

## DINÁMICA CONSTITUCIONAL Y REGULACIÓN. REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO

Pablo LARRAÑAGA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modelos de coordinación económica y paradigmas de organización social*. III. *Poder político y relaciones económicas: formas de interrelación*. IV. *Dinámica constitucional y economía en México*. V. *Tensiones dentro del constitucionalismo económico mexicano: un breve diagnóstico*. VI. *La dinámica constitucional y el desempeño de la economía en México*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas México ha experimentado distintas transformaciones que, por su extensión y profundidad, pueden considerarse “transiciones”: una transición política, una transición gubernamental, una transición social, y una transición económica. La transición política de un régimen unipartidista a una democracia competitiva es quizá el proceso que más atención ha recibido desde la academia jurídica, pero las transformaciones en la esfera gubernamental, para pasar de un sistema dominado por el poder ejecutivo federal a un sistema poliárquico relativamente descentralizado; la transformación de las dinámicas sociales, ejemplificada, entre otros fenómenos, por el masivo proceso de “urbanización” de la población, y la transformación económica, en la que el país ha pasado de ser una economía cerrada a ser una de las más abiertas del mundo —al menos en lo referente a la política comercial— son otros aspectos importantes del cambio acelerado de México que merecen atención.

En este trabajo me centraré en la transformación económica del país, en particular, en la transformación del entramado institucional de la actividad económica, con especial énfasis en los cambios de orden constitucional. Mi objetivo es mostrar que, pese a que la dinámica constitucional ha sido importante en esta materia, por

---

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

PABLO LARRAÑAGA

algunas razones que esbozo en el trabajo los efectos en la realidad económica del país no han sido los que cabría esperar. Mi explicación de ello se centra en mostrar, si bien de modo provisional, que la razón de este desfase entre cambio normativo y transformación de las condiciones económicas de la población reside, entre otros factores, en la carencia de una política de cambio constitucional bien orientada, consistente y coherente con la implementación de un modelo económico operativo. Y por ello sostendré que, aunque se han hecho cambios significativos en el entorno de la actividad económica —sin los cuales, probablemente, la situación del país sería aún peor de la que conocemos— la carencia de un modelo de Constitución económica en México ha supuesto un obstáculo importante en el desarrollo del país. Propongo iniciar mi argumento a partir de los siguientes datos.

En términos de justicia distributiva, podemos apreciar que los indicadores de distribución de la riqueza en el país no sólo no han mejorado en las últimas décadas, sino que han empeorado, pese a haber contado con breves periodos de mejoría.

Respecto de los indicadores de concentración de la actividad económica, podemos observar que en México sigue habiendo un importante déficit, y que hay importantes correlaciones entre la concentración y los procesos de privatización de actividades otrora públicas, a pesar de los esfuerzos por promover una economía abierta y competitiva.

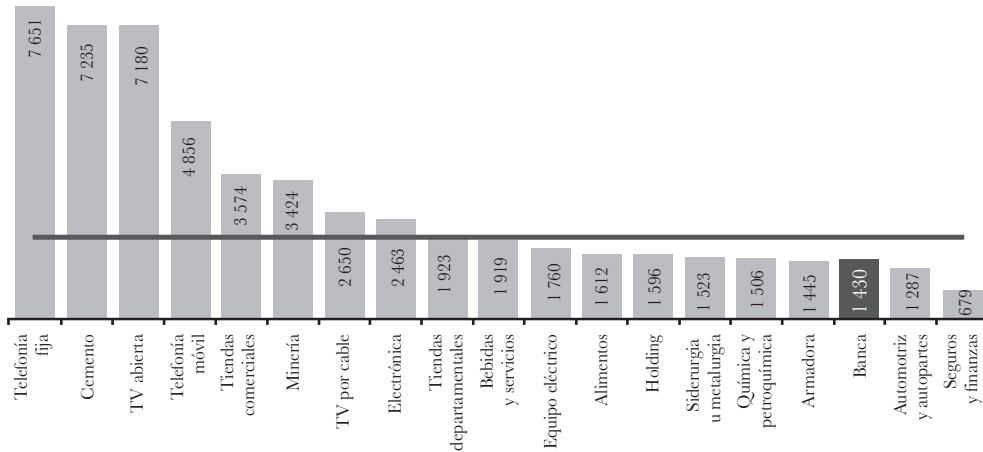
Por último, al igual que otras economías de la región, podemos apreciar que el dinámico ritmo de cambio institucional no ha venido aparejado de un cambio significativo en el crecimiento de la economía, sino que más bien parecen ser fenómenos no relacionados.

*Coefficiente de GINI para México, de 1984-2012*

| <i>Año</i> | <i>Porcentaje</i> |
|------------|-------------------|
| 1984       | 48.95             |
| 1989       | 54.34             |
| 1992       | 50.95             |
| 1994       | 51.7              |
| 1996       | 48.47             |
| 1998       | 48.97             |
| 2000       | 51.67             |
| 2002       | 49.54             |
| 2004       | 46.03             |
| 2005       | 51.11             |
| 2006       | 48.01             |
| 2008       | 48.23             |
| 2010       | 48.13             |
| 2012       | 48.07             |

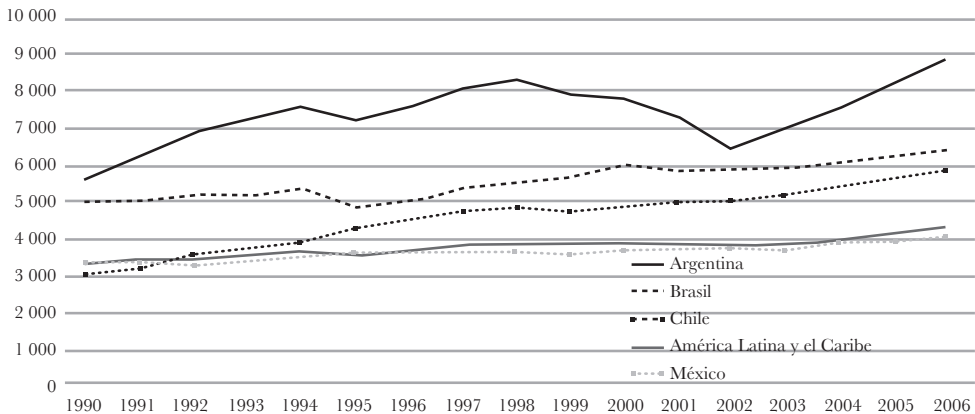
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

*Concentración de las industrias en la economía mexicana  
 Índice de Concentración Industrial (IHH) muestra:  
 las 500 empresas más importantes*



FUENTE: Asociación de Bancos de México, 2012, p. 22.

*Crecimiento del PIB per cápita en dólares, 1990-2006*



FUENTE: Sánchez Ancochena, 2009, p. 140.

