraba el *fin de la historia*, al propio tiempo que ratificaba una era o predominio en el cual se dibujaba la continuación de una hegemonía occidental de largo plazo, encabezada por Estados Unidos.

A tres décadas de que esto sucediera, los habitantes de un mundo global, todavía acostumbrados a las *maneras* de lo occidental, se ven en la necesidad de reconocer que esta *realidad* ha cambiado y a aceptar, en consecuencia, que ya no se vive solamente una era de lo occidental, sino que ésta se ha transformado en una nueva era geopolítica de lo económico y de lo político ante la fuerte irrupción de la región de Asia del Este, que ya influye de manera relevante en la vida económica de la mayoría de los 7600 millones de seres humanos que comparten la segunda década del presente siglo.

Al preguntarle a Hobsbawm sobre algunas de las líneas visibles de la decadencia de Occidente, en un tono dubitativo señala: “Esta tendencia —el éxito occidental— parece detenerse. No sé si se ha invertido, pero lo que es cierto es que se ha agotado el impulso que la movía”.³ Glucksmann, por su lado, sobre el deterioro occidental, afirma: “Cuando en la ínfima intimidad de una conciencia, Occidente choca con Occidente, todo está en juego y nada lo está, el tañido fúnebre por el fin de la historia queda suspendido, el carillón de un nuevo comienzo contiene su aliento”.⁴

Un nuevo comienzo, el fin de la historia, Occidente vencido por Occidente, la pérdida del impulso hegemónico, etc., son apenas algunas de las primeras interpretaciones del debilitamiento de un predominio occidental que se ha traducido al mismo tiempo en el

³ Eric Hobsbawm, *Entrevista sobre el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 50.

⁴ André Glucksmann, *Occidente contra Occidente*, Taurus, México, 2004, p. 189.

fortalecimiento de la región de Asia del Este, donde habitan dieciséis naciones, 5000 millones de personas, y conviven cinco civilizaciones (la china, la rusa, la india, la japonesa y la musulmana) que han logrado sobrevivir hasta nuestros días.

A la economía global, a la geopolítica occidental y al mundo que la rodea (como es el caso de México y de América Latina) les resulta difícil aceptar que habitan una nueva era euroasiática⁵ que les exige el cambio o la adaptación de los paradigmas que dieron rumbo y sentido a su quehacer público y privado, tanto por un descnocimiento cabal de lo nuevo como por el fácil mecanismo de su negación.

Occidente se olvidó de Asia del Este y el olvido le ha resultado costoso. Sin embargo, de manera más importante, como señala Glucksmann, Occidente se olvidó de sí mismo, se peleó consigo mismo y se distrajo de escuchar las voces adelantadas que le avisaban ya de un cansancio general que se reflejaba en su adelgazamiento económico y su inestabilidad política y social. Sobre estos síntomas, Ferguson comentó: “La civilización occidental parece haber perdido la confianza en sí misma [...]. Empezando por Stanford en 1963, toda una serie de grandes universidades han dejado de ofrecer el clásico curso de historia de la civilización occidental a sus alumnos”. Después de tener contacto con el éxito chino, agregó de manera concluyente: “Pienso que quizás fue sólo entonces en donde realmente comprendí qué era lo que definía a la primera década del siglo XXI [...] el hecho de que estamos viviendo el final de quinientos años de supremacía occidental”.⁶

Voces más adelantadas, como la de Huntington, denunciaban ya desde la década de los noventa el dinamismo asiático frente al debilitamiento occidental: “Las sociedades no occidentales —decía

⁵ Denominación arbitraria para evidenciar el mestizaje que, desde la pasada década de los sesenta, escenifica el comercio, la economía, y la política de las dieciséis naciones de Asia del Este con los principales actores económicos de Europa y Estados Unidos, así como del mundo en general.

⁶ Niall Ferguson, *Civilización: Occidente y el resto*, Debate, México, 2012, pp. 19 y 59.

Huntington—, particularmente en el Este de Asia, están desarrollando su riqueza económica y sentando las bases de un poderío militar y una influencia política mayores”. A lo que agregaba de manera premonitoria: “La era que comenzó con las intromisiones occidentales en 1840 y 1850 está tocando su fin, China está volviendo a asumir su lugar como potencia hegemónica regional y Oriente está tomando posesión de lo suyo”.⁷

Las dudas de Occidente, sus olvidos, la pérdida de rumbo que viene padeciendo desde la última parte del siglo pasado, el fin de una inercia de posguerra que acompañó sus mejores éxitos económicos y políticos contrastan con una certeza oriental que declara sin ambages que el siglo XXI será el siglo de China y el retorno de las hegemonías asiáticas. Mahbubani fundamenta lo anterior cuando opina que “entre las nuevas mentes asiáticas privan la convicción y certeza genuinas de que el día del Este de Asia ha llegado, aun si el área debe tropezar una o dos veces más antes de encumbrarse”. Con no poca convicción, agrega: “Habiendo despertado ya, la inteligencia asiática no está dispuesta a dormir en el futuro próximo. La exitosa reanimación del desarrollo de las sociedades asiáticas dará origen a un nuevo discurso entre Oriente y Occidente”.⁸

El contraste de las posiciones refleja, por un lado, el cansancio y la falta de interés de un Occidente integrado por Europa y Estados Unidos,⁹ que desde hace más de tres décadas padece un declaimiento económico progresivo el cual cohabita con una confusión política que, en su conjunto, muestran ya como resultado la erosión de sus políticas de bienestar, cada uno en el marco de su

⁷ Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, México, 2001, pp. 22 y 285.

⁸ Kishore Mahbubani, *¿Pueden pensar los asiáticos?*, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 18.

⁹ Comenta Hobsbawm que “hay razones internas por las que el imperio estadounidense no puede durar, y la más inmediata es que la mayoría de los estadounidenses no están interesados en el imperialismo ni en la dominación mundial en el sentido de gobernar el mundo”, en Eric Hobsbawm, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2007, p. 82.

circunstancia. Por otro lado, el discurso vitalista asiático, alimentado en la fortaleza de los incrementos económicos de la mayoría de los países de Asia del Este, genera una inercia que ha crecido con el tiempo, al mismo tiempo que ha dotado de credibilidad al proyecto, ha generado los fundamentos para poder hablar de un nuevo orden entre el Atlántico y el Pacífico.

La síntesis de estas posturas queda más clara cuando Tony Judt diagnostica sin atajos que “algo va mal” en Europa, que Occidente —en su orfandad de rumbo— ha perdido incluso su capacidad discursiva; que simplemente ya no sabe cómo hablar de todo *esto*, en un ánimo sincero de provocar la discusión de un futuro que rescate el porvenir.¹⁰ Por otro lado, un Mahbubani empoderado, y la región de Asia del Este junto con él, comunica al mundo que “el siglo [XXI] se distinguirá por el hecho de que el este de Asia se alzará como centro mundial de poder”.¹¹

La historia de las civilizaciones, como la de las hegemonías, nunca ha sido lineal. No puede serlo porque la ruta de su éxito o de su fracaso obedece a múltiples factores que dependen a su vez de un sinnúmero de circunstancias. Sin embargo, el debate discursivo de ayer sobre si China ocuparía una posición hegemónica en el siglo XXI o si los países de Asia del Este consolidarían una tendencia que nos permitiera hablar de una nueva era del Pacífico ha dejado el mundo de las ideas para ubicarse en el de los resultados económicos, el de las cifras, de las cuales se desprende que el mundo omnímodo occidental ha cambiado.

Desde el siglo pasado, Occidente ha sido un testigo no inocente del fortalecimiento progresivo de Asia del Este, de cómo este empuje ha derivado en el desplazamiento de la riqueza mundial y del centro de gravedad de la economía. Como un ejemplo de ello, puede mencionarse que, todavía en el periodo de 1991-1995, los países desarrollados generaban 50% del crecimiento global, mientras que de 2011 a 2015 influyeron solamente en 28%, con una caída de 22 puntos en un plazo de veinticinco años. En contraste,

¹⁰ Tony Judt, *Algo va mal*, Taurus, México, 2013, p. 45.

¹¹ Mahbubani, *op. cit.*, p. 143.

China e India —como dos representantes significativos de Asia del Este— en el periodo de 1991-1995 aportaron únicamente 11 y 5%, respectivamente, del crecimiento global. Para el segundo periodo, de 2011-2015, China sola contribuyó con 30% del crecimiento global, o sea, dos puntos más que el total de los países desarrollados, e India subió 10%, para conformar un total de 40% entre ambos países.¹²

Como un ejemplo más de la inercia de estas tendencias, también puede observarse cómo en el periodo de 1992-2015, el G7 (integrado por Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón) perdió veinte puntos de participación del producto interno bruto (PIB) global, mientras China, India, Rusia y Brasil, en el mismo periodo, obtuvieron veinte puntos más de participación.

Con base en estas tendencias es que algunos autores como Ferguson, Sachs, Summers, entre otros, señalan que Occidente, como hegemonía relevante, está regresando en el tiempo a los niveles económicos, demográficos y territoriales que tenía hace medio milenio; o sea, al año 1500, cuando detentaba 43% del PIB, 16% de la población y 10% del territorio del mundo; ya que, tras haber llegado a su cúspide en 1913 con 79% del PIB, 57% de la población y 58% del territorio del mundo, se pronostica que para 2020 Occidente tendrá solamente 35% de la riqueza mundial, 25% de la población y 12% del territorio;¹³ mientras que, en 2050, 60% del PIB global será asiático.¹⁴

Huntington, de manera más simple, sobre el renacimiento asiático respecto al debilitamiento occidental, sentencia: “Los doscientos

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París, 2015.

¹³ Arturo Oroeza, “El acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?”, en Arturo Oroeza (coord.), *El acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, IIJ/UNAM, México, 2013, p. 176.

¹⁴ Jeffrey Sachs, *The Price of Civilization*, Vintage, Londres, 2013, p. 44.

años de —fugaz paréntesis— occidental en la economía mundial habrán acabado”.¹⁵

II

Son muchas las razones que explican las causas de la debilidad occidental y el resurgimiento asiático, como también son muchas las posiciones que analizan un tema abierto que está lejos de ser cosa juzgada. La sociedad global del siglo XXI tendrá que seguir muy atenta para ver cómo un mundo agobiado por razones inéditas resuelve, de manera razonable, la gobernabilidad de la primera mitad del siglo.

No obstante, dentro de las razones que destacan en las primeras interpretaciones del choque, encuentro, competencia o lucha entre Occidente y Asia del Este, por su profundidad y consecuencias, sobresale el tema de los modelos de desarrollo. Por un lado, y hablando en términos generales sin la posibilidad de atender las particularidades de cada caso, aparece un vertical, estatista, heterodoxo y de *bajo costo* modelo asiático o *socialismo de mercado*; y, por el otro, un democrático y *ortodoxo* capitalismo neoliberal.

El modelo económico asiático no es nuevo, empezó a construirse durante el siglo XIX, ante la llegada de las primeras hegemonías marítimas a la zona del Pacífico de Asia del Este, con la invasión de Inglaterra a China en 1839 durante las guerras del Opio y los primeros combates estadounidenses a Japón en 1853. Frente a la presencia de estas potencias, India se rinde desde el principio a la hegemonía inglesa (India había sido controlada desde el siglo XVII bajo un dominio inglés que fue creciendo hasta su independencia en 1947), China nunca claudica a pesar de las múltiples intromisiones multinacionales y Japón recurre a la estrategia de la asimilación occidental sin perder su identidad. Como parte de esta asimilación surgen las primeras líneas económicas de un modelo que hoy, en su versión más acabada, conocemos como *socialismo de mercado*, el cual ha sido implementado por China.

¹⁵ Huntington, *op. cit.*, p. 103.

Sobre la transformación de Japón de 1870 a 1884 y las primeras líneas del *modelo asiático*, comenta Anguiano:

La restauración Meiji fue un periodo de la historia de Japón en el que se acometieron reformas sociales, económicas y políticas de gran envergadura, que a poco más de cuatro décadas transforman a ese país en uno capitalista-industrial bajo patrocinio y control del Estado, que pasó de ser dependiente de las potencias colonialistas a tener pleno control sobre su soberanía nacional, a gozar de igualdad jurídica con los demás países del mundo y comenzó a despertar como potencia regional.¹⁶

La industria, o el saber tecnológico como punta de lanza de la transformación económica, y el control del Estado, como el compromiso por hacer que el desarrollo económico *ocurra*, tal como dice Mazzucato, son dos de las líneas principales mediante las cuales Japón llegó a ser una potencia mundial en la primera mitad del siglo XX y a instrumentar su recuperación económica después de su derrota militar en 1945.

Ausencia o disminución de costos sociales en la primera etapa del proyecto, participación directa del Estado en la planeación económica, pero de manera más notable en su ejecución, a través de medidas monetarias (control de divisa), de mercado (subsidios, subvenciones, precios controlados, etc.), de comercio (apoyos y subsidios a las exportaciones, barreras a las importaciones, etc.), fiscales (exenciones, reintegraciones, etc.), tecnológicas (prioridad, subsidios y alto presupuesto a la ciencia y a la tecnología), entre otras, y un cumplimiento a modo (con *características asiáticas*) de la normativa comercial del momento constituyen tres de los pilares más importantes a través de los cuales se ha venido delineando un proyecto asiático-exportador en la mayoría de las economías de Asia del Este, desarrollado progresivamente por estos países de acuerdo con sus propias particularidades.

¹⁶ Eugenio Anguiano, *China y Japón de 1850 a 1914*, Cuadernos de Trabajo CECHIMEX, UNAM, México, 2014, p. 9.

En su momento, durante el segundo despegue japonés posterior a 1950, antes de que se convirtiera en la segunda economía del mundo (ahora tercera, después de China), ya algunos actores evidenciaban tanto la informalidad asiático-japonesa como la tolerancia occidental-americana. Sobre las políticas de apoyo estatal de Japón en 1955, Frieden reconoce que “el gobierno japonés apoyaba a los fabricantes con reducción de impuestos, subvenciones, créditos baratos y otras ayudas”.¹⁷ Por su parte, Huntington aporta sobre el tema:

los reiterados conflictos entre los Estados Unidos y Japón sobre cuestiones comerciales respondían a una modalidad en la que los Estados Unidos planteaban exigencias a Japón y amenazaban con sanciones si éstas no eran atendidas. A continuación se mantenían negociaciones prolongadas y después, en el último momento antes de que las sanciones entraran en vigor, se anunciable un acuerdo. Por lo general, los acuerdos estaban redactados de forma tan ambigua que los Estados Unidos podrían cantar victoria de forma genérica y los japoneses podrían cumplir o no cumplir el acuerdo según quisieran, y todo seguía como antes.¹⁸

Estos breves ejemplos de la naturaleza informal del modelo asiático serían totalmente reproducibles hoy en día en el caso de China, Vietnam, Bangladesh, Camboya, entre otros; incluso, en menor medida, todavía en Corea, Japón y Taiwán, en cuanto a una participación del Estado en la defensa de sus empresas e intereses nacionales.

Por su parte, China —hoy la segunda economía del mundo—, por medio de la integración de cientos de zonas especiales, primero en el Pacífico y luego a lo largo de todo el país, llevó a su clímax la potencialidad del modelo asiático, logrando un crecimiento económico promedio de 10% por más de treinta años, y se transformó en el primer exportador y en la nación manufacturera

¹⁷ Jeffrey A. Frieden, *Capitalismo global*, Crítica, Barcelona, 2007, p. 369.

¹⁸ Huntington, *op. cit.*, p. 272.

del mundo. Deng Xiaoping, impulsor de su modelo de desarrollo, opinaba que era un experimento sujeto a una revisión permanente. De igual modo, cuando tenía que definirlo, sin preocupaciones intelectuales apuntaba con toda claridad: “Actualmente hay dos modelos de desarrollo productivo. En la medida que cada uno de ellos sirva a nuestros propósitos, nosotros haremos uso de él. Si el socialismo nos es útil, las medidas serán socialistas; si el capitalismo nos es útil, las medidas serán capitalistas”. Y agregaba sin dudas, a diferencia de Occidente, que “no existen contradicciones entre el socialismo y la economía de mercado”.¹⁹

Los dos modelos, bajo su propia lógica del desarrollo, han competido desde la segunda parte del siglo pasado, y actualmente lo siguen haciendo. Su convivencia ha traspasado diferentes etapas de difícil explicación; han oscilado entre la competencia frontal por el liderazgo económico del mundo y una *asociación por precarización* de la plusvalía de la mano de obra asiática, en un entreveramiento de competencias e intereses donde no se distingue con claridad hasta dónde llega el reparto de la renta industrial entre un Occidente que renunció a su fabricación y una Asia del Este que se erige hoy como la fábrica del mundo.

No obstante, la geografía de los números nos dice que en las últimas décadas el crecimiento económico más fuerte ha sido para la mayoría de los países de Asia del Este, o sea, para el modelo asiático de desarrollo. Como ejemplo de ello, en los últimos diez años (2004-2014), la Unión Europea apenas tuvo un crecimiento económico de 0.5% anual promedio y Estados Unidos de 1% anual promedio; mientras que Asia del Este se levantó con 6% promedio anual, China, en especial, con 8% anual promedio en el mismo plazo. Lo anterior ha contribuido a que, de 2007 a 2014, Grecia haya visto disminuir su PIB per cápita en -22%; Italia, -11%; España, -7%; Portugal, -5%; Gran Bretaña, -4%, y Francia, -1%; mientras que China lo incrementó 175% en el mismo lapso. Bajo una visión de dieciocho años (1995-2013), Estados Unidos ha

¹⁹ Arturo Oroepeza, *México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IIJ/UNAM, México, 2008, p. 450.

podido subir su PIB per cápita 36%, mientras que China lo llevó a más de 400%.²⁰

Mientras Occidente, y la mayor parte de América Latina con él, sigue viviendo un problema económico existencial, como lo refiere Judt cuando pregunta: “¿Estamos condenados a dar bandazos eternamente entre un *mercado libre* disfuncional y los tan publicitados horrores del *socialismo*?”,²¹ un modelo asiático sin dudas (vertical, estatista, heterodoxo) define a través del aumento de sus índices económicos las economías ganadoras de la primera mitad del siglo XXI.