PABLO LARRAÑAGA

*Porcentaje de concentración de las personas ocupadas por sector económico*

| <i>Actividad económica</i>                 | <i>Estructura porcentual</i> |             |                       |             |
|--|------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
|  | <i>Personal ocupado</i>      |             | <i>Valor agregado</i> |             |
|  | <i>2008</i>                  | <i>2013</i> | <i>2008</i>           | <i>2013</i> |
| Manufacturas                               | 23.2                         | 23.5        | 29.3                  | 29.1        |
| Servicios privados no financieros          | 34.1                         | 35.8        | 17.4                  | 19.6        |
| Minería                                    | 0.7                          | 0.8         | 20.9                  | 16.8        |
| Comercio                                   | 30.5                         | 29.6        | 12.4                  | 15.6        |
| Servicios financieros y de seguros         | 2.4                          | 2.2         | 8.3                   | 9.5         |
| Electricidad y suministro de agua y de gas | 1.2                          | 1.0         | 5.2                   | 4.2         |
| Transportes, correos y almacenamiento      | 3.6                          | 3.6         | 3.7                   | 3.2         |
| Construcción                               | 3.5                          | 2.6         | 2.4                   | 1.8         |
| Pesca y acuicultura                        | 0.9                          | 0.9         | 0.2                   | 0.2         |

FUENTE: INEGI, 2015.

Veamos ahora con más detalle el argumento que he esbozado antes.

## II. MODELOS DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y PARADIGMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

Creo que puede aceptarse como un postulado de este trabajo que en el contexto histórico contemporáneo los términos básicos de relación entre el Estado y la economía consiste en: “...la forma en la que el derecho expresa, organiza o limita las relaciones del Estado y la economía en las sociedades de mercado”.<sup>1</sup>

Una consecuencia inmediata de esta configuración de la relación regulativa es que, en la gestión de economías complejas, el “espacio” dentro del que tiene lugar la relación entre el Estado y la economía se delimita por dos formas de coordinación económica: la coordinación política relativamente centralizada y autoritativa del Estado, por un lado, y la coordinación económica relativamente descentralizada y espontánea del mercado, por otro. Así, de manera más particular, esta delimitación de la “arena regulativa”<sup>2</sup> determina el papel que tienen las Constituciones económicas al momento de delinear los aspectos fundamentales de la relación entre tales esferas de coordinación socioeconómica, es decir, en el perfil y el contenido de la Constitución económica de un país.

En este orden de ideas, el problema del “correcto” balance entre estas formas de coordinación socioeconómica es, por decirlo de algún modo, el horizonte de la

<sup>1</sup> Dainith, Terence, “Regulation”, en *International Encyclopedia Law*, vol. XVIII, cap. 10, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

<sup>2</sup> Hancher, Leigh y Moran, Michael (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

economía política y, en esa medida, configura el ideal que orienta la actividad de regulación de la economía en su conjunto, incluido el constitucionalismo económico como un aspecto de tal actividad.<sup>3</sup> De manera más concreta, podemos decir, en una primera instancia que el constitucionalismo económico parte del presupuesto epistémico de que, en ambos paradigmas, el Estado y la economía son entidades separadas con sus propias “lógicas” o principios, lo cual permite establecer distintos grados de interferencia normativa (política) en el funcionamiento de la economía.<sup>4</sup> Por otra parte, el constitucionalismo económico expresa los compromisos valorativos comunitarios, históricos, respecto de la naturaleza de los modos de estructuración de la acción económica (propiedad, intercambio, libertad económica, etc.) y, de manera enfática, de los resultados de ésta (derechos, bienestar, justicia).

Teniendo en cuenta el anterior esbozo del constitucionalismo económico, es posible analizar los distintos grados de interferencia del Estado en la economía, reales o supuestos, sobre la base de distintos tipos ideales que pueden, a su vez, acomodarse en un continuo entre la coordinación autoritativa máxima en la que el Estado asume las funciones básicas de producción y distribución y la coordinación de mercado máxima (economía socializada), en el que el Estado se limita a funciones económicas, a la vigilancia de los acuerdos privados (Estado proveedor de bienes públicos o *laissez faire*).<sup>5</sup> Así pues, la dinámica constitucional en este ámbito puede medirse tomando en consideración el desplazamiento de los arreglos constitucionales a la luz de tales “tipos ideales”.

Ahora bien, dado el enorme abanico de combinaciones entre las distintas técnicas político-económicas y la casi infinita posibilidad de combinaciones entre estrategias y herramientas regulativas, en la realidad resulta imposible encontrar tipos puros de los modelos de regulación de la economía. Creo que por razones analíticas

---

<sup>3</sup> La necesidad del equilibrio entre la coordinación del Estado y del mercado está en el trasfondo de los grandes temas de la economía política y, consecuentemente, el problema de la gestión de las limitaciones de sus respectivos modelos de coordinación está presente a todo lo largo y ancho de la teoría de la regulación económica contemporánea. Por ello, en este plano, de las teorías de la regulación y de la Constitución (económica) se da una relación de coextensión donde, en todo caso, la diferenciación depende de la perspectiva o el énfasis, pero no del contenido. He explorado este tema en Larrañaga, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa-ITAM, 2009.

<sup>4</sup> De hecho, los anteriores elementos de los paradigmas socialista y capitalista han sido los grandes temas de la teoría social y económica en los últimos dos siglos y constituyen el núcleo de la polémica entre socialismo y capitalismo no sólo como formas de coordinación económica, sino como concepciones de la sociedad y del ser humano. A pesar de la importancia del tema, en este momento me interesa, sin embargo, destacar dos asunciones dentro de este debate que permiten configurar el estudio del papel del Estado en la economía. Véase, por ejemplo, Block, en Smelser, Neil J. y Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005, pp. 505 y ss.

<sup>5</sup> A la luz de estas ideas, el socialismo y el capitalismo son paradigmas típicos de organización social construidos sobre los modelos de coordinación a los que acabo de referirme. En este sentido ambos paradigmas de organización no sólo sostienen doctrinas políticas e ideologías antagónicas, sino que suponen la expresión normativa de ciertos presupuestos epistémicos y compromisos valorativos básicos, que asignan al Estado funciones de implementación, estabilización y protección de la estructura institucional que es, a un tiempo, requerida, reproducida y reforzada por el conjunto del sistema social.

PABLO LARRAÑAGA

conviene detenerse brevemente en la consideración de algunos de los rasgos básicos de estos “tipos ideales”.<sup>6</sup>

*Tipo 1. El Estado socialista*

- El Estado detenta la propiedad o control de los medios de producción.
- La distribución de los productos de la economía se realiza de manera centralizada y jerarquizada.
- El criterio de acceso a los bienes y servicios es la determinación de las necesidades sociales por la autoridad.

*Tipo 2. El Estado desarrollador*

- La propiedad de los bienes de producción es tanto privada como pública, pero el Estado mantiene un control sobre la asignación de bienes a la producción.
- La distribución de los productos de la economía es dirigida por el Estado de manera coordinada con los particulares.
- El criterio de acceso a los bienes y servicios es la productividad social.