III

Si la polémica de ayer sobre el posible surgimiento de una China hegemónica y una relevante Asia del Este ha perdido oportunidad ante la evidencia de los números, la cuestión que prevalece, ante este nuevo empoderamiento asiático y debilitamiento occidental, es saber el camino que seguirán estas tendencias tanto en su profundización como en su entrelazamiento. Lo que se trasluce por medio de las acciones y los discursos de los participantes es que ambas partes, de manera esforzada, luchan por la recomposición o la ampliación de sus activos, en un debate sin tregua por la hegemonía del siglo XXI.

De las acciones llevadas a cabo por parte de China, destaca en primer lugar la integración informal iniciada a partir de 2009 en el grupo llamado BRICS, formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que, a pesar de no presentarse como una asociación formal en los términos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la fecha ya cuenta con más logros que otros esquemas de integración global. El esquema BRICS ya opera actualmente con un Banco de Desarrollo y un Fondo de Garantías por montos de cien mil millones de dólares cada uno; a lo que se agregan acuer-

²⁰ OCDE, CEPAL, CAF, *op. cit.*

²¹ Judt, *op. cit.*, p. 45.

dos de naturaleza energética (China y Rusia, 2015), de investigación y desarrollo, comercio, ciencia y tecnología, ecología, energías renovables, etc. De manera destacada, junto con esta estrategia, China ha desplegado a través de toda Asia (2013) un proyecto muy ambicioso de integración inspirado en la Ruta de la Seda llamado “One Belt, One Road” (OBOR, por sus siglas en inglés, “una integración, un camino”), por medio del cual se propone reposicionar su liderazgo geoeconómico y político en toda Asia, es decir, en Asia Pacífico, Asia Central y Medio Oriente, en un área que abarca 55% del PIB mundial, 70% de la población y, de manera especial, 75% de las reservas de energía conocidas: “El objetivo declarado de esta gran iniciativa es patrocinar la continuidad y el comercio entre China y más de 60 países atravesados por el OBOR”.²²

Por otra parte, desde 2009, Estados Unidos dio inicio al proyecto de integración formal del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), con la participación de siete países de Asia del Este (Japón, Singapur, Malasia, Brunéi, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda) y cuatro países americanos (Canadá, México, Perú y Chile), con los cuales ha instrumentado, por medio de un Tratado de Libre Comercio, una política de reposicionamiento geoeconómico y político a partir de Asia del Este y en el marco de su contienda con China. Esta estrategia global, como lo hizo China, la ha ampliado con una segunda iniciativa que incluye la firma de otro tratado de libre comercio —Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés)— con los ahora veintisiete países de la Unión Europea, lo cual representa un reforzamiento histórico geopolítico occidental.

Esta contienda de acuerdos y tratados de integración que prevalece hoy en lo económico y en lo político entre el Atlántico y el Pacífico no puede separarse de los conflictos globales que se registran actualmente en el planeta, en los cuales las dos tendencias hegemónicas ya dejan sentir el peso de sus intereses.

²² Nicola Casarini, “Todos los caminos llevan a Beijing”, *Vanguardia*, núm. 60 (2016), p. 8.

Por ejemplo, en el caso de la energía, en la lucha por los hidrocarburos —que estarán marcando a los países ganadores y perdedores de esta primera mitad de siglo por razones de abasto, agotamiento y precio—, China firmó un convenio con Rusia por 270 000 millones de dólares para un suministro de petróleo y gas durante los próximos veinticinco años. Asimismo, los dos países se han sumado expresa y tácitamente por la contienda de las reservas de hidrocarburos de Medio Oriente (50%); por ejemplo, a través de su apoyo a Siria y al gobierno de Bashar Háfiz al-Ásad, en la idea del control del suministro de reservas mundiales, así como mediante el envío de gas a Europa por parte de Rusia. Por su parte, los actores relevantes tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos reúnen apoyos contra la permanencia de al-Ásad en Siria, ya que forma parte también del proyecto de suministro de hidrocarburos a Europa, sin tener que pasar por la zona de control de Rusia, en acompañamiento de diversos actores de la región, como Arabia Saudita y Qatar, donde la presencia y el manejo del estado islámico en la zona es una clara muestra del potencial de escalamiento al que pueden llegar ambas partes.

Otro ejemplo de este debate en el ámbito geopolítico son las tensiones prevalecientes en el mar del Sur de China, tanto en lo que se refiere a la posesión de las islas Diaoyutai (por parte de China) o Senkaku (por parte de Japón) como por el tema de los límites marítimos que reclama China a Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunéi, entre otros países, en el marco del potencial de la zona en materia de hidrocarburos y del control geopolítico del transporte marítimo de la región, lo cual involucra directamente a Estados Unidos y a sus aliados.

No cabe duda de que vivimos una nueva realidad en gestación, cuyo final aún resulta indescifrable. Lo que también es cierto es que la etapa geopolítica occidental tal cual la concebimos ha terminado e, independientemente del resultado que pueda arrojar la confrontación de dos países y regiones importantes, hoy ya habitamos un nuevo espacio geoeconómico-político, euroasiático, que obliga a los diferentes países a revisar lo intentado hasta hoy.

IV

Geopolíticamente, para México el antagonismo China - Estados Unidos, Occidente - Asia del Este, presenta serios retos en la administración de un papel que, por definición geográfica, lo ubica como vecino de uno de los protagonistas. De ese destino geográfico se derivan también las mejores oportunidades para reposicionar un papel que no ha sido valorado ni apoyado en su dimensión por el *socio* del norte.

En el tema económico, la nueva realidad chino-asiática afecta directamente la matriz de negocio que México ha tenido desde siempre con Estados Unidos, ya que, debido a su cercanía geográfica, éste ha sido su principal cliente y el mayor destino de sus exportaciones. Esta matriz, en razón del traslado económico del Atlántico al Pacífico, se ha sofisticado como resultado de la confrontación-asociación que vive la relación chino-estadounidense, cargándole a México parte de los costos. Por otro lado, en el tema de la asociación China - Estados Unidos por la precarización de la plusvalía asiática, México sale lastimado en diversos rubros, pues dicha asociación transcomercial lo impacta de manera directa en su oferta exportadora y su línea de costos.

De igual modo, el país y la región de América Latina salen también afectados al confrontar todos los días, en lo comercial y en lo económico, un modelo asiático que opera impunemente estrategias informales o heterodoxas no ceñidas total o parcialmente a la OMC, con el apoyo o asociación de actores occidentales relevantes. Tal vez éste sea el mayor reto de alineamiento de la región con la nueva realidad geoeconómica.

El modelo asiático está lejos de ser la respuesta idónea a un mundo urgentemente necesitado de un desarrollo más inclusivo y sustentable para todos. Sus déficits en el cumplimiento de una normativa mundial económica y de comercio, así como sus serios descuidos ecológicos y omisiones en política social no lo convierten en un ejemplo mundial. Sin embargo, la participación comprometida y exitosa del Estado asiático con sus intereses y actores nacionales, que es otra de las principales características del modelo,

sí representa una oportunidad para lo realizado hasta hoy por México y la mayor parte de América Latina. Por ello, además de recordar a algunos de los especialistas asiáticos en el tema —como Deng Xiaoping, Lee Kuan Yew, Chi Fulin, Gao Shangyuan, entre otros—, tal como lo están haciendo en Europa y practicando en Estados Unidos, la región tendría que revisar seriamente a autores actuales, como Mazzucato, cuando recuerda:

Un Estado emprendedor no solo *elimina el riesgo* del sector privado, sino que también visualiza el espacio de riesgo y opera de forma atrevida y efectiva dentro de éste para conseguir que las cosas ocurran. De hecho, cuando el Estado no está convencido de su función, es más probable que sea *capturado* y sometido a los intereses privados. Cuando no asume un papel de liderazgo, se convierte en un pobre imitador de los comportamientos del sector privado, en lugar de una alternativa real. Y es más probable que las críticas habituales sobre su carácter lento y burocrático sean ciertas en países donde se le deja de lado y se le asigna un papel puramente *administrativo*. Así pues, tratar al Estado como un ente engoroso que solo es capaz de conseguir *fallos del mercado* es una profecía que termina por cumplirse.²³

En las naciones emergentes no está el poder para incidir en la conformación de los nuevos bloques hegemónicos, agotado el orden económico y político del siglo XX. Sin embargo, en la oportunidad y el talento de sus principales actores económicos y políticos, siempre estará la posibilidad de convertir retos en oportunidades.

Finalmente, en la nueva era del Pacífico, con todo su deslumbramiento, bagaje y relatoría, habrá de cuidarse de no caer en el síndrome de Vasco Núñez de Balboa, quien, por querer ser el primer occidental en ver el Pacífico, pagó con su propia cabeza la transgresión.

²³ Mariana Mazzucato, *El Estado emprendedor*, RBA, Barcelona, 2014, p. 34.

BIBLIOGRAFÍA

Anguiano, Eugenio, *China y Japón de 1850 a 1914*, Cuadernos de Trabajo CECHIMEX, UNAM, México, 2014.

Casarini, Nicola, “Todos los caminos llevan a Beijing”, *Vanguardia*, núm. 60 (2016).

Ferguson, Niall, *Civilización: Occidente y el resto*, Debate, México, 2012.

Frieden, Jeffrey A., *Capitalismo global*, Crítica, Barcelona, 2007.

Glucksmann, André, *Occidente contra Occidente*, Taurus, México, 2004.

Hobsbawm, Eric, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2007.

Hobsbawm, Eric, *Entrevista sobre el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2012.

Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, México, 2001.

Judt, Tony, *Algo va mal*, Taurus, México, 2013.

Mahbubani, Kishore, *¿Pueden pensar los asiáticos?*, Siglo XXI Editores, México, 2002.

Mahbubani, Kishore, *El nuevo hemisferio asiático*, Siglo XXI Editores, México, 2003.

Mazzucato, Mariana, *El Estado emprendedor*, RBA, Barcelona, 2014.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París, 2015.

Oropeza, Arturo, *México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IIJ/UNAM, México, 2008.

Oropeza, Arturo, “El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?”, en Arturo Oropeza (coord.), *El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, IIJ/UNAM, México, 2013.

Sachs, Jeffrey, *The Price of Civilization*, Vintage, Londres, 2013.

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO ENTRE EL MERCADO Y LAS INSTITUCIONES

JOSÉ ROLDÁN XOPA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Estado regulador?* III. *Las libertades económicas y los derechos humanos*. IV. *La dimensión institucional de la economía. Los órganos reguladores*. V. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales en materia de energía, telecomunicaciones y competencia económica modificaron sustancialmente el entendimiento que, desde la década de los ochenta del siglo pasado, se había mantenido en la Constitución. En aquel entonces, el capítulo económico de la Constitución agregaba a las potestades de propiedad sobre los recursos naturales —en particular la minería, los hidrocarburos y el espacio aéreo— la rectoría sobre el desarrollo nacional y las reglas sobre la intervención directa del Estado en la economía. La intervención de tal naturaleza se ordenó a partir de actividades estratégicas y prioritarias: en las primeras, se estableció una reserva pública para su realización en exclusiva —inicialmente la comunicación satelital (más tarde liberalizada), el servicio público de energía eléctrica, la explotación de los hidrocarburos, la petroquímica básica, la acuñación de moneda y la emisión de billetes—; mientras que en las segundas, por considerarse prioritarias, se canalizaron subsidios y se establecieron empresas públicas.

Los cambios tuvieron como eje la definición de los linderos de las funciones del Estado en la economía. Las reformas estructurales lo retiraron como agente económico monopolista en lo que quedaba de las áreas estratégicas y, en contrapartida, se reforzaron las atribuciones regulatorias y se dio un nuevo estatus constitucional a los órganos de defensa de la competencia y al regulador de las telecomunicaciones. En el sector de la energía, se reestructuraron los órganos reguladores, mejorando sus mecanismos de coordinación, y se creó una agencia encargada de la seguridad en materia de energía y medio ambiente.

Si sólo se atiende a lo anterior, estos cambios conducen a la afirmación de que estamos ante la conformación de un Estado regulador cuya función en el mercado es hacer frente a sus fallos. Sin embargo, tal certeza resulta apresurada si no se consideran algunas otras piezas necesarias para comprender la Constitución económica, pues la sola apreciación de que el Estado regula los fallos del mercado le daría una función subsidiaria; esto es, la idea de que el mercado es el mecanismo fundamental de realización de la economía y que el Estado tiene una función correctiva cuando se presentan —por citar ejemplos— externalidades, información asímética y cuestiones concernientes a los bienes públicos en sentido económico o a problemas de monopolio. En tal entendimiento, los mecanismos intervencionistas suponen un alcance de los derechos como el de propiedad, libertad de empresa y contratación en una condición de fundamentalidad, y, por tanto, las acciones públicas son de garantía a tales derechos: protección de la propiedad, garantía de los contratos, antimonopolios, principalmente presentes, por supuesto, en el ordenamiento máximo. Sin embargo, la Constitución mexicana establece, además, finalidades concernientes al desarrollo económico y de combate a la pobreza. En uno y otro casos, no se está ante funciones meramente subsidiarias, sino constructivistas.

El desarrollo económico y la acción frente a las desigualdades económicas vistas como tareas del Estado implican que, en ambos casos, las medidas intervencionistas requieren de políticas públicas de fomento, de conducción u orientación de actividades económicas.

cas, de ayudas gubernamentales para la inversión, de medidas redistributivas, por citar algunos casos. Tales acciones constructivistas¹ se traducen en medidas promercado, de reencauzamiento del mercado o limitadoras de él. El mercado puede verse como solución, pero también como problema. Por ejemplo, el fomento a la micro- y pequeña empresa puede contraponerse a una competencia abierta y requiere de tratos diferenciados; o bien, por razones de salud pública, pueden establecerse impuestos a productos altos en azúcares o grasas trans, a bebidas alcohólicas o al tabaco.

Así pues, la Constitución establece libertades económicas centrales para una economía de mercado como derechos protegibles y también establece fundamentos para limitarlas, como la función social de la propiedad, y limitaciones a las libertades de empresa o de industria cuando afecten los derechos de la sociedad, entre otros.

La acción pública frente al mercado tiene también una dimensión institucional tanto en la organización que gestiona o administra las atribuciones y acciones públicas como en un aspecto financiero o presupuestal. Cómo se organiza el Estado es otra cuestión relevante para los enfoques economicistas que pasa desapercibida. La economía de mercado y la política pública para el desarrollo o para el enfrentamiento de las desigualdades sociales requieren no sólo de instituciones, sino de buenas instituciones, y de procedimientos para diseñarlas, implementarlas y evaluarlas. En el caso mexicano, la transformación de los reguladores en órganos constitucionales autónomos plantea el nuevo escenario por analizar; sin embargo, también con la autonomía constitucional que se presenta, el Senado asume nuevas funciones en los frenos y contrapesos institucionales, aunque también en funciones de gobierno, particularmente en el nombramiento, la vigilancia y la rendición de cuentas.

¹ La idea del constructivismo jurídico está asociada a técnicas intervencionistas. Si bien la academia norteamericana lo asoció con una tendencia legislativa (*Cf.* Bruce A. Ackerman, *Del realismo al constructivismo jurídico*, Ariel, Madrid, 1988, pp. 105-141), la función constitucional tiene un alto componente de constructivismo jurisprudencial.

Para cerrar esta introducción, vale señalar que las reformas en materia de derechos humanos y de amparo también son esenciales en el entendimiento de la Constitución económica. El control de constitucionalidad en sede jurisdiccional ha sido un terreno particularmente intenso: los principios de universalidad, no regresividad, indivisibilidad e interdependencia, así como la interpretación conforme y el principio *pro persona*, son las claves de la nueva interpretación y argumentación constitucional. La interpretación y argumentación no se limitan a la tarea de decidir el caso —al determinar el sentido de las normas, función que los tribunales constitucionales desarrollan cotidianamente—, realizan algo más que desentrañar su significado. La función jurisprudencial estructura relaciones sociales y económicas, procesos políticos, funciones institucionales.

Las reformas constitucionales tienen diferencias de sentido entre sí. Los momentos y las circunstancias políticas en las que se dieron marcaron su impronta. El Pacto por México llevó a que las tres principales fuerzas políticas —el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— aprobaran las reformas en competencia y telecomunicaciones. En el acuerdo se distinguen los reguladores como constitucionales autónomos; la radiodifusión y las telecomunicaciones como servicios públicos; la predominancia como basamento para disminuir la participación de las grandes empresas en los mercados, y las reglas especiales para la revisión judicial. La reforma energética, acordada sin la participación del partido de izquierda (PRD), prescindió de la calidad de constitucionales autónomos para los reguladores energéticos, se retrajo el régimen de servicio público y se mercantilizaron las relaciones entre los proveedores del servicio y los usuarios. En conjunto, son reformas al capítulo económico de la Constitución, pero con sentidos conceptuales, ideológicos y de política contrastantes. Se trata de una Constitución hecha a varias manos.

Con este panorama, se plantea esta colaboración; para ello, los polos que se han elegido están entre el mercado, los derechos humanos y las instituciones; y, en medio, los quehaceres estatales,

para los cuales se dota de una organización institucional, cuya función es garantizar los derechos y realizar las políticas públicas. Si bien las administraciones, por su cometido institucional, tienen a su cargo las garantías primarias, los tribunales que conocen del control de legalidad o la constitucionalidad son cada vez de mayor relevancia.

La creación de órganos constitucionales autónomos con función regulatoria —la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)— y el incremento de la autonomía de los órganos reguladores coordinados —la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)— también han diversificado la determinación de las políticas públicas, relativizando la conducción del Ejecutivo, en el alcance tanto de los instrumentos de planeación como de los instrumentos regulatorios que proveen a la aplicación de la ley. Así pues, la función reguladora de la economía reside en varios centros de decisión y da lugar a una administración policéntrica.

En el caso de los tribunales, a las funciones tradicionales de nulidad, invalidez de actos de autoridad o desaplicación (en el caso de normas generales), se suman funciones interpretativas que impactan el entendimiento de las políticas públicas en materia económica. Así, los tribunales, mediante la interpretación y los efectos de sus sentencias, asumen también una función reguladora. Al precisar derechos u obligaciones, las sentencias establecen diversos estatutos personales en un contexto en el que económicamente todos compiten, pero, jurídicamente, unos tienen alguna protección constitucional que puede alterar la paridad en la competencia.