*Tipo 3. Estado de bienestar*

- La propiedad de los bienes de producción es fundamentalmente privada.
- El Estado impulsa y en ocasiones ordena ciertas asignaciones de bienes económicos de utilidad pública.
- La distribución de los bienes y servicios se realiza fundamentalmente mediante los intercambios de mercado, pero el Estado compensa algunos de sus efectos mediante el sistema tributario.
- El criterio de acceso a bienes y servicios es, por lo general, el precio, pero la base es la satisfacción de los derechos individuales y sociales.

*Tipo 4. Estado estabilizador*

- La propiedad de los bienes de producción es privada, pero el Estado interviene puntualmente en las asignaciones para corregir los efectos de los ciclos económicos (intervención en las variables macroeconómicas).
- La distribución de los bienes y servicios se realiza fundamentalmente mediante el mercado, aunque en ciertas variantes, el Estado interviene en la demanda para activar la economía (keynesianismo).
- El criterio para el acceso a los bienes es la capacidad de compra.

---

<sup>6</sup> En cierta medida, estos “tipos ideales” pueden contrastarse con la realidad económica mexicana. En efecto, en los diversos periodos del México posrevolucionario asoman algunos de estos elementos. Por ejemplo, en el “Cardenismo”, el presidente buscó establecer diversas medidas de tipo socialista; en el periodo del “Desarrollo Estabilizador”, las del tipo 4; en el “Desarrollo Compartido”, medidas del tipo 2 y tipo 3; mientras que desde 1982 hasta la fecha, medidas de corte neoliberal. Una crónica puede verse en Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico. México, 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2011.

*Tipo 5. Estado proveedor de bienes públicos o neoliberal*

- La propiedad de los bienes de producción es privada y el Estado se limita a proveer de bienes públicos relacionados fundamentalmente con la eficiencia de los intercambios (reducción de costos de transacción).
- La distribución de los bienes y servicios se realiza mediante el intercambio de mercado.
- El criterio de acceso a los bienes es el ingreso.

*Tipos ideales de intervención del Estado en la economía<sup>1</sup>*

| <i>Grado de implementación del modelo de coordinación del mercado</i> |                               |                                       |                               |  |
|---|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|
| Bajo  |                               |                                       |                               | Alto   |
| Estado socialista (Tipo 1)  | Estado desarrollista (Tipo 2) | Estado de bienestar o social (Tipo 3) | Estado estabilizador (Tipo 4) | Estado proveedor de bienes públicos o neoliberal. (Tipo 5) |
| Alto  |                               |                                       |                               | Bajo   |
| <i>Grado de implementación del modelo de coordinación del Estado</i>  |                               |                                       |                               |  |

FUENTE: Tomado con modificaciones menores de Block, en Smelser, Neil J. y Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005, pp. 505 y ss.

Volveré más adelante a estas categorías para mostrar como en el devenir de la organización socioeconómica en México nos hemos desplazado entre distintos tipos ideales y como en la configuración de cada uno de ellos hemos incluido elementos distorsionadores. Ahora, permítanme continuar exponiendo la segunda parte de mi argumento general, ubicándonos en los elementos centrales de la organización de las relaciones económicas contemporáneas.

### III. PODER POLÍTICO Y RELACIONES ECONÓMICAS: FORMAS DE INTERRELACIÓN

El equilibrio “correcto”, “adecuado” o “racional” entre los modelos de coordinación socioeconómica que, para simplificar, llamamos “Estado” y “mercado” refleja sólo parcialmente las técnicas para la racionalización y control de la relación entre medios y fines que pueden recogerse en una visión amplia e incluyente de la regulación.<sup>7</sup> En este sentido, en una ambiciosa aproximación al estudio de las condiciones de la acción social racional en el área político-económica, Robert Dahl y Charles Lindblom señalan con claridad incomparable la naturaleza técnica de la actividad

<sup>7</sup> He formulado la idea de una teoría amplia e incluyente en Larrañaga, Pablo, *op. cit.*

PABLO LARRAÑAGA

regulativa enfatizando la panoplia de decisiones sociales envueltas en un concepto general de regulación:

En una primera impresión, puede parecer que el análisis de los prerrequisitos de la acción social racional evita todas las cuestiones interesantes, porque parece sustituir la moralización por una ciencia descriptiva en la que pueden basarse predicciones. ¿Qué debe hacer una nación para alcanzar una organización política racional? Esta pregunta parece menos interesante que: ¿puede una nación alcanzar una organización político-económica racional? Pero, dependiendo de cómo se miren estas cuestiones, o bien la segunda no tiene respuesta o bien las dos preguntas son la misma. Que una nación pueda alcanzar una organización político-económica racional depende no sólo de las técnicas político-económicas que emplee, sino de la competencia económica y política de sus ciudadanos, de sus creencias y actitudes —de hecho, de su cultura en su conjunto—, así como de circunstancias fortuitas. La cuestión de si una nación puede alcanzar una acción social racional está, por tanto, más allá del conocimiento de alguien, excepto cuando los procesos sociales y las técnicas pueden medirse sobre la base de los prerrequisitos de la acción social racional. Dado que una acción es racional o irracional dependiendo de si logra o no los fines últimos hacia los que se dirige, debemos postular ciertos fines sociales. A partir de aquí, el análisis de los prerrequisitos es un estudio científico, no moral. Procede mediante el establecimiento de relaciones funcionales o condicionales, no mediante prescripciones.<sup>8</sup>

Así pues, con el objeto de establecer las condiciones para la racionalidad de la acción (elección) de las técnicas político-económicas —entre las que se encuentra, por cierto, la definición de una Constitución económica—, estos autores postulan siete fines últimos básicos que, en principio, parecen ser compartidos en las sociedades contemporáneas, y que para el propósito de esta presentación no requieren de análisis: la libertad; la racionalidad; la democracia; la igualdad subjetiva; la seguridad; el progreso y la inclusión apropiada.

Para Dahl y Lindblom, ante los graves problemas para el cálculo racional derivados, entre otros, de la falta de información, de la comunicación deficiente, de la multiplicidad de variables y de la complejidad de las relaciones entre ellas, en las sociedades contemporánea los anteriores valores o fines suelen procurarse mediante cuatro procesos sociales básicos que permiten *gestionar* los principales obstáculos de la racionalidad: el cálculo de la eficiencia y el control de la dirección de la acción social dirigida a tales fines. Estos procesos sociales básicos son: el sistema de precios (o control de y por los líderes); la jerarquía (o control por líderes); la poliarquía (o control de los líderes) y la negociación (control entre líderes).<sup>9</sup>

Naturalmente, la potencial multiplicidad de combinaciones entre fines y medios representa la potencial variabilidad entre modelos de organización social y, consecuentemente, entre los aún más amplios espectros de posibles diseños institucionales. En este orden de ideas, propongo que, en las próximas páginas, nos aproxime-

<sup>8</sup> Dahl, Robert A. y Lindblom, Charles E., *Politics, Economics and Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1953, pp. 18 y ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 25 y ss.



mos al objeto del constitucionalismo económico —*i.e.*, la relación regulativa entre el Estado y la economía— a través un esquema conceptual compuesto por tres dimensiones regulativas que corresponden a las funciones generales de la regulación como actividad orientada por los fines del agente regulador del mercado; dimensiones que, por otra parte, reflejan distintos niveles de “juridificación” de las relaciones económicas.<sup>10</sup>

### 1. *La dinámica constitucional como organización de la economía*

Una primera dimensión —o, si se prefiere adoptar una aproximación secuencial, un primer momento— de la actividad regulativa de la Constitución económica consiste en organizar la economía. Aquí, regular equivale a la actividad de estructurar, sistematizar, constituir, un conjunto de elementos normativos e institucionales sobre la base de un principio o de un conjunto de principios.<sup>11</sup> Estos elementos institucionales incluyen, entre otros, al derecho como sistema normativo; las principales organizaciones sociales —el gobierno, las empresas, los sindicatos, las entidades financieras, etc.—; las distintas instituciones jurídicas particulares —como el derecho de propiedad, la compra-venta, el trabajo por cuenta ajena—; un amplio y variado conjunto de normas y valores que, quizá, cabe calificar como “cultura”. Esto es, la conducta económica se organiza mediante la conformación de un sistema normativo-institucional. En lo que respecta a la forma específica en la que las sociedades organizan la economía, estabilizan el sistema económico y legitiman las transferencias económicas particulares —en especial, sus efectos distributivos—, el principio fundamental del sistema de mercado es que las relaciones económicas que definen al sistema son los intercambios regidos por el principio *quid pro quo*.

En este plano, puede decirse que la Constitución económica provee de “infraestructura institucional” a la actividad económica. Así, por ejemplo, respecto de la operación de las economías capitalistas, función primordial de la Constitución económica es posibilitar el funcionamiento del mecanismo de coordinación del mercado.<sup>12</sup> Para ello, realiza tres operaciones: primero, define el contenido de los acuerdos

---

<sup>10</sup> Naturalmente, en tanto que dependen unas de las otras, estas funciones se vinculan entre sí sistémica y dinámicamente, por lo que, en ocasiones, puede resultar difícil distinguir unas de otras. No obstante, creo que las funciones de la regulación se pueden delimitar y diferenciar sobre la base de los objetivos institucionales específicos, es decir, atendiendo a los fines particulares de los participantes en distintos planos o momentos de la dinámica constitucional.

<sup>11</sup> Prueba de lo anterior es lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la rectoría del Estado en materia económica; asimismo, el artículo 26 determina que “(e)l Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Lo anterior se traduce en la sistematización y estructuración de los principios, a los que he hecho alusión.

<sup>12</sup> El mercado puede analizarse como un mecanismo en el que la dinámica del intercambio voluntario entre individuos maximizadores de su utilidad individual genera un equilibrio en el que se maximiza la utilidad social (eficiencia social).

PABLO LARRAÑAGA

a través de la configuración de derechos de propiedad (alcance, fuerza, condiciones de reversión, etc.); segundo, delinea y estabiliza las formas de los acuerdos mediante el derecho de contratos y, tercero, establece procedimientos para garantizar o proteger los acuerdos, por medio de la creación de procedimientos e instituciones encargados de dirimir conflictos y, en su caso, implementar las resoluciones mediante el uso de la fuerza (*violence*).

Como consecuencia de ello, respecto del paradigma capitalista, la intervención autoritativa se considera legítima sólo en la medida en la que la intervención jurídica hace posibles los efectos individuales y sociales de los intercambios voluntarios, pero la asignación previa de derechos de propiedad, los resultados en la redistribución de bienes a través del mercado y, de manera enfática, la “eficiencia” del proceso, son hechos aparecer, ideológicamente, como productos del funcionamiento del propio mecanismo de mercado y no como consecuencia de decisiones autoritativas.

## 2. *La dinámica constitucional como política económica*

El horizonte de la regulación constitucional como política económica es más limitado que el de la organización de la economía. De hecho, la política económica constitucional tiene lugar dentro del paradigma económico de referencia: si desborda a éste, la dinámica constitucional se configura como un cambio organizacional —“estructural”, parece ser el término de moda—.

En el caso de los sistemas económicos de mercado, el propósito de esta forma de regulación es implementar, consolidar y desarrollar las condiciones normativas para el funcionamiento de los mercados particulares. En este sentido, su función es primordialmente técnica y tiene, fundamentalmente, dos objetivos concretos: proteger y perfeccionar mercados.

En este nivel de análisis de la dinámica constitucional en las economías capitalistas, el mercado es visto como una forma específica de arreglo institucional que comparte relevancia económica con otros arreglos institucionales de naturaleza jurídica, política, social, cultural, etc., respecto de los cuales mantiene relaciones de afectación recíproca a través de normas, valores, decisiones de agentes.

Desde la perspectiva institucional, el núcleo de la relación entre las instituciones jurídicas y el mercado se asienta en la relación entre los intercambios voluntarios y los derechos subjetivos.

En este orden de ideas, desde la perspectiva del análisis institucional, la variable crítica para dar cuenta de la dinámica de la Constitución económica consiste en determinar cómo una Constitución lleva a cabo dos funciones: establecer los límites de los mercados respecto de otras instituciones sociales y definir los estándares de oportunidad del mercado. En relación con los límites del mercado, la Constitución económica establece el perfil que deben tener los acuerdos voluntarios cuando, entre las razones para su diseño institucional no sólo se incluyen intereses económicos, sino también otro tipo de pretensiones jurídicas, en particular, derechos y libertades. Dicho en otras palabras, la regulación establece el espacio normativo para el merca-

do *vis à vis* el sistema jurídico o, en general, respecto del orden de valores comunitarios. En segundo lugar, la Constitución económica debe establecer en qué condiciones los mercados son “oportunos” o “aceptables”, respondiendo a las condiciones en las que los acuerdos voluntarios son instrumentos idóneos para realizar ciertos fines sociales —por ejemplo, bienes y servicios públicos de acceso universal— y, en particular, ciertos fines prescritos por normas jurídicas. Dicho en otras palabras, en este plano, la Constitución económica representa el estándar de legitimidad de los acuerdos voluntarios cuando éstos resultan un instrumento eficaz para producir estados de cosas que hagan previsibles las condiciones materiales para la satisfacción de derechos individuales y sociales.<sup>13</sup>

En este orden de cosas, la Constitución económica será eficaz y, en esa medida, contará con la legitimidad de resultado, cuando instituya estándares para la creación de mercados sólo en los casos en que los acuerdos voluntarios sean la medida previsiblemente mejor para producir las condiciones materiales para la realización de derechos. En este punto, la regulación del mercado se relaciona con la política económica general que, a su vez, se evalúa a la luz de la satisfacción de derechos. Por ello, en el ámbito de las relaciones institucionales entre el mercado y el sistema jurídico la eficacia de la regulación equivale a la existencia de las condiciones materiales para el ejercicio de derechos subjetivos. Dicho en otras palabras, en el plano del mercado como institución, la eficacia de la regulación —como organización, como política y como límite— depende de sus efectos en el desarrollo social.