En la reforma constitucional en materia de amparo, se abre la posibilidad de que particulares que realicen actos de autoridad sean considerados responsables en los juicios de amparo; en algunos casos, porque los particulares tienen la calidad de concesionarios de servicios públicos (lo que sucede en telecomunicaciones y radiodifusión) o por el tipo de actividad que practican o los servicios que ofrecen (por ejemplo, el acceso a la internet de banda ancha, declarado como derecho por la Constitución, o electricidad,

por su especial relevancia en las necesidades básicas). En consecuencia, las empresas, de acuerdo con el tipo de relaciones jurídicas que establecen, pueden colocarse como titulares de derechos, o bien como autoridades.

De esta manera, la Constitución —en palabras de Tushnet— se forma ya a varias voces. La constitucionalización de la función regulatoria, de los órganos reguladores, y de reglas y principios especiales, en particular las reglas aplicables a la revisión judicial (eliminación directa del juicio contencioso administrativo, imposibilidad de otorgamiento de medidas cautelares en el juicio de amparo y suspensión de la ejecución de sanciones pecuniarias hasta la resolución definitiva del amparo), dibujan en su conjunto un ámbito identificable por su racionalidad. La eficiencia económica es el referente común que alinea las libertades y las intervenciones públicas. En la función administrativa, los reguladores conforman un conjunto de órganos que, independientemente de su tipo normativo, se identifican como cuerpos técnicos, que en el ejercicio de su autonomía realizan ya funciones de gobierno. En la judicatura se establecen tribunales especializados debido a que la materia requiere una atención institucional no ordinaria.

II. ¿ESTADO REGULADOR?

La función reguladora como un concepto incorporado en la reforma de 2013 al lenguaje constitucional tiene antecedentes normativos en la legislación; formalmente se está ante una constitucionalización de la función. No obstante, la regulación no es tampoco novedosa en nuestro ordenamiento jurídico. Desde la década de los noventa del siglo pasado, la mejora regulatoria y la emisión de diversas leyes sectoriales eran conocidos como “sectores regulados”. En la reforma constitucional, en su antecedente legislativo y, de manera creciente, en el terreno judicial, se recurre a las raíces teóricas de la regulación que centran su funcionalidad en el modo de afectación al comportamiento de los agentes a los que se dirige y al resultado buscado.

La regulación, en principio, supone la neutralidad frente al mercado y los agentes que actúan en él. Esto supondría también la neutralidad de la Constitución económica. En su origen, la regulación, como intervención pública, se justifica cuando hay fallos de mercado: *a)* déficit de competencia: posición de monopolio, monopolio natural y competencia destructiva; *b)* déficit de información: riesgo temporal, selección adversa y asimetrías informativas, y *c)* externalidades. La regulación es subsidiaria de la “autorregulación” del mercado, es una acción *ex post*.² La apreciación neoclásica supone que la oferta y la demanda constituyen el mecanismo que ordena los mercados. La libertad para hacer posible la concurrencia y los mercados está en el ámbito de la competencia económica, y corresponde a un derecho negativo, es decir, de oposición a la intervención pública. Se formula que el conocimiento económico, particularmente en la economía normativa, no solamente describe, sino que cumple una función prescriptiva sobre los mercados y, consecuentemente, sobre las intervenciones públicas. Las apreciaciones sobre las virtudes del abstencionismo estatal han sido moderadas por acontecimientos tales como la crisis de los bonos inmobiliarios en Estados Unidos. Luego de la experiencia, exponentes del pensamiento liberal como Richard Posner han expresado su escepticismo acerca de la autorregulación del mercado y, en contrapartida, el alcance del derecho y el desempeño de las instituciones públicas.³

Así pues, la neutralidad como condición institucional se refiere a la relevancia que tienen la claridad y la certidumbre de las reglas de aplicación por igual a los agentes económicos. Establece como derechos o bienes constitucionalmente protegidos las libertades y los derechos económicos (libertad de empresa, comercio, propiedad), y su proceso de mercado. Sin embargo, como se ha mencionado, la Constitución mexicana no corresponde a la ortodoxia liberal,

² Para todos estos puntos puede consultarse a Stephen G. Breyer, *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, 1982, pp. 15-36.

³ Cf. Richard A. Posner, *La crisis de la democracia capitalista*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 50-65.

considera la limitación de los derechos de propiedad por razón de su función social, la posibilidad de establecer precios fijos y subsidios en actividades que se consideren prioritarias. Por eso, la neutralidad tiene sesgos: hace referencia al desarrollo económico y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; de ahí que en sectores como el de telecomunicaciones, determinados derechos como los de las audiencias o el acceso a la banda ancha se establecen como derechos humanos. De esta suerte, la configuración constitucional del mercado y las intervenciones públicas se determinan tomando en cuenta un ámbito de libertades (empresa, comercio, propiedad), un estatus constitucional de modalidades o restricciones a la actividad empresarial o la de los servicios establecidos también como derechos (derechos de las audiencias, servicios de banda ancha, derechos de los consumidores, principalmente) y un conjunto de instrumentos de política económica, de uso discrecional (precios fijos, subsidios, regulación) o ante situaciones determinadas (prohibición y sanciones a prácticas dañinas para el proceso de competencia impuestas a un operador predominante).

La demarcación constitucional de los ámbitos de libertad y de las técnicas intervencionistas permite establecer los sentidos del poder normativo, ya sea en la preservación de las condiciones de competencia o en el ejercicio constructivista. La regulación tiene un sentido constructivista. Baldwin y Cabe puntualizan esto de la siguiente manera: “deliberada influencia pública sobre ciertas actividades por las que comprende todas las formas de acción pública que tienen como finalidad influir sobre las actividades, tanto por medidas imperativas como no imperativas; lo relevante es el influjo intencionado sobre las actividades industriales o sociales”.⁴

La presencia de la regulación se ha unido en México al postulado constitucional que asigna al Estado una función de rector del desarrollo. Regir es, entonces, *regular*; esto ha marcado el tránsito de un modelo de Estado de derecho (en donde el Estado tenía una función subsidiaria y secundaria para intervenir en caso de una ruptura

⁴ Robert Baldwin, *Understanding Regulation*, Oxford University Press, Londres, 1999, p. 2.

del orden público) al de Estado social de derecho (en donde tiene una función central de rectoría económica), cuyo fundamento se encuentra en los artículos 25 y 28 de la Constitución mexicana. En sede jurisdiccional, la idea del Estado regulador ha sido recogida como parámetro de calificación de la constitucionalidad de determinadas medidas, señalando que presuponen un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un bien público. Por lo anterior, su conducta está regulada por normas que, si bien tienen como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integran por una pluralidad de instrumentos normativos, como reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas (NOM) u otras de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de políticas públicas, establecidos en la Constitución o en las leyes que, en contrapartida, se han de desarrollar por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos. De ahí que el modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el de legalidad —el cual requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado— y los de eficiencia y objetividad —que necesitan que los órganos expertos y técnicos conduzcan esos principios de política pública a una realización óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podría haber previsto el legislador, ya que, de lo contrario, estarían en riesgo constante de quedar obsoletas, pues los cambios en los sectores tecnificados obligarían a una adaptación incesante poco propicia para el proceso legislativo y más apropiada para los procedimientos administrativos—.⁵

⁵ Cf. “Estado regulador. Parámetro constitucional para determinar la validez de sus sanciones”, Tesis 1a. CCCXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2014, p. 574. Registro: 2007408, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional. Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V.

La regulación se verá potenciada también como técnica de decisión normativa. Derivada de la discusión sobre justicia cotidiana, el Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma constitucional al artículo 25 en materia de mejora regulatoria. La reforma plantea que deberán observarse los principios y las bases para el establecimiento e implementación de una política pública en materia de mejora regulatoria, a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, el catálogo nacional de trámites y la obligatoriedad para inscribirlos, con el fin de generar seguridad jurídica a los particulares, así como las obligaciones de las autoridades para facilitar los trámites y la obtención de servicios.

De ello se derivó la ley general de alcance nacional. Si se toma en cuenta que la mejora regulatoria es una metodología cuyo valor reside en mejorar la decisión de las autoridades, la decisión de regular alguna actividad humana requiere conocer con precisión el problema público por enfrentar o resolver y si, para tal propósito, es necesaria la regulación. La mejora regulatoria pretende mejorar la calidad, viabilidad y confianza en la decisión. El análisis de impacto regulatorio provee información útil para saber de qué manera puede lograrse el mayor beneficio social con los menores costos para las personas y para las instituciones.

Una de las herramientas centrales es el análisis de impacto regulatorio, el cual permite evaluar una propuesta de regulación, proporcionando información relevante para garantizar que los beneficios sean superiores a los costos; asimismo, permite ponderar la conveniencia o ventaja que una alternativa de solución tiene respecto de otras. Las metodologías de análisis costo/beneficio se han

30 de abril de 2014. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

perfeccionado a lo largo de las últimas décadas, desde la Manifestación de Impacto Regulatorio —empleada inicialmente por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer)— hasta el modelo de costeo estándar y el análisis de impacto regulatorio. Esta reforma implica la posibilidad de extender dicha metodología a los distintos órdenes de gobierno, que a su vez tienen diferentes grados de desarrollo y de aprovisionamiento institucional para enfrentar una función que tiene complejidad técnica en la reforma constitucional.

III. LAS LIBERTADES ECONÓMICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

La propiedad y la libertad de contratación, de empresa y de concurrencia son necesarias para el mercado. Las diversas declaraciones de derechos, las constituciones y los instrumentos internacionales incorporan en el catálogo de los derechos los relacionados con las libertades de mercado. La Constitución mexicana protege la propiedad privada (artículo 27), la libertad de empresa y de comercio (artículo 5), la libertad de concurrir a los mercados (artículo 28), y paralelamente sus moderaciones, restricciones o límites: la función social de la propiedad, los derechos de la sociedad, la prohibición de los monopolios, entre otros.⁶

La historia de los derechos, vista a partir del eje libertad/igualdad, está a su vez apoyada en reflexiones teóricas problemáticas. Las teorías son terrenos de encuentros de diverso tipo, particularmente en lo que se refiere a la apreciación de los derechos fundamentales, que a la vez son apreciaciones sociales.

En el Estado regulador, los materiales básicos de su función son las libertades y sus capacidades correctivas y constructivistas. En tal sentido y recogiendo lo dicho por Vanberg, el orden del mercado

⁶ La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece derechos análogos: el derecho a la propiedad privada (artículo 21) y a la libertad de asociación con fines económicos (artículo 16).

—definido por su marco institucional— es una cuestión de elección constitucional (explícita o implícita) en función de los procesos de mercado, que además implica cuáles reglas son deseables.

De esta suerte, el derecho en su papel de orientación social establece las conductas debidas; en conjunto, la regulación estructura políticas públicas, establece ámbitos de actuación de los agentes sociales, roles públicos y privados, y crea o asigna competencias a instituciones gubernamentales. El derecho es más una técnica de medios que de fines. Los fines como consecuencias o como estados de cosas son menos ponderados en el derecho que los fines como estados de cosas deseables, o como principios, es decir, en cuanto construcciones argumentales.

Así pues, el Estado es un generador de regulaciones dirigidas a los agentes económicos y, a la vez, es un ejecutor de tales regulaciones (*rulemaking* y *adjudication*). La regulación constitucional mexicana tiene orientaciones de sentido; no se está ante una Constitución neutral de economía de mercado en el entendimiento más liberal. La normativa, la narrativa jurisprudencial y el discurso constitucional están permeados por el Estado social y sus consideraciones a la igualdad social, la protección a los consumidores, el acceso a los productos de primera necesidad y, más recientemente, la presencia de una dualidad mercancías/derechos altamente problemática (es el caso de la internet de banda ancha).

El hecho de que se constitucionalice la regulación y sus propósitos de eficiencia económica, al lado del constitucionalismo social y la protección a sectores vulnerables (consumidores, sujetos indígenas, menores de edad, etc.) o los asuntos de interés general, da como resultado un cúmulo de relaciones intraconstitucionales no necesariamente pacíficas. La incorporación de contenidos constitucionales, donde cada paquete de reformas supone políticas con sus propios supuestos y objetivos, se acompaña también de discursos y *stakeholders* especializados. Cada reforma, vista en sí como una unidad de sentido, conlleva apreciaciones “departamentalizadas” de la Constitución; este fenómeno no es solamente académico, sino que se extiende a la ejecución y al control judicial. La se-

paración de la Administración Pública Federal (APF) es también un distanciamiento de la política de gobierno del Ejecutivo. El *expertise* técnico, como el ámbito natural de los reguladores, es rebasado en algunos casos por la política pública decidida por el regulador. La creación de tribunales especializados es también un aliciente para que el control judicial de lo regulatorio sea administrado por departamentos. La lógica departamentalista es una tendencia natural propia del motivo de cada reforma: presentarse como solución al problema específico, por ejemplo, la necesidad de inversión y la crisis energética; la necesidad de acotar el poder de las empresas de medios y de telecomunicaciones; el acceso social a la banda ancha, etcétera.

Vistas las reformas constitucionales como decisiones para resolver problemas sociales, comparten la lógica de la política pública; estamos ante un proceso de reforma constitucional por políticas. Tal lógica es contrastante con apreciaciones holísticas y problemáticas para la interpretación sistemática de la Constitución. La apertura en el enfoque incrementa las posibilidades de conflictos: ¿se resolvería de la misma manera un problema si se valora la internet como una mercancía que como un derecho humano?

En la conceptualización de las libertades y los derechos económicos sustanciales para el mercado la discusión es de lo más rica. Los discursos y las narrativas desde la economía, la regulación o el derecho son diversas, contrastantes y aun contradictorias. El discurso de los derechos no es exclusivo de las teorías jurídicas. Los derechos no son apreciados solamente como piezas jurídicas, sino como posibilidades de acción en las decisiones sobre recursos escasos, por ejemplo, que en conjunto conforman cierto tipo de sociedad o de desarrollo.

El mercado, en su concepción más liberal, es apreciado como una conformación social básica para organizar la sociedad. La definición de los derechos de propiedad, la protección de las libertades de comercio, empresa, concurrencia y la potencial competencia al acceder al mercado son sus piezas básicas. La competencia —dice Hayek— opera como un proceso de descubrimiento que ofrece oportunidades, la posibilidad de aprovechar ventajas,

y transmite a otros esa posibilidad; el mercado es un mecanismo de transmisión de información, de descubrimiento de preferencias por satisfacer, de precios.⁷

Por otra parte, la legislación antimonopolios como regulación pública de la economía se justifica por el daño que éstos causan a la eficiencia económica, debido a la transferencia de riqueza de los consumidores a los monopolistas que imponen los precios. El monopolio tiene costos sociales.

Desde el punto de vista de las teorías jurídicas de los derechos, las apreciaciones son diversas y también las implicaciones. Por ejemplo, Dworkin, uno de los autores más influyentes en el pensamiento jurídico sobre los derechos, parte de la idea de que frecuentemente hay una sola respuesta correcta, objetando los planteamientos que admiten una diversidad de respuestas.⁸ Tal punto de partida metodológico, ligado a las piezas de construcción de razonamiento: los principios y su función argumental, tiene también implicaciones en las respuestas a los problemas. El postulado de la respuesta correcta única puede ser adverso a la racionalidad instrumental y al pensamiento estratégico. La argumentación basada en principios puede no ser apta para atender las consecuencias de las decisiones, sino para postulados de principio como argumentos de autoridad.

Además de los problemas metodológicos en el análisis y abordaje de los problemas, se encuentra la cuestión de *qué son* los derechos, a la que sigue la de *cuáles son*. Otro autor no menos influyente es Ferrajoli. Para el profesor italiano, los derechos fundamentales tienen, como primer rasgo, la universalidad y, como segundo, los estatus de la persona: corresponden a la personalidad “natural”, a su condición personal de ciudadano y a su capacidad de obrar.

“Así pues —dice Ferrajoli— denominaré ‘derechos fundamentales’ a aquellos derechos que corresponden universalmente a ‘todos’ en cuanto ‘personas naturales’, en cuanto ‘ciudadanos’, en cuanto

⁷ Friedrich A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, vol. II, Unión Editorial, Caracas, 1988, p. 210.

⁸ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Planeta, Barcelona, 1995, p. 397.

personas naturales ‘capaces de obrar’ o en cuanto ‘ciudadanos capaces de obrar’”.⁹ A partir de lo anterior, distingue los siguientes tipos: derechos humanos, derechos públicos, derechos políticos y derechos civiles. Los primeros son aquellos que corresponden a los seres humanos en cuanto tales (vida, dignidad, *habeas corpus*, intimidad, privacidad, inviolabilidad del domicilio y la correspondencia); los derechos públicos son los que corresponden a las personas naturales en cuanto ciudadanos (derecho de reunión, residencia, trabajo, circulación); los derechos políticos o derechos-potestad corresponden a los ciudadanos con capacidad de obrar (voto activo y pasivo, acceso a cargos públicos), y, finalmente, los civiles.

Para Ferrajoli, los derechos civiles son aquellos reconocidos a la persona en cuanto es capaz de obrar, son derechos-poder en los que se funda la sociedad civil y el mercado (capacidad negocial, libertad de empresa y otras formas de libertad mercantil o profesional). Son derechos secundarios o instrumentales, a diferencia de los humanos y públicos, que son primarios o sustanciales.

Una de las posturas interesantes, y más para nuestro tema, es la exclusión del ámbito de los derechos fundamentales que Ferrajoli hace de los derechos patrimoniales. Éstos se distinguen de los fundamentales, ya que son singulares (tienen por objeto bienes o prestaciones concretas) en lugar de universales y son disponibles en lugar de indisponibles. Los derechos fundamentales no son jamás patrimoniales, están excluidos de la disponibilidad. Los derechos patrimoniales, agrega el autor, excluyen a todas las demás personas. Los fundamentales corresponden en igual forma y medida. Al igual que los patrimoniales, son derechos subjetivos, ya que son intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas o negativas. Los derechos fundamentales son subjetivos y son universales.¹⁰

⁹ Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, Trotta, Madrid, 2011, p. 686.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 684-700.