### 3. La regulación como límite del mercado

El horizonte de la regulación como límite es aún más estrecho que el de la regulación como política, pues no sólo da por sentado al mercado como sistema de referencia, sino que la actividad regulativa tiene lugar a partir de la existencia de mercados particulares. Como hemos visto, respecto del paradigma capitalista, el

---

<sup>13</sup> Respecto del conjunto de pretensiones jurídicas, las decisiones regulativas del mercado que abordan los límites y los perfiles del mercado responden a razones de naturaleza *institutiva* o *constitutiva*. Es decir, responden, por un lado, a razones respecto de cuándo *puede existir* un mercado y, por otro, a razones relativas a cuándo *debe existir* un mercado. Dicho brevemente, en este nivel la regulación tiene la función de perfilar al mercado respecto del sistema institucional en su conjunto, marcando los límites del contenido de los mercados a la luz del sistema de derechos subjetivos. Así pues, el requisito básico de la legitimación de la regulación es que sólo incluya dentro del mercado el tipo de derechos cuya titularidad sea susceptible de ser negociada y cuya transferencia pueda llevarse a cabo mediante intercambios voluntarios. Se puede decir que la función primordial de la regulación en este nivel consiste en desvincular la satisfacción de ciertos derechos de eventuales resultados de acuerdos voluntarios o, dicho en otras palabras, que regular consiste en proteger las razones que sustentan los derechos como “cartas de triunfo” frente a los intereses individuales que guían los comportamientos de mercado. Establecer qué derechos deben ser protegidos y cuál debe ser el alcance y la fuerza de la protección corresponde, por decirlo de algún modo, a decisiones regulativas de segundo orden; y su control depende del principio de legalidad o del principio de constitucionalidad dependiendo del estatus del derecho subjetivo en cuestión.

PABLO LARRAÑAGA

presupuesto fundamental de esta dimensión regulativa de la Constitución económica es que el mercado como sistema económico está limitado por sus propiedades estructurales. Entre las “incapacidades” del mercado destacan sus límites para generar coordinación y sus límites para alcanzar otros objetivos sociales valiosos —en particular, como hemos visto, fines sociales e individuales que solemos definir en términos de justicia—. Así pues, la razón de ser de esta actividad regulativa particular es que, en tanto arreglos institucionales, los mercados resultan inadecuados para resolver ciertos tipos de problemas y que, en ciertos casos, no sólo no contribuyen a gestionarlos sino que los agravan o, incluso, los generan.

Desde esta perspectiva, el capitalismo de mercado —o el socialismo, desde luego— es visto como un arreglo institucional totalizador que involucra los distintos aspectos de la vida y de la organización social. Aquí encontramos el problema de la estructuración de la sociedad en su conjunto, y no sólo con el problema de sus límites normativos (el mercado como institución) o de las condiciones de su funcionamiento (el mercado como mecanismo). En este orden de cosas, la función central de la estructuración del mercado no se limita a delinear las relaciones de mercado como esferas de autonomía para la persecución de intereses, sino que consiste en reconocer y legitimar a los intereses individuales como parámetro de las relaciones económicas y, en general, de las relaciones políticas y sociales. Y aquí, la estructuración jurídica del orden económico entra en contacto con su justificación moral, y la implementación del orden capitalista de mercado estará moralmente justificada si, y sólo si, existen razones para considerar que un orden económico construido sobre la base de los acuerdos voluntarios que expresan intereses es una forma de estructuración de las relaciones económicas moralmente preferible frente a otras formas de organización económica posibles.

Así pues, en este nivel de análisis de la dinámica de las Constituciones económicas, aunque se reconozca que la motivación de las relaciones económicas son los intereses de los participantes y que, previsiblemente, en ciertas condiciones institucionales el mercado puede generar resultados socialmente valiosos, la ordenación específica de las relaciones económicas *como mercado* no se sustenta en razones instrumentales sino en razones morales de carácter último. Dicho brevemente, la justificación última del capitalismo de mercado como orden económico no depende de sus resultados en relación con alguna variable de desempeño de la economía en cuestión —con independencia del o los criterios que establezcamos: riqueza, bienestar—, sino de las razones últimas que existan para elegir como fundamento normativo del orden económico en su conjunto la *forma específica* en que se sostiene el principio de autonomía individual: los intercambios voluntarios. A diferencia de la justificación instrumental del mercado como mecanismo y como institución que acabamos de ver, la justificación del constitucionalismo respecto de la economía como dimensión material del orden social depende de nuestra respectiva concepción de la condición humana y de aquello que sea una “buena” sociedad. En este orden de cosas, la función de la regulación constitucional respecto del orden económico consiste en hacer efectivas las preferencias de los individuos respecto del tipo de relaciones económicas que valoran moralmente —o que tienen razones morales

para preferir— y la legitimidad de la Constitución económica respecto de una economía de mercado tendrá lugar en función de que se haga efectivo el establecimiento de ese orden económico frente a otras formas de relación económica.<sup>14</sup>

Dejemos aquí esta breve exposición de la dimensión constitucional de las relaciones entre política y mercado. Veamos ahora una descripción muy elemental del escenario de la política económica en México a la luz de la dinámica de la Constitución económica de 1917.<sup>15</sup>

#### IV. DINÁMICA CONSTITUCIONAL Y ECONOMÍA EN MÉXICO

Cuando se habla de reformas, se habla explícita o implícitamente del futuro. Pero para tocar tierra en un ámbito tan nebuloso como el porvenir, es necesario reconocer el pasado —sobre todo, cuando nos antecede una larga serie de reformas e, incluso, una revolución—. Por este motivo me detendré a dar cuenta de manera muy

---

<sup>14</sup> En este punto, la teoría de la regulación del mercado enlaza con la teoría de la justicia. En este sentido, las razones de la existencia del mercado dependerán de la viabilidad de la teoría de la justicia sobre la que se apoyen; y ésta a su vez, como ha señalado Amartya Sen, el estándar normativo dependerá en gran medida de la base de información sobre la que se valoren las instituciones y los estados de cosas que éstas producen. Estas bases de información pueden ser, por ejemplo, la satisfacción de los principios básicos de justicia de Rawls, o el requisito de adquisición legítima de la propiedad de Nozick. En este orden de cosas, es precisamente la idea de justicia sobre la base de información de las capacidades defendida por Sen la que me parece mejor opción para fundamentar una teoría del constitucionalismo económico en la que se reconcilie el difícil equilibrio entre las pretensiones jurídicas (derechos) y la necesidad de desarrollo. Esto es así porque en su idea del desarrollo *como* libertad convergen en la noción de capacidad el criterio normativo de la justicia y el criterio definitorio del desarrollo económico. En la teoría de la justicia de Sen, la capacidad de los individuos para realizar las cosas que tienen razones para desear (su libertad como oportunidad) es el criterio que sirve como base para la evaluación de los estados sociales y de las instituciones; pero también, mediante la libre agencia de los individuos, la capacidad es el instrumento fundamental del desarrollo y la medida del nivel de desarrollo. Es decir, la justicia y el desarrollo de una sociedad se miden por el grado en el que los individuos sean, *de hecho*, capaces de obtener mediante su agencia —*i.e.*, mediante sus acciones y elecciones libres—, los estados de cosas que tienen razones para desear. Ahora bien, la teoría del desarrollo *como* libertad, que sienta sus bases en las capacidades para hacer lo que se tiene razones para desear y, por tanto, reconoce las funciones normativas de los intereses de los individuos para alcanzar sus objetivos mediante su agencia —incluidos, desde luego, los intercambios voluntarios—, no supone que la justificación última del capitalismo de mercado pueda llevarse a cabo en términos de los intereses que de hecho manifiesten los individuos —sean éstos preferencias o meta preferencias—, sino que exige que la base de información relevante para valorar las instituciones y los estados sociales sean las *capacidades* para realizar los intereses —*i.e.*, no el contenido de los intereses—. En mi opinión, es en este nivel donde se encuentra el límite de las funciones del jurista en la deliberación respecto de qué orden económico es moralmente preferible y, en ese sentido, podría decirse que aquí se vislumbran los confines del territorio de la regulación económica constitucional.

<sup>15</sup> En este punto debo señalar que me refiero a la “Constitución económica” de México no sólo para aludir al texto constitucional de la Constitución de Querétaro de 1917, sino también a un amplio conjunto de “normas fundamentales” y a una serie de decisiones judiciales y criterios jurisprudenciales que realizan y han realizado las funciones constitucionales a las que me he referido antes, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos o la Ley Federal del Trabajo.

PABLO LARRAÑAGA

esquemática de la dinámica de la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía en México contemporáneo; es decir, del México que va (o viene) de la Revolución de 1910 a la fecha.

Para ello, de manera un tanto arbitraria pero creo que no absurda, utilizaré los siguientes periodos apuntando algunos de sus rasgos más significativos.<sup>16</sup>

1. 1910-1934
  - a. Fin de la lucha armada.
  - b. Estabilización política y establecimiento de un gobierno central.
  - c. Economía productiva destrozada.
  - d. Pobreza generalizada.
  - e. Poca o nula capacidad del gobierno de intervención en la economía.
2. 1925-1934
  - a. Redefinición del proyecto revolucionario.
  - b. Ordenación de la economía bajo los principios de una economía mixta.
  - c. Política económica centrada en la atención de las necesidades más apremiantes.
  - d. Creación de los elementos básicos del sistema financiero (creación del Banco de México y federalización de la legislación bancaria).
  - e. Aplicación parcial del artículo 27 en materia de energía (sistema de concesiones para la explotación petrolera).
3. 1935-1940
  - a. Fortalecimiento de la capacidad del gobierno para intervenir en la economía.
  - b. Intensificación del reparto agrario.
  - c. Política económica de industrialización con fuertes subsidios a la energía.
  - d. Profundización del esquema de economía mixta.
  - e. Nacionalización de la industria petrolera.
4. 1941-1955
  - a. Aislamiento económico debido a la Segunda Guerra Mundial, represalias por la nacionalización de la industria petrolera.
  - b. Crecimiento de las exportaciones de materias primas a Estados Unidos.
  - c. Proteccionismo.
  - d. Impulso a la autosuficiencia agrícola, a la sustitución de importaciones y a la estabilidad de precios.
  - e. Creación del IMSS.
5. 1956-1970
  - a. Desarrollo estabilizador.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> En este punto sigo la presentación de Roberto Blum del trabajo de Josué Sáenz.

<sup>17</sup> Según uno de los principales arquitectos del desarrollo estabilizador, Antonio Ortiz Mena, las características fundamentales de las políticas económicas fueron las siguientes: medidas tendientes a estimular el ahorro voluntario mediante tasas bajas de inflación; estabilidad cambiaria, tasas positivas de interés en términos reales y bajos impuestos sobre el impuesto derivado del pago de intereses.

1. Impuestos diseñados para promover la reinversión de utilidades mediante la exención impositiva de la inversión productiva.

- b. Incremento de la participación del Estado en la economía productiva y en el sector de servicios (transporte, intermediación en la distribución de alimentos, energía eléctrica).
  - c. Consolidación de la política de industrialización con el colapso del campo (acelerada urbanización y crecimiento de la clase media).
  - d. Cooperación entre el sector público y el privado para llevar a cabo el milagro mexicano (con un promedio de crecimiento del 6% del PIB anual).
  - e. Aparición de los primeros síntomas de agotamiento del modelo político-económico (1968).
6. 1970-1976
- a. Centralización aún más acentuada de la coordinación económica por parte del gobierno.
  - b. Primeras políticas de control de planeación familiar.
  - c. Intercambio de favores económicos para controlar la informalidad política mediante políticas públicas populistas.
  - d. Incremento de la deuda pública de 3 000 a 20 000 millones de dólares.
  - e. Inicio de la escalada inflacionista.
7. 1976-1982
- a. “Administración de la abundancia”.
  - b. Revestimiento de la tendencia a la apertura económica (rechazo al ingreso al GATT).
  - c. Políticas públicas basadas en un gran déficit de gasto corriente y subsidios al sector público.
  - d. Expansión de la corrupción.
  - e. Nacionalización de la banca.
8. 1983-1986
- a. Economía en ruinas.

- 
2. Una tendencia sostenida a mantener bajos precios reales de los energéticos y de otros bienes y servicios ofrecidos por el sector público.
  3. Apoyos gubernamentales a los precios de los productos agrícolas con el objeto de compensar el deterioro en sus términos de intercambio.
  4. Déficit público controlado, con el propósito de prevenir de este modo un crecimiento excesivo de la oferta monetaria.
  5. Un sistema de sustitución de importaciones mediante el uso de tarifas y permisos selectivos tendientes a favorecer, sobre todo, a la producción nacional de bienes de consumo.

Para Francisco Gil, la clave de los resultados positivos de la anterior estrategia dependió de las siguientes condiciones:

1. Una relación baja y estable del déficit gubernamental respecto del producto interno bruto (PIB).
2. Una relación estable de la deuda respecto del PIB.
3. Una inflación nacional en tasas aproximadas al resto del mundo.
4. Rendimientos reales positivos para los ahorradores.
5. Un tipo de cambio nominal fijo.