El desarrollo teórico de Ferrajoli se dirige a responder la pregunta de *qué son* los derechos fundamentales; la respuesta a *cuáles son* se la deja al derecho positivo. No es el caso de esta colaboración examinar el catálogo de los derechos económicos ni hacer una dogmática de ellos; en la antesala de tal análisis y por la relevancia que puede tener para esa tarea, las diversas teorías proveen preconcepciones de los métodos y técnicas de análisis, así como de concepciones sustantivas sobre los derechos. De cara al análisis de la Constitución económica, los mercados y los derechos humanos, suponer que hay respuestas correctas únicas, enfoques principalistas de la Constitución y concepciones sustantivas sobre los derechos humanos es central en la comprensión de los derechos en la economía.

IV. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA. LOS ÓRGANOS REGULADORES

El incremento de órganos constitucionales autónomos producto de las reformas de los últimos años ha modificado sustancialmente el arreglo institucional *de* los poderes y *entre* los poderes. El modelo de administración presidencialista en el que el Ejecutivo ejercía los poderes plenos como jefe del gobierno y de la administración no solamente se ha extinguido, sino, aún más, emigrado a nuevos centros de decisión. Este desplazamiento requiere de una nueva explicación no solamente institucional, sino de su nueva función en la arquitectura de la Constitución.

Asimismo, su diseño involucra al Congreso —y al Senado en específico— en una diversidad de funciones tales como la designación de integrantes de los órganos de decisión y de gobierno, o prórroga en su caso, la recepción de informes periódicos de actividades, el juicio político y la declaración de procedencia. Para destacar lo anterior, basta mencionar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Así pues, al analizar las funciones de control del Senado sobre los organismos constitucionales autónomos (OCA),

deben tenerse presentes dos niveles de apreciación: uno inmediato, referente a las atribuciones concretas del Senado sobre tales entidades (nombramiento, información, controles políticos); otro mediato y referente al funcionamiento del Estado mexicano. El Senado tiene una función estratégica en el sistema de frenos y contrapesos, de manera que si, en los orígenes del constitucionalismo federal se explicaba su creación como contrapeso de los diputados y, con éstos, de los otros dos poderes, ahora tal función se diversifica. Al ser centros de ejercicio de poder, los OCA requieren de contrapesos que se dan con el modo de ejercer las atribuciones. En esta última función no se está ya ante la mera cuestión de potestades o competencias, sino en el modo de su desempeño; es decir, si su intervención contribuye a balancear los riesgos de abuso del poder, o bien, si contribuye a mejorar el desempeño de los entes autónomos.

La experiencia que a lo largo de estos años se ha acumulado en la relación del Senado con los OCA ha sido accidentada, pero con tendencia a intensificarse. Desde los intentos iniciales por participar en la no objeción o ratificación de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) como órgano desconcentrado que fue declarado inconstitucional por la Corte, hasta que, ya constitucionalizados, fueron designados en los casos del INAI (antes IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), y ratificados como en los casos de la Cofece, IFT, los cuales se agregan a los ya existentes de la Fiscalía General (antes PGR, Procuraduría General de la República), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Banco de México (Banxico) o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Se han presentado cuestiones que ponen en el centro de la reflexión la calidad de las intervenciones senatoriales. La acción frente a ellos ha sido dispar: más intrusiva y de ruptura de procesos previamente trazados, como en el IFAI, la Cofece y el IFT, donde decidieron renovar totalmente los órganos máximos, o bien que han sido más cuidados, como en las designaciones de Banxico. En dichas experiencias se acumulan buenas y malas prácticas cuyos resultados ya se han manifestado o que aún están por verse.

El sintético repaso anterior tiene el propósito de centrar la finalidad principal de este texto: exponer los problemas principales en las funciones de control del Senado hacia los OCA.

En el proceso de “despresidencialización” ha estado presente una diversidad de razones, dependiendo de las peculiaridades de cada OCA. La posibilidad de manipulación y la desconfianza a la sujeción presidencial ha sido una constante. El repaso a los orígenes de la primera generación de OCA muestra que la autonomía de Banxico se plantea luego de la crisis de la década de los setenta; el Instituto Federal Electoral (IFE) del monopartidismo y los fraudes electorales; la CNDH ante las secuelas de la guerra sucia y las limitaciones de los controles judiciales.

La estabilidad económica, el arbitraje y la neutralidad política —la mejor garantía de los derechos humanos— fueron buenos motivos para innovar la organización constitucionalizada. En contraste, en los recientes OCA —la Cofece, el IFT, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)— hay decisiones de compromiso y de intención para limitar al presidente; se asiste más ante una cuestión de “poder”, de quién o quiénes deciden qué. Si bien en el caso de los órganos reguladores se ha desarrollado una extensa reflexión y bibliografía¹¹ que destaca como deseable la autonomía funcional de los órganos de decisión política, se ha concentrado tal autonomía como una forma de organización institucional instrumental que posibilita la objetividad en la decisión pública. Sin embargo, tal autonomía no se ha planteado en la discusión especializada al grado de recomendar su separación de la política económica o de las definiciones de política pública.

Tenemos entonces, por una parte, que, en el ejercicio de sus funciones legislativas, el Senado ha tenido un papel notable en el diseño de los diversos OCA, pues se observa que el proceso de discusión

¹¹ Véase de Peter Spink, “Modernización de la Administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. Orientaciones metodológicas”, en Peter Spink, Francisco Longo y Koldo Echebarri (coords.), *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*, CLAD, Caracas, 2001.

de las iniciativas ha tenido en ese órgano una fase destacada para los acuerdos políticos. Por otro lado, una vez consumada la parte legislativa, se activan las funciones de control.

En la primera de las funciones, la explicación de los diversos modelos de organización de los OCA debe ser la base para proyectar un posible análisis *ex post* de la creación legislativa, así como para establecer los referentes de la evaluación del desempeño.

En las funciones de control,¹² además de los diseños normativos, hay que ponderar las prácticas observadas. Si los procedimientos que desahogue el Senado en la designación están diseñados para garantizar estándares mínimos en los seleccionados, aumentará la probabilidad de que haya mejores perfiles. Si el Senado cuenta con instrumentos para evaluar el desempeño de los OCA a partir de los informes periódicos que éste tiene obligación de rendir, hay mayor probabilidad de que la rendición de cuentas sea eficaz.

La Administración Pública Federal ha tenido profundos cambios en las últimas tres décadas. Los rasgos principales de su evolución son los siguientes:

- a) En la década de los noventa, se inició la creación de órganos reguladores como la Comisión Federal de Competencia Económica (CFC)¹³, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)¹⁴, y la Comisión Reguladora de Energía (CRE),¹⁵ principalmente, que tuvieron en común la característica formal de constituirse como órganos descentrados y, funcionalmente, con ámbitos de autonomía crecientes (en particular la Cofetel).

¹² Véase *La función legislativa*, Senado de la República, México, 2012, pp. 132 y ss.

¹³ Creada en la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1992.

¹⁴ Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 1996.

¹⁵ Creada en Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de octubre de 1995.

- b) La creación de entidades dotadas de autoridad (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, IMPI),¹⁶ entidades a cargo de alguna área de gestión focalizada (mujeres, indígenas, familia, juventud), así como de empresas paraestatales encargadas de actividades económicas, todas ellas como organismos públicos descentralizados, lo que provoca que en un mismo tipo organizativo convivan diversas funciones.
- c) La presencia creciente de entidades descentralizadas que, por diversas razones, no se encuentran sectorizadas en alguna secretaría de Estado.
- d) La transformación de entidades desconcentradas (Cofetel, Cofeco) o descentralizadas (Inegi, IFAI), que en su origen forman parte de la APF, en organismos constitucionales autónomos.¹⁷

El funcionamiento de la APF tiene, entre otras, una dificultad en su expresión jurídica, en tanto el modelo fundamental que estructuró a la APF —formalizado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)— quedó rebasado y fue desbordado al paso de los años. La LOAPF, que data de 1976, se diseñó bajo un entendimiento de organización administrativa jerarquizada de mando y control, en el que las decisiones fundamentales y de conducción residen en el presidente y en los secretarios de Estado.

Con este modelo, los controles senatoriales se ejercían hacia la APF, bajo el supuesto de los mandos políticos del presidente y de los secretarios de Estado, pues supone la jerarquía de sus titulares. Los esquemas para garantizar la decisión y conducción política fueron garantizados (en la reforma de fines de la década de los se-

¹⁶ Originalmente creado, su actual estructura data del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de diciembre de 1993.

¹⁷ La transformación de los órganos desconcentrados referidos se realiza por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013. Previamente, el Inegi se transformó en órgano constitucional autónomo por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 2006. Por su parte, la transformación del IFAI en un órgano de tal tipo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 2014.

tenta) con mecanismos de nombramiento, presupuestarios, de disciplina y de revisión de las decisiones.

Una primera manifestación de los OCA en los ámbitos de administración es su propia transformación orgánica. Se conforma ya una administración policéntrica que presenta nuevos retos en los diseños legislativos y en el control congresional, si se atiende a que éstos deben tender hacia la gobernabilidad democrática y hacia mejores condiciones de desarrollo. El mando político de los secretarios y del Ejecutivo (mediante diversos mecanismos: decisión, voto, nombramiento y presupuesto, principalmente), que les permitía fincar en ellos la responsabilidad sobre los organismos bajo su competencia, no funciona más.

Con los OCA no se responde al Ejecutivo, aun cuando en algunos casos, como el del IFT, se vinculan al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Existe entonces el riesgo de que haya una ausencia de poder en la exigencia de la rendición de cuentas. En el nuevo diseño constitucional, el Senado asume atribuciones para que se le presenten cuentas, por lo que es su responsabilidad hacerlo eficazmente. En el entendido de que el PND es, en lo fundamental, definición de políticas, el resultado institucional y funcional es que el IFT está guiado por la política pública presidencial, es decir, con una autonomía acotada en tal terreno, pero con insuficientes mecanismos de rendición de cuentas.

Además del cambio formal en el tipo de organización institucional, debe considerarse también el tipo de función que realiza el o los órganos en cuestión. Por ejemplo, para una entidad como la CNDH, cuyo rol es el control no jurisdiccional de entes gubernamentales, la autonomía es condición necesaria de legitimidad. En el caso contrario están áreas como las telecomunicaciones, donde el órgano encargado atiende una función administrativa en la que hay orientaciones de política pública, metas de gobierno, actos de autoridad, actos de habilitación para la realización de actividades o aprovechamiento de bienes del dominio público, principalmente la APF y el Ejecutivo. La situación anterior se da de manera más clara en el caso de las telecomunicaciones.

En este último caso se presenta una situación en la cual el PND es norma de conducta para el nuevo IFT, sin embargo, los instru-

mentos de verificación y rendición de cuentas a cargo del Ejecutivo se ven disminuidos en comparación con los que ejerce sobre el resto de la Administración. Ante esto, los controles congresionales se hacen presentes, aunque con una mayor politización y una menor infraestructura técnica. La autonomía implica la no subordinación, y con ella los poderes de verificación y control presupuestario y disciplinario de la Administración se pierden y no son sustituidos por otros. De esta suerte, mientras el Ejecutivo puede (en el PND o en los programas sectoriales) establecer los objetivos de su administración y ordenar, coordinar, cambiar a los mandos o sancionar, estas mismas posibilidades no se dan en el caso de los OCA.

En tales condiciones, el seguimiento y la verificación de su desempeño tendrá que ser replanteado. Los mecanismos de mando y control no resultan ser los aplicables en tal contexto y se requiere poner en práctica nuevos mecanismos de coordinación institucional y de acuerdo. Los mecanismos de control y verificación a cargo del Ejecutivo tendrán que dar paso a los mecanismos congresionales de control y rendición de cuentas.

Nombramiento

La tabla 1 tiene el propósito de exponer la función del Senado y, en su caso, la de otros órganos del Estado. El propósito es tener la comparación que ilustre el juego de frenos y contrapesos y las decisiones a cargo del propio Senado.

TABLA 1

OCA	Ejecutivo	Senado
Banco de México	Propone al gobernador y vicegobernadores	Ratifica
INEE	Integra la terna y la somete al Senado	Designa de entre la terna con dos terceras partes del voto de los presentes.

TABLA 1 (cont.)

OCA	Ejecutivo	Senado
IFT	Nombra comisionados de entre los seleccionados en el procedimiento previo.	Ratifica los nombramientos hechos por el Ejecutivo y designa al presidente de entre los comisionados.
Cofece	Nombra comisionados de entre los seleccionados en el procedimiento previo.	Ratifica los nombramientos hechos por el Ejecutivo y designa al presidente de entre los comisionados.
Coneval		Corresponde a la Cámara de Diputados.
Inegi	Designa miembros de la Junta de Gobierno.	Aprueba el nombramiento.

La tabla muestra la diferencia de procedimientos y combinaciones posibles en los que hay participación variada del Ejecutivo y del Senado.

- 1) *Funciones de ratificación o aprobación.* En los casos de Banxico y del Inegi, el Senado tiene a su cargo la ratificación o aprobación a partir de la propuesta del Ejecutivo.
- 2) *Funciones de ratificación de comisionados y selección del presidente.* A diferencia de la aprobación, o ratificación, cuya decisión es binaria (se acepta o se rechaza), al agregarse la función de selección y designación del presidente del órgano, se ponen en juego otros elementos en la decisión, en particular la selección de un perfil con habilidades de liderazgo, de gestión administrativa y de conducción política.

La revisión de los diversos procedimientos de designación muestra la variedad de funciones y lógicas que se da en cada uno de los OCA. Si se individualiza el procedimiento en actos o funciones la cadena igualmente es diversa: convocatorias, recepción y revisión de documentos, determinación de los criterios de selección, comparecencias y entrevistas, nombramiento, ratificación, selección del presidente del órgano.

En la toma de decisiones asociadas a los anteriores actos encadenados, se encuentra también una lógica política. El procedimiento instrumentado para las designaciones en el IFAI es un buen ejemplo de los distintos aspectos involucrados. El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) estableció un procedimiento sencillo: se abre la convocatoria, se reciben propuestas que pasan por el primer filtro “formal” de la Jucopo, luego se envían a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos Segunda, quienes harán las comparecencias y presentarán al pleno las propuestas definitivas. Para ser candidato se requieren requisitos mínimos: ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por algún delito que merezca pena corporal por más de un año de prisión (a menos que fuera por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastimare la buena fama), residencia en el país durante los dos años anteriores, y no haber sido secretario de Estado, procurador general (ahora fiscal), o, en la Ciudad de México, senador, diputado federal, gobernador o jefe de Gobierno.

En tanto no se establecen requisitos sobre conocimientos o experiencia relacionados con las materias del IFAI, la regla tiene un sentido inclusivo más que excluyente. Los requisitos son más negativos que positivos. Sólo podrán excluirse quienes no acrediten los requisitos formales o falseen la información. Los requisitos subjetivos, como la buena reputación, se presumen. La ley en tal rubro es más específica al exigir “haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley”.

La función de la Jucopo es articular los acuerdos políticos como instancia que reúne las cúpulas de las fracciones. Las comisiones tienen un alcance y función distintos. Salvo el caso de las presidencias, en las que el juego e influencia depende del acuerdo político, su integración se da a impulso de las agendas e intereses de los senadores. En el caso de las designaciones en el IFAI, el Acuerdo de la Jucopo cambia las reglas del juego establecidas en la reforma constitucional. El Acuerdo dice que luego de la “amplia consulta” a la sociedad, “los grupos parlamentarios” propondrán a los candidatos; de esta manera desplaza a los grupos parlamentarios como las instancias de generación de los candidatos. Esto no es necesariamente negativo, ya que, de haberse dado la propuesta por los grupos, equivaldría a una mayor partidización en la selección; de esta forma, se cambia la lógica de la decisión.

Ahora bien, como se manifestó en el proceso de designación, el diseño del procedimiento para el IFAI presenta un déficit técnico que contrasta, por ejemplo, con el de la Cofece y el del IFT. Sin marco institucional expreso, pero que tampoco lo prohibía, se formó, a instancia de la Comisión, un comité de expertos que acompañó el proceso de selección y aportó una dosis de objetividad, y es un primer ejercicio para realizar una metodología de evaluación de los aspirantes.¹⁸ La experiencia posteriormente fue replicada en la Ciudad de México.

La metodología desarrollada incluye la acreditación de conocimientos en la materia (datos personales, acceso a la información y transparencia) y, en segundo término, el soporte documental; de esta manera, los criterios empleados valoran lo siguiente:

- 1) *Trayectoria profesional acreditada y verificable.* Considera la experiencia de las aspirantes en órganos, instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la

¹⁸ “Informe del acompañamiento al proceso de designación de los Comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública y Datos Personales”, Senado de la República, México, 2014. Consultado en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Informe_designacion.pdf.

transparencia, la garantía del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, archivos públicos o la rendición de cuentas, así como sus aportaciones académicas, profesionales o civiles en la materia.

- 2) *Objetividad, autonomía e independencia de los partidos políticos.* Toma en cuenta la evidencia disponible para acreditar que las aspirantes hayan dado prueba de su objetividad y autonomía.
- 3) *Compromiso con los derechos humanos.* Se observa el desempeño que hayan tenido las aspirantes durante su trayectoria profesional en la promoción y la defensa de los derechos humanos. Se pone especial atención en los datos que demuestren la salvaguarda de los principios de máxima publicidad y defensa del interés público, así como su compromiso con la más plena garantía del derecho de acceso a la información.
- 4) *Experiencia en cuerpos colegiados.* Se valoran las experiencias exitosas que hayan demostrado las aspirantes como miembros de otros cuerpos colegiados, de cualquier naturaleza.
- 5) *Trayectoria con los sujetos obligados.* Contempla la experiencia profesional, académica o de participación social que los aspirantes acrediten respecto a los sujetos obligados por la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información.
- 6) *Calidad, estructura y factibilidad de su programa de trabajo.* Valora la claridad de ideas, la pertinencia y alcance de las propuestas, la definición y forma de enfrentamiento de los problemas, así como la posibilidad de su ejecución.
- 7) *Prestigio y reputación pública.* Toma en cuenta las referencias y los datos de los que disponga para emitir una opinión sobre el prestigio y la reputación públicas.

La carga que el Senado tiene en la selección de los aspirantes le asigna también la responsabilidad de hacerlo con los mejores estándares. La novedad establecida en la Cofece y el IFT supera la mera discrecionalidad que durante mucho tiempo ha imperado en la designación de presidente de la CNDH.

Remoción

TABLA 2

OCA	Ejecutivo	Senado
Banxico	n/a	Por causa grave en términos del Título Cuarto y sujetos a juicio político
Cofece	n/a	Por causa grave en términos del Título cuarto y sujetos a juicio político
IFT	n/a	Por causa grave en términos del Título Cuarto y sujetos a juicio político
Coneval	n/a	Por causa grave en términos del Título Cuarto y sujetos a juicio político
Inegi	n/a	Remueve por causa grave y sujetos al Título Cuarto y a juicio político

Los enunciados son ambiguos y, a pesar de que remiten al Título Cuarto, no hay un procedimiento específico ni un órgano competente (tabla 2).

La regla es que puedan ser removidos por causa grave (Inegi). En el caso del Senado, este mecanismo opera por juicio político; sin embargo, una de las peculiaridades es la racionalidad política (conveniencia, oportunidad, estabilidad política de este mecanismo), que no lo hace idóneo para resolver objetivamente la configuración de las causas.

La rigidez de los mecanismos para remover a los comisionados ha provocado una reconducción de acciones cuya finalidad es la misma. Inicialmente la reforma legislativa y posteriormente la constitucional han sido empleadas para renovar o propiciar la renovación de las instancias colegiadas de decisión y gobierno. Ante las dificultades de renovar totalmente al colegiado mediante reforma legislativa (en el caso de la Cofetel, el Poder Judicial amparó a los comisionados separados), la reforma constitucional elimina el

riesgo de invalidación judicial. En contrapartida, la renovación de los plenos en condiciones de anormalidad institucional rompe la estabilidad y la continuidad, e introduce incertidumbre no solamente en los comisionados, sino en la institución.

Si bien con prácticas como la descrita se consigue el efecto de remover a los comisionados, las razones para ello se pierden en la discrecionalidad política. Predomina más la decisión que la razonabilidad e impide conocer las causas y, en su caso, el peso que ellas tienen en la decisión política;¹⁹ así lo anunció el presidente del Senado, sin explicar por qué, ni cuáles fueron las razones específicas para cada uno de ellos. La misma situación para todos impide conocer la relación de causa y efecto e individualizar la responsabilidad si la hubiera. El Senado —que debiera decir las razones— prefiere la negativa ficta, es decir, elude su función en la rendición de cuentas.

Informes

TABLA 3

OCA	Tipo de informe
Banxico	
Cofece	Presentará un programa anual de trabajo y un informe trimestral a los poderes de la Unión.
IFT	Presentará un programa anual de trabajo y un informe trimestral a los poderes de la Unión.
Coneval	Su presidente presenta un informe a los poderes de la Unión (artículo 26, último párrafo).
Inegi	

¹⁹ En el nombramiento de los comisionados del IFAI, el dictamen se limitó a afirmar que no se había ratificado a los comisionados debido a que “no se alcanzaron los acuerdos para mantener a los actuales comisionados”.

La presentación de informes ante los poderes de la Unión, entre ellos al Senado, es un acto que puede limitarse a un acto protocolario, o bien puede maximizar la rendición de cuentas. El tránsito de una a otra dimensión depende, por supuesto, de la intencionalidad de los senadores o por las comisiones respectivas, pero la voluntariedad puede tener alcances limitados (tabla 3).

En este aspecto, la institucionalización de los procesos puede ser más eficaz. Para avanzar en el proceso de rendición de cuentas no bastaría solamente con el acto pasivo de *recibir* el informe, sino que se requiere además procesarlo y extraer las consecuencias para la responsabilidad institucional o personal.

El enfoque de rendición de cuentas sugiere activar las posibles consecuencias derivadas de tales informes, que pueden ser positivas o negativas. La evaluación del desempeño permitiría apreciar *ex post* los impactos de los diseños institucionales y normativos. Entre las posibles medidas están, por una parte, establecer un mecanismo de respuestas institucionales: al informe debe seguir un análisis y respuestas congresionales; por otra, para maximizar el enfoque de rendición de cuentas es necesario diseñar instrumentos que sean el referente establecido por aquellos elementos que desde la perspectiva del Senado impliquen comparecencias.

Comparecencias

TABLA 4

Banxico	Obligación de comparecer, artículo 93
Cofece	Obligación de comparecer, fracción VIII, artículo 28
IFT	Obligación de comparecer
Inegi	Obligación de comparecer
Coneval	Obligación de comparecer

Las obligaciones de comparecencia enlistadas en la tabla 4 comprenden las obligaciones constitucionales complementadas con las previstas en la ley.

V. EPÍLOGO

En el análisis de la regulación de la economía, es pertinente dar cuenta de las transformaciones que se han dado en México en las últimas décadas. La explicación no se agota en el contraste de diversos modelos aparentemente claros: nacionalista o globalizador, o bien, neoliberal y social. La pluralidad política y la alternancia en el poder diluyeron la identificación de las decisiones sobre las reglas fundamentales de la ordenación económica con alguna fuerza política y, si bien hay en general una orientación promercedo, las reformas en competencia económica y en telecomunicaciones surgieron de un pacto entre los partidos de izquierda, centro y derecha. El acuerdo partidario se explica por el interés común de establecer límites a las corporaciones de medios de radiodifusión y telecomunicaciones ante su influencia y participación directa en la política.

La existencia de distintos acuerdos y alianzas para realizar las reformas, así como las sucesivas reformas en derechos humanos, en materia de amparo, energía y mejora regulatoria, agregan complejidad en la explicación y operación de la Constitución económica. Cada una de las reformas constitucionales tiene su propia lógica, y al apreciarse en conjunto muestran zonas de encuentro, de traslape y también de colisiones de sentido.

La regulación constitucional y las posibles contradicciones tienen implicaciones prácticas. En el marco constitucional —entre el mercado como ámbito en el que se desarrollan los intereses económicos y los derechos humanos en cuanto expectativas de mejores condiciones de vida—, los encuentros no están exentos de contradicción.

La revisión aquí hecha es indicativa de la complejidad de la operación. La eficiencia es el concepto central que opera como prin-

cipio interpretativo y como parámetro de validez en la regulación económica. En tal sentido, las reformas en competencia económica, energía, telecomunicaciones y mejora regulatoria forman el entramado para vertebrar las libertades económicas, la acción del Estado y las decisiones de los tribunales, en particular los especializados. Pero, por otra parte, los derechos de los consumidores, la función social de la propiedad, los derechos laborales, los cometidos públicos para disminuir las desigualdades y combatir la pobreza, así como los derechos sociales, marcan la orientación a acotar, limitar, o alinear en función de sus propósitos sociales hacia otros de tipo distributivos, y en todo caso hacia una idea de la optimización de las acciones públicas que atienda tales propósitos. En la representación de las contradicciones y en su tratamiento, los métodos de decisión forman también parte de las disputas: el estándar de proporcionalidad interioriza las consideraciones de eficiencia entre principio y valores en pugna; que en la ponderación se examine que un determinado principio prevalezca sobre otro (por ejemplo, la libertad de comercio sobre la salud pública) o la competencia económica respecto de la ordenación del suelo, todo ello se dirime a través de tales técnicas de decisión, a pesar de que sea en el terreno judicial que se determine la constitucionalidad de una regulación o una decisión administrativa y de que en él se manifesten como disputas en derechos, en una perspectiva más amplia, las regulaciones y las litis, que pueden tener como sustrato cuestiones de política económica.

En este otro terreno, los tribunales y sus métodos de decisión se enfrentan a la dificultad de justicializar la política económica. Tal dificultad no solamente se presenta por las funciones constitucionales correspondientes a los jueces o al Ejecutivo y a los congresos como instancias de decisión política y democrática, sino también por las limitaciones existentes en sus procedimientos y en la información de la que disponen. Las técnicas de decisión sobre derechos son las mejores técnicas de decisión sobre políticas.

En cuanto a lo institucional, el nuevo modelo de los órganos constitucionales autónomos plantea una nueva ecuación en los frenos y contrapesos. Al fortalecerse las autonomías, por una parte, se

refuerza la decisión técnica y las posibilidades de influencia de la política partidaria y de los intereses económicos, pero, por otro lado, se diluyen los vínculos con la política pública del Ejecutivo, se fortalece la relevancia del Senado y se relajan los procedimientos de rendición de cuentas.

El enfoque de rendición de cuentas²⁰ crea una relación de diálogos institucionales entre el agente y el principal; al obligarlo a rendir informes, le da la responsabilidad de dar buenas cuentas, de ser eficiente y eficaz en el mandato que el orden jurídico le asigna. A quien se le rinden cuentas, se le otorga la responsabilidad de evaluar y de destinar consecuencias. Si este último no cumple esta función, la rendición de cuentas es una relación incompleta e insatisfactoria tanto institucionalmente como para el desarrollo.

De este modo, en el nuevo escenario de la ordenación constitucional de la economía, no solamente tienen importancia las relaciones público-privadas formalizadas en las libertades económicas, la intervención del Estado como agente económico o las técnicas intervencionistas. Otra cuestión primordial corresponde a los diseños y funcionamientos institucionales. La efectividad, sea de la protección a las libertades económicas o de las medidas regulatorias, depende de que existan buenas instituciones.

²⁰ Al respecto véase, de María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvирг Puente, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino Huerta, Sergio López Ayllón y Guillermo Miguel Cejudo Ramírez (coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, CIDE-IIJ/UNAM, México, 2010, p. 331.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD

JOSÉ ANTONIO ROMERO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La teoría*. III. *La evidencia empírica*.
IV. *La evolución de la desigualdad en los países desarrollados*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad son tan antiguas como las sociedades mismas. El interés sobre la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento surge con los economistas clásicos, como lo pone de manifiesto el título del libro de Adam Smith *Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*.¹

La relación entre crecimiento y desigualdad es un tema candente entre los economistas nacionales. Nuestro país es uno de los más desiguales del mundo, como lo veremos más adelante, y, al mismo tiempo, padece de un estancamiento crónico. En el tema del crecimiento, el gobierno de Enrique Peña Nieto intentó estimular el avance en este rubro y comenzó por reconocer al inicio de su administración que “el crecimiento en México había sido modesto e insuficiente en los últimos 30 años”: un crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) nacional “entre 1982 y 2002 de 2.3%”, y atribuyó tal estancamiento no a las reformas iniciadas en 1983, sino a que éstas no habían sido realizadas plenamente, para lo cual dedicó sus primeros dos años de gobierno a cabillear

¹ Adam Smith, *The Wealth of Nations: A Translation into Modern English*, Industrial Systems Research, Manchester, 2015. El libro la *Riqueza de las Naciones* fue publicado el 9 de marzo de 1776, durante la Ilustración escocesa.

reformas de nueva generación que complementaran a las primeras y que “liberaran los mercados”.

Una de las más importantes fue la energética, implementada quizás con la esperanza de que al liberar el sector habría de darse un efecto similar al que tuvieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la reprivatización de la banca en la época de Carlos Salinas; esto es, una significativa entrada de capitales. Desgraciadamente para la estrategia del presidente Peña Nieto, los precios del petróleo se desplomaron y las tasas de crecimiento económico de México no sólo no han crecido, sino que son las más bajas registradas desde la administración de Miguel de la Madrid.

Una vez canceladas las posibilidades de acelerar el crecimiento a corto y mediano plazo, muchos se resignan a vivir con el reducido crecimiento y se enfocan en cómo mejorar la distribución, e incluso argumentan que mejorando la distribución se puede acelerar la tasa de crecimiento económico. Para contestar a la pregunta de si una mejora en la distribución del ingreso puede acelerar el crecimiento, primero haremos un breve repaso de la teoría económica y luego pasaremos a la evidencia empírica.

II. LA TEORÍA

Thomas Malthus escribió en el *Ensayo sobre el principio de la población*² que la población tiende a crecer en progresión geométrica, mientras que los alimentos sólo aumentan en progresión aritmética, por lo que la población se encuentra siempre limitada por los medios de subsistencia.

Para los economistas esto se tradujo en que los salarios estaban fijados para la subsistencia fisiológica (o social). Cuando los salarios subían por arriba de este mínimo, la población crecía, con lo que la mayor oferta reducía los salarios. Sucedía lo opuesto cuando los

² Thomas Robert Malthus, *An Essay on the Principle of Population*, s. d., 1798.

salarios estaban por debajo del mínimo: la población bajaba, los trabajadores escaseaban y ello hacía subir los salarios, por lo que para Malthus y la escuela clásica —Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx— los salarios se consideraban determinados exógenamente. Además, todos estos economistas —incluido Marx— creían en la teoría del valor-trabajo.

Para Ricardo,³ existían tres clases sociales: los terratenientes, los capitalistas y los trabajadores. Ricardo suponía que los únicos que invertían eran los capitalistas; los terratenientes gastaban todo su ingreso en bienes de lujo y los trabajadores, en bienes de subsistencia. De esta manera, el crecimiento económico dependía de la distribución, ya que, en la medida en que ésta favoreciera a los capitalistas, se acumularía capital, y esto haría crecer la economía.

Al igual que los demás economistas clásicos, creía en la teoría del valor-trabajo. El precio de los bienes salario era el determinado por los costos de producción de alimentos en las tierras menos fértils o más alejadas de los centros urbanos, la diferencia en los rendimientos de la tierra era la renta que iba a los terratenientes, y los capitalistas recibían el valor del producto que fabricaban, menos el costo de los bienes salario. De ahí que Ricardo promoviera el comercio internacional, de manera que Inglaterra importara grano barato, se redujera la cantidad de tierras cultivadas, y con ello bajara el costo de los bienes salario, con lo que aumentarían las ganancias, la acumulación de capital y el crecimiento. Para estos economistas, una distribución del ingreso que favoreciera a los capitalistas favorecía el crecimiento. Tales economistas siempre suponían una economía cerrada al mercado de capitales, de modo que todo lo que se ahorraba se invertía en el mismo país. Este modelo describe con cierta precisión lo que acontecía en los principales países desarrollados de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

³ David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Albemarle-Street, Londres, 1821.

En contraste, y como reacción a la teoría del valor-trabajo, surge la teoría neoclásica. Para esta escuela, la oferta de trabajo no es infinitamente elástica, sino finita, y responde a los salarios reales; mientras que la demanda depende de la productividad marginal o la del último trabajador empleado. La diferencia entre lo que producen los trabajadores anteriores y el último que se contrata es la ganancia del capital. Entre mayores sean las ganancias, mayor es la acumulación, y, entre mayor sea la acumulación para una oferta dada de mano de obra, mayores serán los salarios. Esto se da también siempre y cuando hablamos de una economía cerrada al mercado de trabajo y de capitales, de modo que todo lo que se ahorra se invierte en el mismo país (diagrama 1).

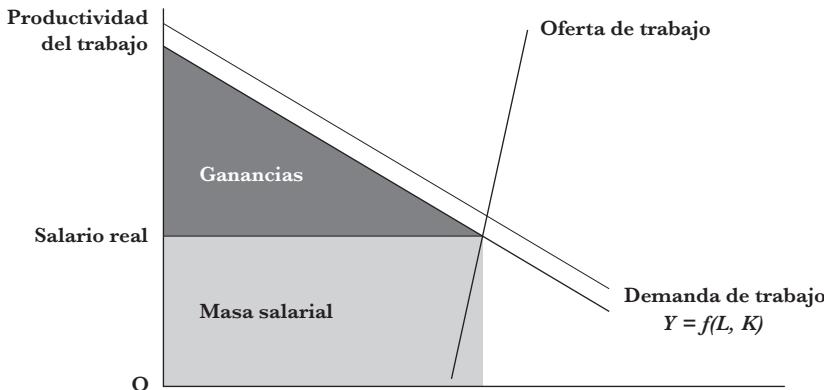
En este diagrama se observa la distribución del ingreso generado entre capitalistas y trabajadores en una empresa. Es una representación de corto plazo en la que el *stock* de capital está fijo. La demanda de trabajo está otorgada por la línea que representa la productividad marginal del trabajo; dada una cantidad de capital, sucesivas adiciones de trabajo hacen que la cantidad de producto por trabajador sea cada vez menos. Mientras esa productividad sea mayor a lo que se le paga al trabajador, convendrá seguir contratando empleados, hasta llegar al punto en que la curva de demanda de trabajo corte la curva de oferta. En ese punto, lo que se lleva el último trabajador es igual a lo que se le paga. Si se contratara a otro trabajador, lo que produciría sería inferior a lo que se le paga.

En el diagrama se observa que la oferta de trabajo tiene una pendiente positiva, lo que implica que a mayor salario se ofrece más trabajo, de manera que algunas personas pueden renunciar al ocio si el salario es lo suficientemente atractivo. El equilibrio se alcanza cuando se interceptan estas dos curvas.

Si sólo aumenta la inversión y todo lo demás no se altera, entonces la curva de demanda de trabajo se desplaza en forma paralela hacia el noreste, como aparece en el diagrama, y los salarios y el empleo aumentan. La masa salarial y las ganancias aumentan; ¿cuál aumenta más? Dependerá de las pendientes de cada una de las curvas, pero, para los partidarios de esta doctrina, la distribu-

ción no es primordial para el crecimiento económico, puesto que en esta concepción se considera que tanto los capitalistas como los trabajadores ahorran, y es el ahorro total (y la innovación) lo que importa para el crecimiento, y no la distribución.

DIAGRAMA 1. Modelo neoclásico



El modelo neoclásico predijo con cierta precisión lo que sucedió en Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado a partir de la década de los cincuenta y hasta la década de los setenta.