PABLO LARRAÑAGA

- b. Hiperinflación. El peso pierde el 99.7% de su valor respecto de las divisas extranjeras.
  - c. Enorme deuda interna en la banca nacionalizada.
  - d. Renegociación de la deuda externa.
  - e. Adhesión al GATT.
9. 1987-1992
- a. La política regulativa favorece al mercado (creación de los programas de desregulación y de creación de las entidades reguladoras).
  - b. Reprivatización del sistema bancario.
  - c. Apertura gradual de la economía (se concluye la negociación del TLCAN).
  - d. Política de promoción de las exportaciones.
  - e. Adelgazamiento del sector público.
  - f. Inestabilidad política como consecuencia del fraude electoral.
10. 1992-1995
- a. Entra en vigor el TLC (se llevan a cabo distintas negociaciones con otros bloques, en especial con la UE).
  - b. Ingreso en la economía global.
  - c. Profunda modificación del régimen de inversión extranjera (en particular en el sistema financiero).
  - d. Inestabilidad política como producto del EZLN y del asesinato de Colosio.
  - e. El cambio político no va al paso del cambio económico.
11. 1995-2000
- a. De nuevo, otra gran crisis.
  - b. Parálisis de las políticas públicas.
  - c. Profundización de las reformas económicas y de la internacionalización de la economía.
  - d. Debilitamiento del sistema político y de la hegemonía de la “familia revolucionaria”.
  - e. Cambio de partido en la presidencia.
12. 2000-2007
- a. Complejidad en el diseño de las políticas públicas como consecuencia de las distintas geometrías del gobierno (multipartidismo efectivo).
  - b. Políticas públicas de coordinación federación-estados limitada y errática.
  - c. Parálisis de las reformas estructurales (tributaria, energética, seguridad social).
  - d. Pérdida de competitividad internacional.
  - e. Asentamiento del sistema democrático.
13. 2007-2014
- a. Estabilidad de la política macroeconómica y diversificación del sector exterior.



- b. Inicio del declive de la industria petrolera, deflectado por altos precios del petróleo en los mercados internacionales.
- c. Imposibilidad de generar reformas sustantivas en materia económica.
- d. Incremento de la violencia ocasionada por el crimen organizado y su represión.
- e. Fractura del territorio nacional en términos de seguridad.

Creo que no resulta difícil ver que si tomamos los elementos mediante los cuales he descrito —insisto, de manera muy superficial—<sup>18</sup> las transformaciones político-económicas del México contemporáneo, puede apreciarse que a lo largo de los años una dinámica “constitucional” dentro de la cual, la relación regulativa entre el Estado y la economía mexicanos ha ido zigzagueando, a través de los distintos tipos ideales de interferencia de la política en la economía, pero en un desplazamiento más o menos definido desde una economía posrevolucionaria cerrada y fuertemente socializada hacia una economía con los principales rasgos del modelo neoliberal que caracteriza al capitalismo global contemporáneo.

Como quizá no pueda ser de otra manera, esa accidentada trayectoria ha ido dejando un rastro, que se puede apreciar por la supervivencia entre uno y otro momento —o, si se prefiere, entre uno y otro tipo ideal— de las lógicas internas, de las prácticas sociales, de las reglas e instituciones, de los modelos de coordinación y de los tipos de relación entre política y economía. Estos remanentes no han sido desplazados, ni asimilados por la implementación de nuevas formas de organización social, sino que forman el sedimento irregular e inestable del constitucionalismo económico mexicano, en el que no me detendré ahora, pero que requiere un estudio específico.

En este contexto, si analizamos retrospectivamente tales transformaciones del sistema político-económico mexicano a la luz de los modelos de coordinación económica (economía socializada y capitalismo) y de las formas de relación regulativa entre la política y la economía (la regulación como organización de la economía, como política económica y como límite) que vimos en las secciones anteriores, se hace evidente la presencia de distintas tensiones dentro del sistema político-económico de México, que inciden en la coherencia y, sobre todo, en la funcionalidad del “sistema” en distintos grados. Tales tensiones pueden analizarse en distintos niveles (macro y micro); con distintas trayectorias (de lo general a lo particular y viceversa); con distintas geometrías (generales o particulares); en distintos sectores (producción y distribución). Una aproximación “multidimensional” seguramente permitiría un mapa detallado mediante el cual cada uno de estos estudios produjera la detección

---

<sup>18</sup> Una magistral síntesis del periodo de la historia económica a la que me refiero aquí se encuentra en Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015, pp. 21-31, y desde luego un tratamiento mucho más extendido, pero accesible, también se encuentra en el conjunto de la obra referida. Al respecto, véase también, Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros Bosch, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

PABLO LARRAÑAGA

de problemas específicos y, naturalmente, de mejores diagnósticos encaminados a su solución. Pero, en este contexto, sólo resulta oportuno un breve diagnóstico.

## V. TENSIONES DENTRO DEL CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO MEXICANO: UN BREVE DIAGNÓSTICO

Dado el espacio limitado de este trabajo, me limitare sólo a plantear lo que considero tres grandes tipos de tensiones sistémicas, para pasar después a describir sucintamente el papel que, en mi opinión, puede y debe desempeñar la Constitución económica en la articulación de la relación entre la política y la economía para, en el último inciso, hacer algunas propuestas de reforma muy elementales.

### 1. *Tensión entre la organización de la economía como mercado y la profundización de la democracia*

La aplicación del principio *quid pro quo* en la organización de una economía tiene tres implicaciones importantes. En primer lugar, el acceso y la exclusión a los bienes económicos adopta básicamente la forma de derechos de propiedad; en segundo lugar, el alcance de las exigencias de asignación de un bien económico está limitado por la capacidad de dar a cambio los derechos de propiedad de otro bien —o su valor de intercambio en dinero— y, en tercer lugar, la legitimidad de la asignación de bienes depende del acuerdo voluntario de quienes detentan los derechos de propiedad. En otras palabras, las formas de acceso, los límites y los mecanismos de protección de los derechos de propiedad son configurados por el sistema jurídico. Desde esta perspectiva, la forma y el contenido de las instituciones jurídicas moldea y subordina a las exigencias funcionales de la forma específica de organización económica y no, al revés, esto es, cuando la estructura institucional de la economía se *diseña* en función de ciertas pretensiones (derechos) y ciertos objetivos sociales expresados en las normas jurídicas.