Arthur Lewis desarrolló un modelo de crecimiento económico⁴ que, partiendo de las características de los países en desarrollo y con unas fuertes raíces en los economistas clásicos, analiza los

⁴ Las ideas que aparecen en esta sección surgen de W. A. Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School*, vol. 22, núm. 2 (1954), y W. A. Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, en Theodore Morgan (ed.), *Readings in Economic Development*, Wadsworth, Belmont, 1963. Esta sección también recoge elementos desarrollados por José Romero, “Expansión monetaria y crecimiento económico: una visión alternativa”, *Investigación Económica*, vol. LX, núm. 232 (2000); y por José Romero y Oscar Fernández, “Crecimiento, comercio y movimientos de capital en economías con oferta ilimitada de trabajo”, *El Trimestre Económico*, vol. LXIX, núm. 275 (3) (2002); así como de W. A. Lewis, *Theory of Economic Growth*, Routledge, Londres, 1957; nueva edición, 24 de septiembre de 2003.

mecanismos de la acumulación de capital en estas economías. Lewis adoptó la misma dinámica de acumulación de capital del modelo estándar, diseñó un modelo de dos sectores, pero rechazó el concepto de oferta laboral rígida o con elasticidad finita (con pendiente positiva) y el concepto de pleno empleo en el “sector moderno”. Para simplificar, el sector moderno es aquel que emplea capital o mano de obra asalariada. En Lewis, a medida que el sector moderno se expande, gracias a la reinversión de sus ganancias, se contrae el empleo en el sector atrasado (o autoempleo), que aquí se identifica con el empleo informal o trabajo no asalariado. Es una relación simbiótica en la que se progresiva hacia la modernización de la economía empleando cada vez más gente en el sector moderno hasta llegar a emplear a toda la fuerza laboral en este sector. Cuando se llega a ese punto, la economía deja de ser atrasada y se convierte en “moderna”. Aquí también se supone que todo lo que se ahorra se invierte en el mismo país.

El modelo de Lewis se centra en el producto medio del trabajo en el sector rural (o informal). El trabajo rural emigra cuando percibe que en el sector moderno puede obtener un salario superior a su ingreso rural; sin embargo, como lo sugiere Lewis,⁵ no toda la nueva oferta laboral se integra necesariamente al sector moderno. En efecto, el emigrante rural enfrenta tres opciones: empleo formal urbano, desempleo o empleo informal en las ciudades, aunque también puede seguir en su actividad rural. En 1979, Lewis aclaró y concretó su concepto de dualismo y lo precisó como integrado por dos sectores contrapuestos: el capitalista y el de la subsistencia, no necesariamente rural. Así, los pobres urbanos, los sirvientes domésticos, los pequeños comerciantes y los trabajadores en casa fueron específicamente señalados como los grupos que contribuían a la oferta abundante de mano de obra.

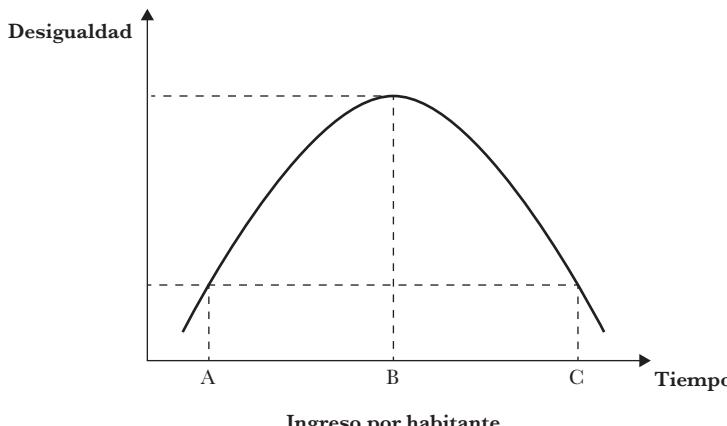
La reasignación de la mano de obra desde el sector no capitalista o atrasado hacia el sector moderno o capitalista termina cuando

⁵ Véase W. A. Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, publicado en 1954 y 1963, citado en la nota anterior.

la economía alcanza el *punto de inflexión*. Esto ocurre cuando la tasa de reubicación de la mano de obra supera el crecimiento de la población. Si esa condición se mantiene durante un periodo suficientemente largo, el dualismo se acaba y la economía deviene en una totalmente moderna y comercial. En este proceso de cambio, según el modelo de Lewis, los ingresos reales suben, ya que la economía avanza de la abundancia de mano de obra (etapa de desarrollo clásico) a la segunda fase de crecimiento con escasez de trabajo (etapa de desarrollo neoclásico). En esta etapa crecen las remuneraciones al trabajo. Antes de llegar a esta fase, el crecimiento se sustenta en el traslado de mano de obra desde sectores de baja productividad (atrasados) hacia sectores con mayor productividad (modernos), y no por el crecimiento del capital por trabajador, como sucede en el modelo neoclásico.

La persistencia del empleo informal en los países desarrollados y su crecimiento en aquellos en desarrollo (no obstante la gran expansión de la economía mundial durante las primeras dos décadas y media posteriores a la Segunda Guerra Mundial) renovó el interés por el estudio del modelo de Lewis y del dualismo económico. Algunos autores consideran el dualismo como el principal factor de desigualdad, porque crea una relación crecimiento/desigualdad, consistente con la *u* invertida propuesta por Kuznets (dia-

DIAGRAMA 2. Curva de Kuznets

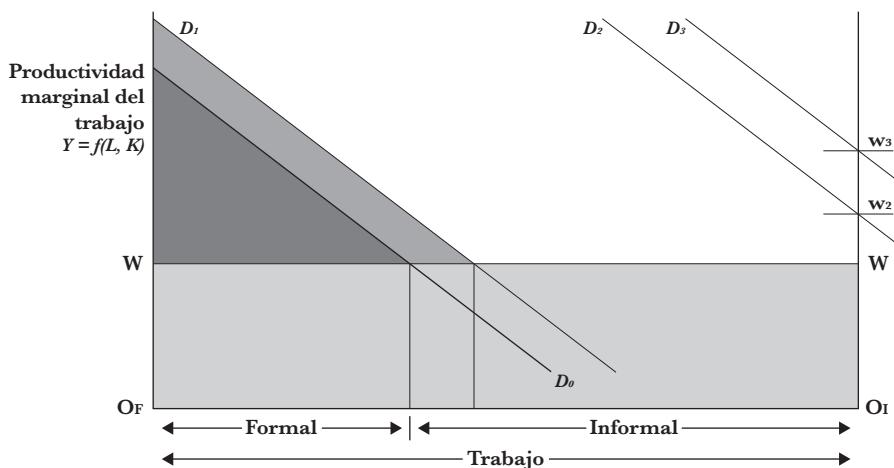


grama 2).⁶ La desigualdad sigue un comportamiento de u invertida en el curso del desarrollo (la industrialización).

Recientemente, se ha aplicado el modelo de Lewis para analizar las transformaciones de las economías de países como China, Sudáfrica, Brasil o India, y otros más con abundancia de mano de obra y limitación relativa de tierra, en los cuales coinciden grandes tasas de crecimiento del producto, avances en la industrialización y las exportaciones, y creciente o estable informalidad (diagrama 3).

El tamaño del eje horizontal representa la cantidad total de trabajo en la economía I_F - O_P , la línea D_0 representa la demanda de

DIAGRAMA 3. Modelo de Lewis



trabajo o la “productividad marginal del trabajo” (al igual que en el diagrama 1) en el sector moderno (que es el que usa capital). La distancia vertical hasta la línea horizontal WW representa el salario en la economía, que está determinado por lo que puede producir un trabajador en el sector atrasado o en la economía informal. De esta manera, los dos sectores —el moderno y el atrasado—

⁶ Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45 (1955).

compiten por los mismos trabajadores. Dada cierta cantidad de capital, el máximo empleo que puede realizar el sector moderno deviene del punto de intersección de la demanda de trabajo con la línea WW, el resto del trabajo es empleado en el sector informal (el empleo en el sector informal es el residuo, lo que sobra de la mano de obra una vez que el sector moderno emplea lo que le resulta óptimo). Si no crece la cantidad de mano de obra en la economía y se da un aumento en la inversión neta (por arriba de la depreciación), esto provoca que la curva de demanda se desplace hacia el noreste, incrementando el empleo en el sector moderno, pero no así los salarios. Éstos sólo comenzarán a aumentar una vez que desaparezca el sector atrasado, como se muestra por las líneas que cortan el eje vertical derecho.

De lo presentado en este modelo, podemos concluir que el modelo de economía dual y los mecanismos de acumulación de capital característicos del dualismo ayudan a explicar la trayectoria de la economía mexicana. En palabras de Lewis, en la economía mexicana conviven el sector moderno capitalizado y el sector no moderno o informal. Es una economía en que la oferta de mano de obra ha crecido más rápido que la inversión, aumentando así la informalidad.

La persistencia de la informalidad en México puede explicarse por la apertura del país al mercado de capitales y de bienes, que hace poco rentables las inversiones y que permite que parte de los ahorros generados internamente se filtren al extranjero.

El modelo de Solow-Swan⁷ pretende explicar cómo crece la producción nacional de bienes y servicios. En el modelo intervienen básicamente la producción nacional (Y), la tasa de ahorro (s), el trabajo (L) y la dotación de capital fijo (K). El modelo presupone una “economía cerrada”, por lo que no existen importaciones ni exportaciones.

La producción depende de la cantidad de mano de obra empleada, la cantidad de capital fijo y la tecnología (sin embargo,

⁷ Robert M. Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, núm. 1 (1956); Trevor W. Swan, “Economic Growth and Capital Accumulation”, *The Economic Record*, vol. 32, núm. 2 (1956).

usualmente se supone que la tecnología permanece constante). El modelo presupone que la manera de aumentar el PIB es mejorar la dotación de capital (K); es decir, la parte de lo producido anualmente que se ahorra y se invierte en adquirir más bienes de capital. Con más capital que el año anterior, se podrá producir una cantidad mayor de bienes.

El crecimiento económico se produce básicamente por la acumulación constante de capital. Si cada año aumenta el capital fijo, se obtendrán niveles de producción progresivamente mayores, cuyo efecto acumulado a largo plazo tendrá un notable aumento de la producción y, por consiguiente, un crecimiento económico.

Entre las predicciones cualitativas del modelo está que el crecimiento basado puramente en la acumulación de capital (sin alterar la cantidad de mano de obra ni la tasa de ahorro) provoca que la tasa de crecimiento disminuya progresivamente, llegándose a un estado estacionario en que no se produce más crecimiento y en el que el *stock* de capital es tan grande que las inversiones únicamente compensan la depreciación asociada al desgaste del capital fijo. Si no cambia la tecnología, pero la población crece, entonces el estado estacionario, el crecimiento de la economía es positivo, pero igual al crecimiento de la población; esto es, el producto por habitante y la productividad del trabajo y, por lo tanto, los salarios se mantienen constantes; la relación capital-trabajo permanece fija al igual que la productividad del capital. Este modelo explica adecuadamente por qué los países desarrollados crecen muy poco —como Estados Unidos, los países europeos y Japón, y en general el mundo desarrollado, así como algunas naciones en desarrollo, como Corea del Sur, Taiwán, China y, más recientemente, Vietnam—. El modelo predice que, si los países tienen la misma tecnología, la misma calidad de capital y trabajo, la misma tasa de ahorro y la misma tasa de crecimiento de la población, éstos convergirán al mismo nivel de ingreso en el estado *estable*. Por eso se dice que China y Vietnam crecen muy rápido, porque se encuentran en el proceso de “alcance”; mientras que países como Corea del Sur crecen

menos porque prácticamente ya llegaron al nivel de desarrollo de los demás.

Finalmente, y sólo para mencionar un autor reciente, Thomas Piketty⁸ estudia la concentración de la riqueza más que del ingreso, pero no la relaciona con sus efectos sobre el crecimiento de un país. Implícitamente, asume el modelo de Solow y supone que las economías desarrolladas crecen a tasas muy bajas, cercanas al crecimiento de la población. Asimismo, considera que, si la tasa de retorno al capital es mayor que la del ingreso nacional (crecimiento del PIB), entonces se producirá la concentración del ingreso y finalmente de la riqueza de una clase social.

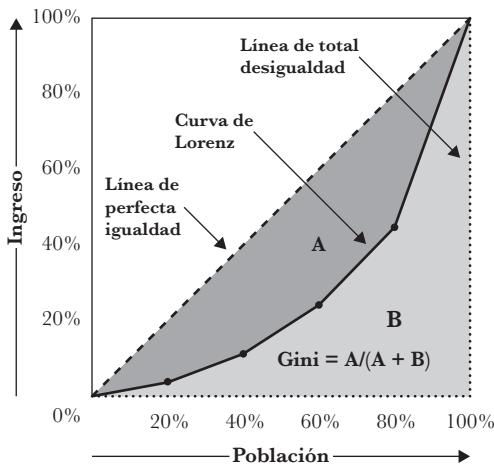
Piketty encontró que, en el largo plazo, el retorno promedio sobre el capital supera la tasa de crecimiento de la economía, lo cual implica que los propietarios del capital son cada vez más ricos y que su riqueza crece más rápido que el resto de la población. La investigación de las estadísticas históricas realizada por Piketty establece que la proporción de los ingresos de capital en el ingreso nacional fue de 6 o 7% en el siglo XIX, cayó a 2% después de la Segunda Guerra Mundial, y en el siglo XXI volvió a un nivel cercano al del siglo XIX, con un valor de 5 o 6%. Estos resultados concuerdan con lo que ha sucedido en el largo plazo con algunas economías, pero tanto su análisis empírico como su uso de la teoría han sido criticados por muchos académicos.

⁸ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, 2014.

III. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En esta sección, primero analizamos la distribución del ingreso reciente para algunos países con datos del Banco Mundial y luego hacemos un breve recuento histórico de la evolución de la desigualdad a través del tiempo. Comencemos diciendo que los indicadores más usados para reflejar la desigualdad son la curva de Lorenz y el índice de Gini que de ella se desprende.

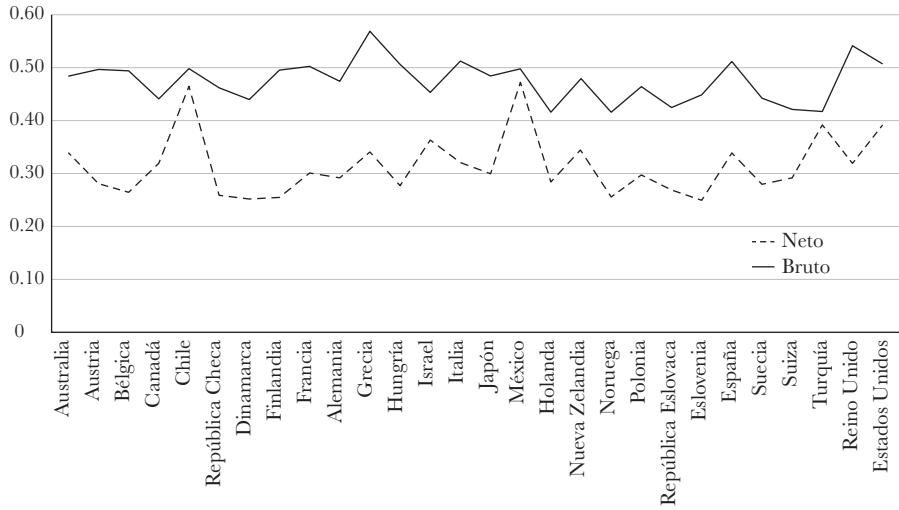
DIAGRAMA 4. Curva de Lorenz e índice de Gini



FUENTE: Winston Blas Martínez, “Coeficiente de Gini”, en Espacio de Blas Martínez, 22 de octubre de 2010. Disponible en <https://winstonblas.wordpress.com/2010/10/22/coeficiente-de-gini/>.

El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1.0 para expresar la igualdad total y 1 para expresar la máxima desigualdad. En la gráfica 1 se muestra el índice de Gini bruto y neto (el que resulta después de impuestos y transferencias) para 28 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para todos los países excepto Chile y México, la distribución mejora sustancialmente con los impuestos y las transferencias.

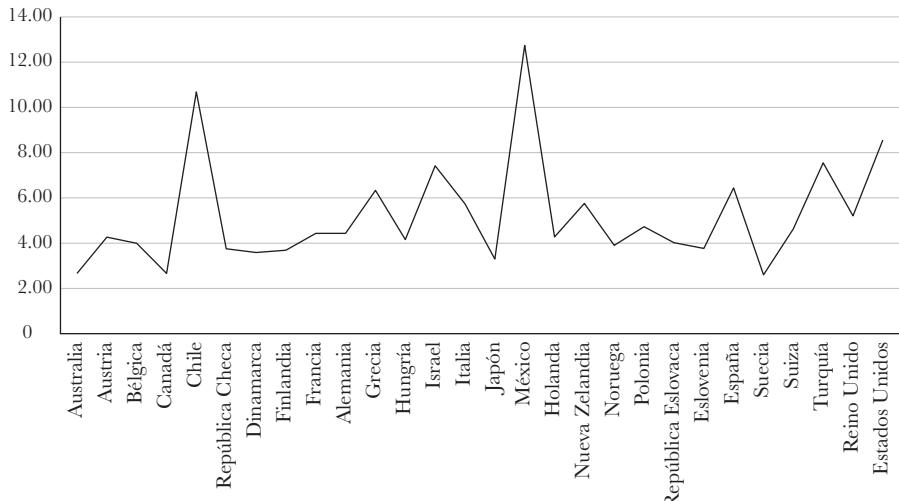
GRÁFICA 1. Índice de Gini



FUENTE: UTC (GMT) de OECD Statistics.

La gráfica 2 muestra otro indicador: el cociente del ingreso neto del quintil más alto entre el quintil más pobre.

GRÁFICA 2. Diferencia entre el primer y el último quintil



FUENTE: UTC (GMT) de OECD Statistics.

De acuerdo con este indicador, México es el país más desigual de esa muestra, seguido por otro latinoamericano: Chile. A partir de esta gráfica pareciera ser que los países son menos desiguales mientras más ricos, exceptuando quizás a Estados Unidos, uno de los más ricos del mundo y también uno de los más desiguales.

Para ofrecer una idea más precisa entre desigualdad y crecimiento, acudimos a una muestra de países más grande con información del Banco Mundial, de donde se pueden obtener resultados más interesantes. Nuestra muestra es de 157 países de los que tomamos el último índice de Gini reportado. Los índices para cada país y el año en que se reportaron aparecen en la tabla 1.

TABLA 1A. Índices de Gini (de menor a mayor desigualdad)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
1	Azerbaiyán	16.6	2005	29	Santo Tomé y Príncipe	30.8	2010
2	Ucrania	24.6	2013	30	Níger	31.5	2012
3	Eslovenia	25.6	2012	31	Armenia	31.5	2013
4	Noruega	25.9	2012	32	Timor-Leste	31.6	2007
5	Belarús	26.0	2012	33	Suiza	31.6	2012
6	República Eslovaca	26.1	2012	34	Bangladesh	32.0	2010
7	República Checa	26.1	2012	35	Croacia	32.0	2011
8	Kazajstán	26.4	2013	36	Japón	32.1	2008
9	Kosovo	26.7	2013	37	Polonia	32.4	2012
10	Islandia	26.9	2012	38	Irlanda	32.5	2012
11	Finlandia	27.1	2012	39	Reino Unido	32.6	2012
12	Suecia	27.3	2012	40	Nepal	32.8	2010
13	Rumania	27.3	2012	41	Bosnia y Herzegovina	33.0	2007
14	Kirguistán	27.4	2012	42	Malí	33.0	2009
15	Bélgica	27.6	2012	43	Francia	33.1	2012
16	Países Bajos	28.0	2012	44	Estonia	33.2	2012
17	República de Moldova	28.5	2013	45	Etiopía	33.2	2010
18	Albania	29.0	2012	46	Montenegro	33.2	2013
19	Dinamarca	29.1	2012	47	Burundi	33.4	2006
20	Iraq	29.5	2012	48	Jordania	33.7	2010
21	Pakistán	29.6	2010	49	Canadá	33.7	2010
22	Serbia	29.7	2010	50	Guinea	33.7	2012
23	Alemania	30.1	2011	51	Mongolia	33.8	2012
24	Austria	30.5	2012	52	India	33.9	2009
25	Hungría	30.6	2012	53	Sierra Leona	34.0	2011
26	Egipto, República Árabe de	30.8	2008	54	Chipre	34.3	2012
27	Camboya	30.8	2012	55	Ribera Occidental y Gaza	34.5	2009
28	Tayikistán	30.8	2009	56	Luxemburgo	34.8	2012

TABLA 1A. Índices de Gini (de menor a mayor desigualdad) (cont.)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
57	Australia	34.9	2010	100	Argentina	42.3	2013
58	Lituania	35.2	2012	101	Uganda	42.4	2012
59	Italia	35.2	2012	102	Santa Lucía	42.6	1995
60	Uzbekistán	35.3	2003	103	Samoa	42.7	2008
61	Argelia	35.3	1995	104	Angola	42.7	2008
62	Sudán	35.4	2009	105	Ghana	42.8	2005
63	Letonia	35.5	2012	106	Seychelles	42.8	2006
64	Indonesia	35.6	2010	107	Fiji	42.8	2008
65	República Árabe Siria	35.8	2004	108	Israel	42.8	2010
66	Túnez	35.8	2010	109	Camerún	42.8	2007
67	Mauricio	35.8	2012	110	Nigeria	43.0	2009
68	España	35.9	2012	111	Filipinas	43.0	2012
69	Yemen, Rep. del	35.9	2005	112	Côte d'Ivoire	43.2	2008
70	Bulgaria	36.0	2012	113	Chad	43.3	2011
71	Portugal	36.0	2012	114	Benín	43.4	2011
72	Liberia	36.5	2007	115	El Salvador	43.5	2013
73	Grecia	36.7	2012	116	Papua Nueva Guinea	43.9	2009
74	Maldivas	36.8	2009	117	Macedonia del Norte	44.1	2008
75	Irán, República Islámica del	37.4	2013	118	Guyana	44.6	1998
76	Mauritania	37.5	2008	119	Perú	44.7	2013
77	Kiribati	37.6	2006	120	Djibouti	45.1	2012
78	Tanzanía	37.8	2011	121	Jamaica	45.5	2004
79	República Democrática Popular Lao	37.9	2012	122	Mozambique	45.6	2008
80	Tonga	38.1	2009	123	Nicaragua	45.7	2009
81	Sri Lanka	38.6	2012	124	Togo	46.0	2011
82	Bhután	38.7	2012	125	Islas Salomón	46.1	2005
83	Viet Nam	38.7	2012	126	Malawi	46.1	2010
84	Tailandia	39.3	2012	127	Malasia	46.3	2009
85	Burkina Faso	39.8	2009	128	Venezuela	46.9	2006
86	Georgia	40.0	2013	129	República Dominicana	47.1	2013
87	Congo, República del	40.2	2012	130	Cabo Verde	47.2	2007
88	Turquía	40.2	2012	131	Ecuador	47.3	2013
89	Trinidad y Tobago	40.3	1992	132	Gambia	47.3	2003
90	Senegal	40.3	2012	133	Bolivia	48.1	2013
91	Madagascar	40.6	2010	134	México	48.1	2012
92	Marruecos	40.7	2007	135	Paraguay	48.3	2013
93	Turkmenistán	40.8	1998	136	Kenya	48.5	2005
94	Estados Unidos	41.1	2013	137	Costa Rica	49.2	2013
95	Federación de Rusia	41.6	2012	138	Chile	50.5	2013
96	Uruguay	41.9	2013	139	Guinea-Bissau	50.7	2010
97	China	42.1	2010	140	Rwanda	51.3	2010
98	Congo, República Democrática del	42.1	2012	141	Eswatini	51.5	2009
99	Gabón	42.2	2005	142	Panamá	51.7	2013
				143	Guatemala	52.4	2011
				144	Brasil	52.9	2013

TABLA 1A. Índices de Gini (de menor a mayor desigualdad) (cont.)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
145	Belice	53.3	1999	152	Suriname	57.6	1999
146	Colombia	53.5	2013	153	Botswana	60.5	2009
147	Honduras	53.7	2013	154	Haití	60.8	2012
148	Lesotho	54.2	2010	155	Namibia	61.0	2009
149	Zambia	55.6	2010	156	Micronesia (Estados Federados de)	61.2	2000
150	Comoras	55.9	2004	157	Sudáfrica	63.4	2011
151	República Centroafricana	56.2	2008				

FUENTE: Estimaciones del Banco Mundial.

TABLA 1B. Índices de Gini (de mayor a menor desigualdad)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
1	Sudáfrica	63.4	2011	28	Cabo Verde	47.2	2007
2	Micronesia (Estados Federados de)	61.2	2000	29	República Dominicana	47.1	2013
3	Namibia	61.0	2009	30	Venezuela	46.9	2006
4	Haití	60.8	2012	31	Malasia	46.3	2009
5	Botswana	60.5	2009	32	Malawi	46.1	2010
6	Suriname	57.6	1999	33	Islas Salomón	46.1	2005
7	República Centroafricana	56.2	2008	34	Togo	46.0	2011
8	Comoras	55.9	2004	35	Nicaragua	45.7	2009
9	Zambia	55.6	2010	36	Mozambique	45.6	2008
10	Lesotho	54.2	2010	37	Jamaica	45.5	2004
11	Honduras	53.7	2013	38	Djibouti	45.1	2012
12	Colombia	53.5	2013	39	Perú	44.7	2013
13	Belice	53.3	1999	40	Guyana	44.6	1998
14	Brasil	52.9	2013	41	Macedonia del Norte	44.1	2008
15	Guatemala	52.4	2011	42	Papua Nueva Guinea	43.9	2009
16	Panamá	51.7	2013	43	El Salvador	43.5	2013
17	Eswatini	51.5	2009	44	Benin	43.4	2011
18	Rwanda	51.3	2010	45	Chad	43.3	2011
19	Guinea-Bissau	50.7	2010	46	Côte d'Ivoire	43.2	2008
20	Chile	50.5	2013	47	Filipinas	43.0	2012
21	Costa Rica	49.2	2013	48	Nigeria	43.0	2009
22	Kenya	48.5	2005	49	Camerún	42.8	2007
23	Paraguay	48.3	2013	50	Fiji	42.8	2008
24	México	48.1	2012	51	Israel	42.8	2010
25	Bolivia	48.1	2013	52	Ghana	42.8	2005
26	Gambia	47.3	2003	53	Seychelles	42.8	2006
27	Ecuador	47.3	2013	54	Angola	42.7	2008
				55	Samoa	42.7	2008

TABLA 1B. Índices de Gini (de mayor a menor desigualdad) (cont.)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
56	Santa Lucía	42.6	1995	99	Italia	35.2	2012
57	Uganda	42.4	2012	100	Lituania	35.2	2012
58	Argentina	42.3	2013	101	Australia	34.9	2010
59	Gabón	42.2	2005	102	Luxemburgo	34.8	2012
60	Congo, República Democrática del	42.1	2012	103	Ribera Occidental y Gaza	34.5	2009
61	China	42.1	2010	104	Chipre	34.3	2012
62	Uruguay	41.9	2013	105	Sierra Leona	34.0	2011
63	Federación de Rusia	41.6	2012	106	India	33.9	2009
64	Estados Unidos	41.1	2013	107	Mongolia	33.8	2012
65	Turkmenistán	40.8	1998	109	Guinea	33.7	2012
66	Marruecos	40.7	2007	110	Canadá	33.7	2010
67	Madagascar	40.6	2010	111	Jordania	33.7	2010
68	Senegal	40.3	2012	112	Burundi	33.4	2006
69	Trinidad y Tobago	40.3	1992	113	Montenegro	33.2	2013
70	Turquía	40.2	2012	114	Etiopía	33.2	2010
71	Congo, República del	40.2	2012	115	Estonia	33.2	2012
72	Georgia	40.0	2013	116	Francia	33.1	2012
73	Burkina Faso	39.8	2009	117	Bosnia y Herzegovina	33.0	2007
74	Tailandia	39.3	2012	118	Malí	33.0	2009
75	Viet Nam	38.7	2012	119	Nepal	32.8	2010
76	Bhután	38.7	2012	120	Japón	32.6	2012
77	Sri Lanka	38.6	2012	121	Reino Unido	32.6	2012
78	Tonga	38.1	2009	122	Irlanda	32.5	2012
79	República Democrática Popular Lao	37.9	2012	123	Irán, República Islámica del	32.4	2012
80	Tanzanía	37.8	2011	124	Maldivas	32.0	2010
81	Kiribati	37.6	2006	125	Grecia	32.0	2011
82	Mauritania	37.5	2008	126	Liberia	31.6	2012
83	Malí	37.4	2013	127	Portugal	31.6	2007
84	Niger	36.8	2009	128	Bulgaria	31.5	2012
85	Nicaragua	36.7	2012	129	España	31.5	2013
86	Camboya	36.5	2007	130	Egipto, República Árabe de	30.8	2010
87	Yemen, Rep. del	36.0	2012	131	Burkina Faso	30.8	2009
88	Tayikistán	36.0	2012	132	Ecuador	30.8	2012
89	Algeria	35.9	2012	133	República Árabe Siria	30.6	2012
90	Austria	35.9	2005	134	Indonesia	30.5	2012
91	Alemania	35.9	2012	135	Letonia	30.1	2011
92	Serbia	35.8	2012	136	Sudán	29.7	2010
93	Pakistán	35.8	2010	137	República Árabe Siria	29.6	2010
94	Iraq	35.8	2004	138	Letonia	29.5	2012
95	Dinamarca	35.6	2010	139	Sudán	29.1	2012
96	Albania	35.5	2012	140	República de Moldova	29.0	2012
97	Países Bajos	35.4	2009	141	Argelia	28.5	2013
98	Bélgica	35.3	2003	142	Uzbekistán	28.0	2012

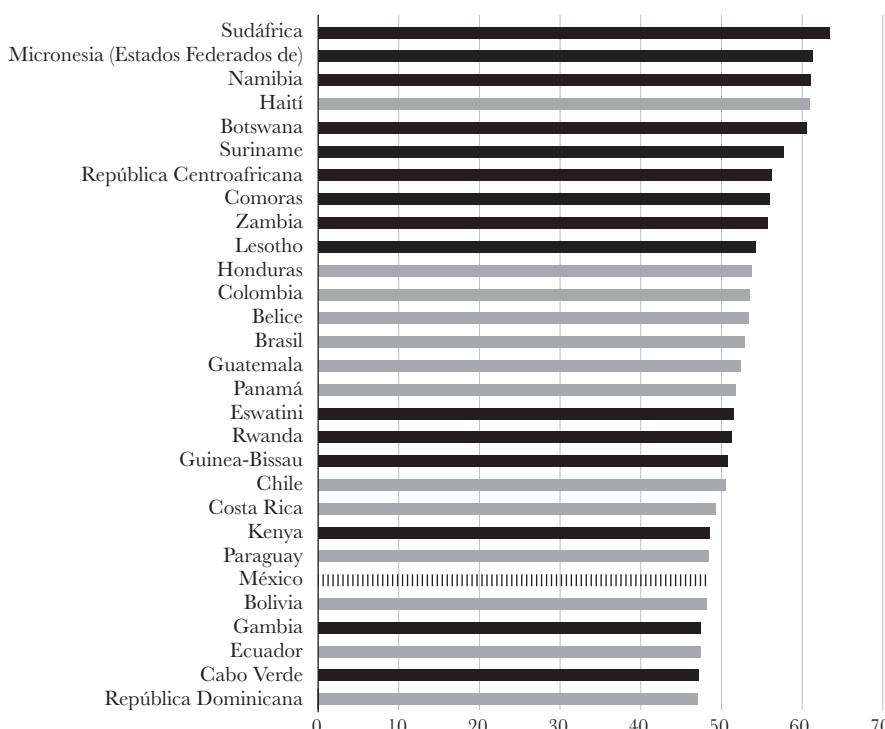
TABLA 1B. Índices de Gini (de mayor a menor desigualdad) (cont.)

Ranking	País	Gini	Año	Ranking	País	Gini	Año
144	Kirguistán	27.4	2012	151	República Checa	26.1	2012
145	Rumanía	27.3	2012	152	República Eslovaca	26.1	2012
146	Suecia	27.3	2012	153	Belarús	26.0	2012
147	Finlandia	27.1	2012	154	Noruega	25.9	2012
148	Islandia	26.9	2012	155	Eslovenia	25.6	2012
149	Kosovo	26.7	2013	156	Ucrania	24.6	2013
150	Kazajstán	26.4	2013	157	Azerbaiyán	16.6	2005

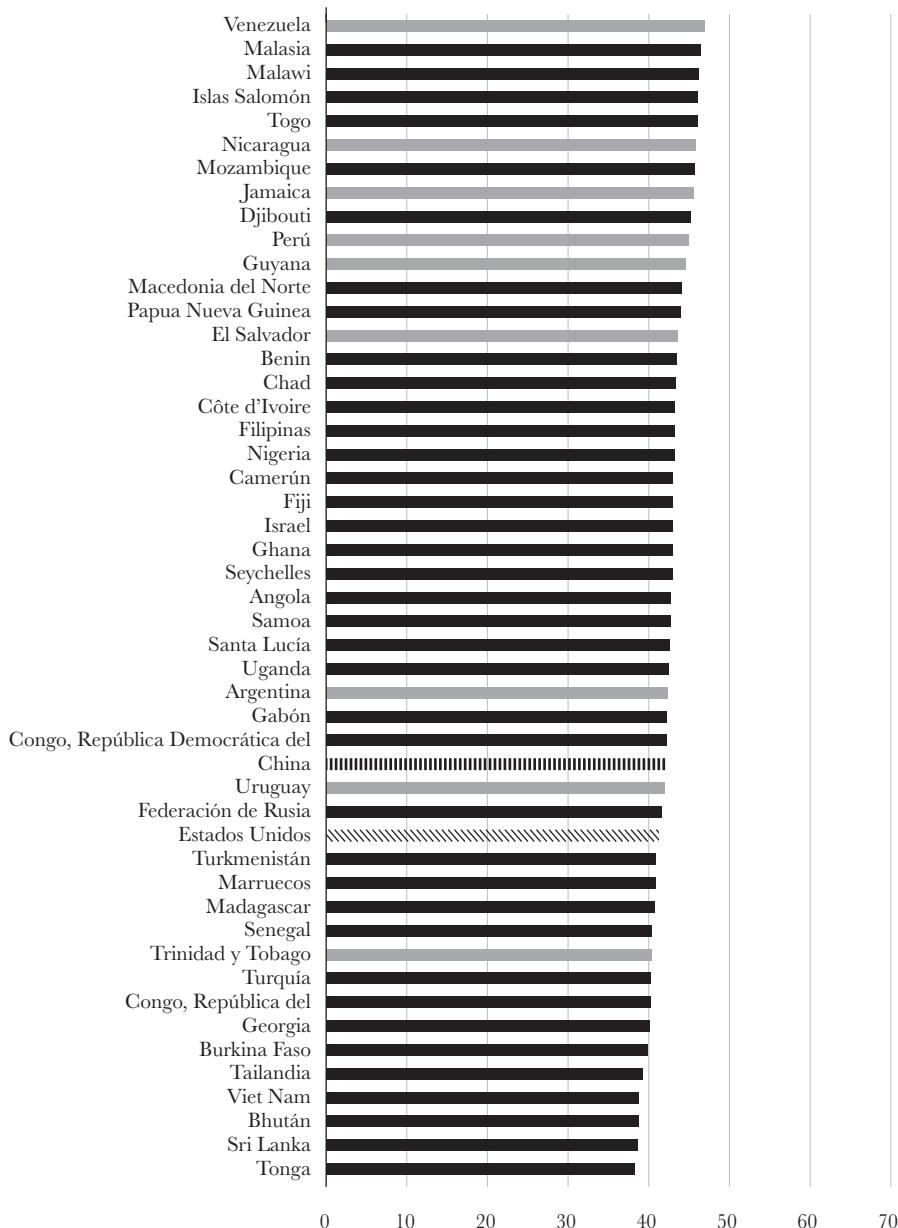
FUENTE: Estimaciones del Banco Mundial.

Si ordenamos estos países en orden descendente de mayor a menor desigualdad, obtenemos los datos que aparecen en las gráficas 3 y 4.

GRÁFICA 3. Países más desiguales según los índices de Gini



GRÁFICA 3. Países más desiguales según los índices de Gini (cont.)



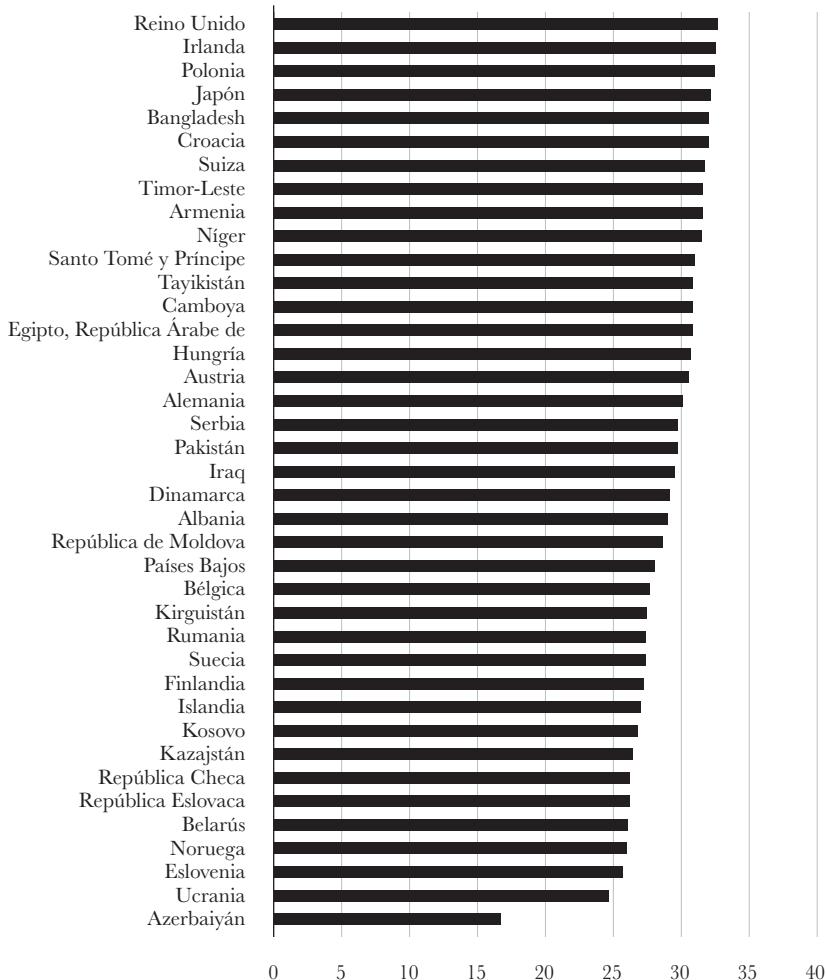
FUENTE: Estimaciones del Banco Mundial.

En la gráfica 3 aparece México dentro de los países más desiguales del mundo; ocupa el número 24 de un total de 157. Todos los países en gris son latinoamericanos, lo que implica que América Latina y África son las regiones más desiguales. China ocupa el lugar 61 y también destaca Estados Unidos por su nivel de desigualdad, muy similar al de Rusia.

GRÁFICA 4. Países menos desiguales según los índices de Gini



GRÁFICA 4. Países menos desiguales según los índices de Gini (cont.)

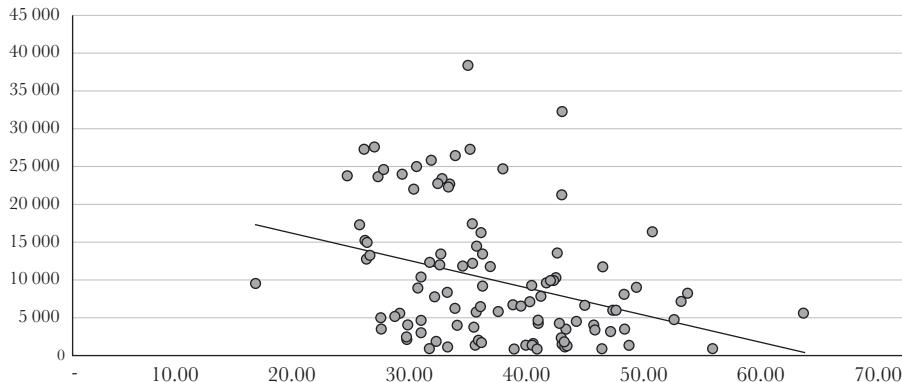


FUENTE: Estimaciones del Banco Mundial.

Dentro de los países menos desiguales se encuentran los europeos, los de Medio Oriente y los exsocialistas. En estos últimos aparece claramente que el socialismo dejó por lo menos una mejora distributiva. De la simple observación de las gráficas podemos distinguir que, en general, entre más alto es el ingreso menor es la desigualdad.

Si realizamos una regresión entre ingreso por habitante de cada país⁹ y el índice de Gini, obtenemos una confirmación de la relación negativa que existe entre estas dos variables. Esto es, a menor ingreso por habitante, mayor desigualdad (gráfica 5).

GRÁFICA 5. Relación entre ingreso por habitante en el índice de Gini



FUENTE: Elaboración propia a partir de *The Conference Board 2015*, *op. cit.*, y los índices de Gini.

Al realizar una regresión entre el ingreso por habitante y el índice de Gini, se obtuvo el siguiente resultado:

Observaciones 107

Variable	Coeficiente	Error estd.	Estadístico t	Prob.
C	23269.07	3756.869	6.193740	0.0000
Gini	-359.0358	99.17270	-3.620309	0.0005
R-cuadrado	0.110973			
R-cuadrado ajustado	0.102506			

⁹ Los datos de ingreso por habitante se obtuvieron de *The Conference Board 2015*. The Conference Board Total Economy Database™, mayo de 2015, disponible en www.conference-board.org/data/economydatabase/.

Esto es, hay una relación negativa significativa entre el ingreso por habitante (IPHAB) y el índice de desigualdad de Gini. Sin embargo, a partir de este resultado no podemos decir cuál causa cuál, sólo que existe una relación negativa entre ambas variables. Para determinar esto existen varias pruebas; a continuación, mostramos una de ellas: la prueba de causalidad de Granger. Para realizar esta prueba primero se construye un modelo VAR (modelo autorregresivo), en nuestro caso de dos variables y tres rezagos. El modelo no considera el hecho de si el país fue socialista o no, el nivel educativo ni la mezcla étnica, etc. Todos los elementos pueden influir en la desigualdad.

La prueba de causalidad de Granger detecta si los rezagos de una variable pueden ayudar a predecir el valor de otra en el sistema VAR. También prueba bilateralmente si los rezagos de las variables excluidas afectan la variable endógena (o explicada). La hipótesis nula: los coeficientes rezagados de una variable pueden ser excluidos de esa ecuación en el sistema VAR; esto es, esa variable no causa la otra.

Una variable no causa otra si todos los coeficientes de una ecuación en el sistema VAR no son significativamente diferentes de cero (o se rechaza una prueba conjunta de todos los rezagos). De esta manera, la prueba responde a la pregunta de si los valores actuales y anteriores del lado derecho de las ecuaciones ayudan a predecir el valor futuro de la variable dependiente.

Por ejemplo, esta prueba ayuda a responder si los rezagos de la desigualdad pueden ser excluidos de la ecuación del PIB por habitante o no. La aceptación de la hipótesis nula significa que los rezagos de la desigualdad pueden ser excluidos de la ecuación del PIB por habitante, lo que significa que la desigualdad no causa el nivel del PIB por habitante; entonces, podemos decir que no existe causalidad: la desigualdad no causa el nivel del PIB por habitante. Los resultados se muestran en la tabla 2.

La tabla 2 reporta los resultados de la prueba. La tabla incluye dos partes; la primera comunica el resultado de la prueba respecto a si podemos excluir cada variable de la ecuación de PIB por habitante. La parte siguiente informa los resultados de la prueba para

la ecuación de la desigualdad. Cada parte de la tabla 2 incluye cuatro columnas. La primera columna muestra las variables que serán excluidas de la ecuación. Las columnas siguientes son el valor de chi-cuadrada, grados de libertad y el valor de P . La última fila de cada parte de la tabla reporta los estadísticos conjuntos de las variables excluidas de la ecuación.

TABLA 2. VAR, causalidad de Granger (Block Exogeneity Wald Tests)

Muestra: 1107
Observaciones incluidas: 104
Variable dependiente: IPHAB
Excluidas Chi-cuadrada gl Prob.

Gini	4.410295	3	0.2204
Todas	4.410295	3	0.2204

Variable dependiente: Gini
Excluidas Chi-cuadrada gl Prob.
IPHAB 11.40532 3 0.0097
Todas 11.40532 3 0.0097

Comencemos por revisar si la desigualdad causa el nivel del PIB por habitante. El valor de la chi-cuadrada es de 4.41, que es menor al valor límite para un nivel de significancia de 0.5% y tres grados de libertad ($4.410295 \leq 7.815$), lo que implica que no podemos rechazar la hipótesis nula y concluimos que la desigualdad no causa el nivel del PIB por habitante. En la prueba de si el nivel del PIB por habitante disminuye la desigualdad, encontramos que el estadístico chi-cuadrado es mayor que el valor límite para un nivel de significancia de 0.5% y tres grados de libertad ($11.40532 \geq 7.815$), por lo que rechazamos la hipótesis nula y afirmamos que el nivel del ingreso por habitante causa una disminución en la desigualdad.

Esta primera aproximación parece concordar con la u invertida de Kuznets en el sentido de que, pasando cierto umbral, mayores niveles de ingreso están asociados con menores de desigualdad.

En México, el gobierno de Enrique Peña Nieto comenzó reconociendo que, como se dijo anteriormente, “el crecimiento en México había sido modesto e insuficiente en los últimos 30 años”: un crecimiento promedio del PIB nacional “entre 1982 y 2002 de 2.3%”, y atribuyó tal estancamiento no a las reformas iniciadas en 1983, sino a que éstas no habían sido realizadas plenamente, para lo cual dedicó sus primeros dos años de gobierno a cabildear reformas de nueva generación que complementaran a las primeras y que “liberaran los mercados”.

Una de las más importantes fue la energética, implementada quizás con la esperanza de que al liberar el sector habría de darse un efecto similar al que tuvieron el TLCAN y la reprivatización de la banca en la época de Salinas; esto es, una importante entrada de capitales. Desgraciadamente para la estrategia del presidente Peña Nieto, los precios del petróleo se desplomaron y las tasas de crecimiento económico de México no sólo no han crecido, sino que son las más bajas registradas desde la administración de Miguel de la Madrid.

Ante tal estancamiento del ingreso por habitante, la frustración ha llevado a la oposición a encaminar los esfuerzos a olvidar el reclamo del crecimiento y enfocarse en el problema de la distribución; quizás el caso más sonado sea el del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quien propuso elevar el salario mínimo. Sin embargo, estos esfuerzos pueden entrar en contradicción con los aquellos que buscan retomar el crecimiento, como lo muestra el ejercicio de causalidad que hicimos antes.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

El incremento de la desigualdad coincide en la historia reciente con dos períodos de “globalización”. Esto puede explicarse debido a que, con la globalización de bienes y de capitales, el mercado de trabajo dejó de ser local y se volvió global. Los trabajadores de todos los países compiten entre sí, mantienen los salarios bajos y altas tasas de ganancias.

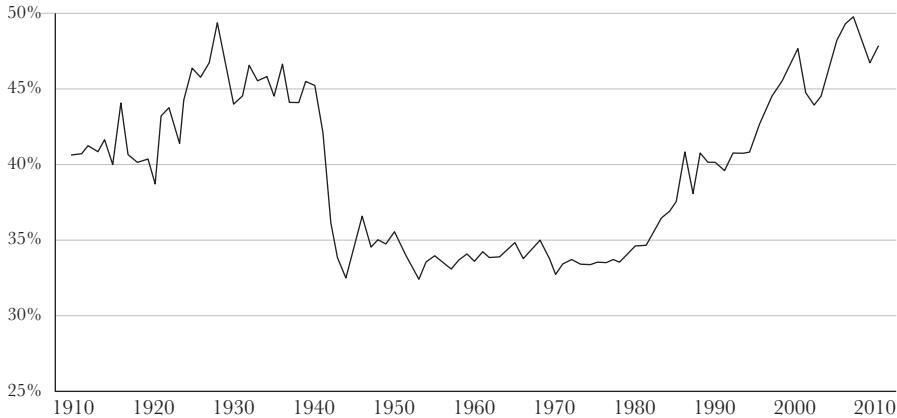
Esto también está asociado con la desregulación interna del mercado de capitales de los países desarrollados que existió a principios del siglo XX y que se reinició en la década de los ochenta del siglo pasado. Lo anterior provocó el desinterés en las inversiones de largo plazo (menos rentables socialmente y que comprometían los fondos por largos períodos) y estimuló las inversiones de corto plazo, más líquidas y más rentables individualmente, pero con baja rentabilidad social (préstamo al consumo, por ejemplo).

Tomando el caso extremo de Estados Unidos —que coincide con lo que ha sucedido en muchos otros países desarrollados—, la desigualdad fue una característica de este país por lo menos desde 1910 hasta 1940. Con la Segunda Guerra Mundial, la prosperidad de la posguerra y la regulación financiera,¹⁰ la distribución del ingreso mejoró notablemente hasta mediados de la década de los ochenta; luego la concentración del ingreso aumentó debido a dos factores: la globalización y la desregulación financiera. Al principio esta desregulación fue paulatina, pero luego llegó a ser total en 1999.¹¹ Con esto, la concentración del ingreso del decil más alto relacionado con el sector financiero y en especial de la parte que corresponde a 1% con más riqueza aumentó en forma drástica (gráficas 6 y 7). Muchos autores y el público en general de estos países concuerdan en que la crisis de 2008 tuvo sus orígenes en esta desregulación financiera.

¹⁰ La Banking Act de 1933, en reacción a la Gran Depresión de 1929, también llamada la Ley Glass-Steagall, separaba las actividades de los bancos comerciales y los bancos de inversión en cuatro secciones. Esta acta fue complementada después con la Ley Bancaria de Estados Unidos de 1933; en ella se prohibía a los bancos comerciales asociados a la Reserva Federal comerciar con bonos o acciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, prohibía a los bancos de inversión recibir depósitos del público.

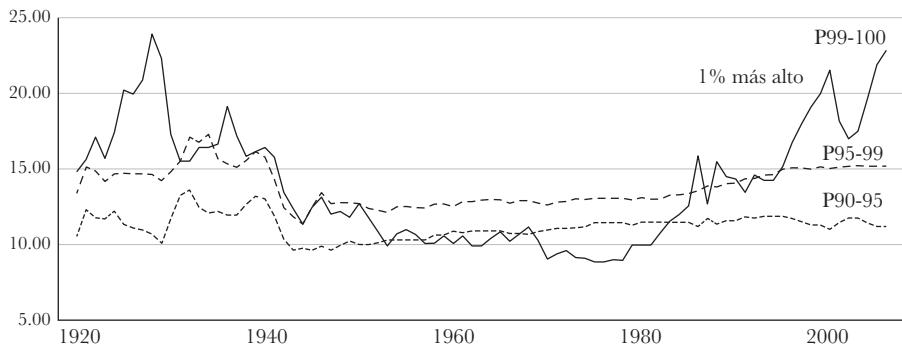
¹¹ En 1999 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Gramm-Leach-Bliley, también conocida como la Ley de Modernización de Servicios Financieros, que desreguló totalmente el mercado financiero. Ocho días más tarde, el presidente Bill Clinton firmó la ley.

GRÁFICA 6. Ingreso del decil más alto para Estados Unidos: 1920-2010



FUENTE: John Cassidy, “Piketty’s Inequality Story in Six Charts”, *The New Yorker*, 26 de marzo de 2014.

GRÁFICA 7. Diferencias dentro del decil más alto: dividiendo el decil más alto



FUENTE: Daniel Waldenström, “Long Run Trends in the Distribution of Income and Wealth”, Canazei, 2014.

V. CONCLUSIONES

Para el caso de México, urge reactivar el crecimiento y dejar de tener un Estado regulador que norma la competencia, las telecomunicaciones y la energía, pero que no promueve el crecimiento. Necesitamos pasar de este tipo de Estado a uno desarrollador. Con mayor desarrollo, es probable que puedan implementarse mejores políticas que a su vez mejoren la distribución del ingreso.

En Estados Unidos, en la discusión política de los candidatos de la elección de 2016, tanto el republicano Donald Trump como Hilary Clinton concordaban en limitar la globalización y regular el sistema financiero ante los evidentes signos de concentración del ingreso y del empobrecimiento de la clase media, así como de la decadencia de la posición hegemónica de ese país. Al igual que en el caso de México, sin importar quién resultara electo, veríamos en Estados Unidos una mayor intervención del Estado para impulsar el desarrollo y regular el sistema financiero.

LISTA DE AUTORES

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

Arturo Oropeza
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

José Roldán Xopa
División de Administración Pública, CIDE

José Antonio Romero
Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México

Derecho y economía se terminó de imprimir en el mes de abril de 2021 en Hemes Impresores, Tonantzin 6, Tlaxpana, Miguel Hidalgo, 11370, Ciudad de México. Para su composición se utilizó la fuente tipográfica Baskerville. El tiraje consta de 500 ejemplares.

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
DE EL COLEGIO NACIONAL

Alejandro Cruz Atienza
Dirección editorial

Maria Elena Ávila Urbina
Coordinación editorial

Alejandra Guerrero Esperón
Coordinación de producción y diseño de portada

Daniela Ivette Aguilar Santana
Cuidado editorial

Martha Ordaz
Adán Delgado
Agustín Tonatihu Torres Miranda
Perla Rocío Pérez Mendoza
Corrección

Sandra Gina Castañeda Flores
Diseño editorial

Karina Torres Vega
Formación

Manuel Chávez Ríos
Trazado de gráficas

COORDINACIÓN EDITORIAL DEL INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Laura Tellez Garita
Apoyo editorial

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EL COLEGIO NACIONAL



La evolución del derecho es un fenómeno complejo que acompaña los cambios en la sociedad, lo mismo que los propicia o los retrasa. La colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo, coordinada por Diego Valadés, aborda los problemas más relevantes de esta disciplina en la actualidad mediante el análisis de especialistas de diversos campos.

Este volumen está dedicado a la relación entre el derecho y la economía. Las contribuciones aquí reunidas tratan sobre los vínculos entre la economía, el mercado y la sociedad; el desarrollo y la globalización; los derechos humanos y los órganos reguladores, así como el crecimiento económico y la desigualdad.

Bajo la coordinación de Jorge Witker, este título incluye textos de Roldando Cordera Campos, Arturo Oropeza, José Roldán Xopa y José Antonio Romero.