### 2. *Tensión entre la política económica a favor del mercado y el crecimiento económico*

La política regulativa protege adecuadamente los mercados, o protege un mercado en particular cuando, en primer lugar, desestimula eficazmente la transferencia no voluntaria del control sobre bienes económicos y, en segundo lugar, cuando implementa satisfactoriamente los mecanismos que hacen previsibles los efectos de los intercambios voluntarios; esto es, en general, respaldando eficazmente las transferencias mediante procedimientos institucionales para prevenir o solucionar conflictos —incluida la amenaza del uso de la fuerza—. La política regulativa perfecciona o corrige mercados (o perfecciona o corrige un mercado en particular), cuando a

través de cambios normativos y transformaciones institucionales hace más eficientes las propiedades funcionales del mecanismo de mercado, es decir, cuando da lugar a que los mercados se aproximen en mayor medida a su eficiencia social. Para ello, la regulación tiene que combatir distintas “patologías” del diseño de los mercados —falta de competencia, información insuficiente, excesivos costos de transacción— que conducen a que los intercambios voluntarios sean “deficientes” en términos de las propiedades sistémicas del propio mecanismo y a que, consecuentemente, tal mercado no sea socialmente valioso.

En este sentido, y por lo que respecta a la falta de competencia, el caso de México ha sido plenamente discutido. Por ejemplo, en relación con las facultades y actividades de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha manifestado lo siguiente:

Cierto número de *factores*, incluido el enfoque de la CFC, basado en principios económicos, sus meticulosos procedimientos, que a veces son muy lentos, y las demoras derivadas de las frecuentes impugnaciones judiciales, así como la impresión del público de que algunas de sus decisiones han sido acomodaticias por lo que respecta a intereses que no favorecen la competencia, han llevado a que la población tenga la impresión de que es un organismo carente de vigor.<sup>19</sup>

De igual manera, refiriéndose a las políticas de competencia de México, Michel Wise, consultor de la propia OCDE, señala que existen cuatro aspectos que pueden hacer ineficientes las políticas en materia de competencia: *a)* que la regulación contradiga las políticas de competencia; *b)* que la regulación intente reemplazar, en su totalidad, las políticas de competencia; *c)* que la regulación duplique los objetivos que pretenden la regulación (pues podrían generar resultados diferentes), y *d)* que la regulación no aplique métodos similares a los que se establecen en relación con las políticas en materia de competencia.<sup>20</sup>

Años, más tarde, una vez más, la OCDE se pronunció al respecto. En efecto, dicho organismo consideró:

...la eficiencia de la CFC se ve limitada por ciertas deficiencias en cuanto a la autoridad establecida por la ley y los procesos de revisión judicial. La Comisión ha debido hacer frente también a una reducción de los recursos a pesar de que su carga de trabajo ha aumentado. Por otra parte, ciertos aspectos de los procedimientos de la CFC y sus relaciones con otros organismos públicos reducen su eficacia como organismo de aplicación de la ley y defensor de la competencia.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Wise, Michel, “Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform”, *Review of Competition Law and Policy in Mexico, OECD J. Competition Law & Policy*, vol. 1, núm. 4, París, OCDE, 1999.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 46 y 47.

<sup>21</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México. Examen inter pares*, París, OCDE, 2004.

PABLO LARRAÑAGA

### 3. *Tensión entre la regulación como límite y los derechos fundamentales*

La idea de regulación como *límite* no sólo supone que el mercado es una forma de organización socioeconómica imperfecta y, consecuentemente, que sus resultados no pueden ser aceptados sin reservas, sino implica que, desde un punto de vista del bienestar social, el ámbito del mercado debe limitarse sólo a las áreas y a las condiciones en las que realiza funciones valiosas. Esta es una consecuencia importante en la que no se suele reparar cuando existe una presunción a favor del mercado, pues se trata de una forma de regulación *negativa* que no sólo limita las consecuencias de las transacciones de mercado, sino también, indirectamente, la regulación como política.

A modo de conclusión, permítanme ahora apuntar algunas ideas acerca del papel del cambio constitucional que utiliza como herramienta la política económica y sus posibles aportaciones para la gestión y la eventual resolución de las tensiones que acabamos de ver.

## VI. LA DINÁMICA CONSTITUCIONAL Y EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA EN MÉXICO

Tomando en cuenta lo que acabo de decir, quizá una aplicación útil de las distintas perspectivas de la regulación como organización de la economía; como política económica y como límite al mercado, por un lado, y de los niveles de regulación como infraestructura, como perfil y como orden, por otro, sea considerar estas distinciones analíticas como vértices o coordenadas para describir —y, quizá, “prescribir”— el contenido que debe abordar una reforma del Estado coherente que conlleve una reforma económica razonablemente eficaz.

Utilizar el vértice de las perspectivas de la regulación económica supone reconocer que, en este ámbito, la reforma del Estado es una actividad guiada y justificada por sus efectos en la conformación de las relaciones económicas que efectivamente tienen lugar, y no por principios abstractos o arrebatos ideológicos. En este sentido, el análisis de la relación entre la reforma del Estado y la reforma económica debe insertarse necesariamente en una visión del sistema socioeconómico como herramienta para alcanzar fines sociales valiosos, reconociendo que, en este plano, el derecho debe cumplir la función de articular las pretensiones de la política con las restricciones de la economía.

Por otra parte, utilizar el vértice de los niveles de regulación de las relaciones económicas de mercado denota la naturaleza institucional de los procesos sociales que, aunque son fluidos, circulan en el espacio de estructuras preponderantemente jurídicas que, a un tiempo, determinan las condiciones de posibilidad de la transformación de las relaciones económicas y marcan el horizonte de legítimas exigencias de transformación social.

En este sentido, para tener vigencia social, la economía política no debe limitarse sólo a la descripción de los arreglos institucionales existentes, ni siquiera a

denunciar sus carencias y limitaciones, sino debe explorar todas las posibilidades transformadoras del derecho. Las reformas estructurales, para serlo, no sólo deben referirse a la modificación o el abandono de hitos constitucionales —aunque sean altamente simbólicos—, sino que deben modificar las condiciones en las que de hecho tienen lugar las acciones económicas. Para ello, es ineludible la necesidad de formular políticas de Estado a largo plazo, sentadas en compromisos valorativos claros, que no pueden escapar, en el contexto de la economía —y me temo que en ningún otro contexto— de las condiciones técnicas impuestas por la realidad social, administrativa y política. Las reformas formuladas exclusivamente sobre la base de la ocasión política, por más sugerentes que resulten, están condenadas al fracaso inmediato —y, peor aún, a la pérdida de oportunidades históricas— si no cuentan con el transfondo de un modelo de acción pública racional, y ello, me temo, es todavía un pendiente de la dinámica constitucional mexicana.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA, José Luis, *La era neoliberal*, México, UNAM-Océano, 2006.
- BARAJAS, Gabriela, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre, 1997, pp. 741-771.
- CÁRDENAS, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015.
- COMISIÓN FEDERAL DE LA MEJORA REGULATORIA, *Impacto de la Reforma en Competencia Económica. Análisis del marco regulatorio y fortaleza institucional*, México, Secretaría de Economía-Cofemer, 2016.
- DAHL, Robert A. y LINDBLOM, Charles E., *Politics, Economics and Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1953.
- DAINTH, Terence, “Regulation”, en *International Encyclopedia Law*, vol. XVIII, cap. 10, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “Una nueva Constitución en 2013. El capítulo económico”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 31, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio-diciembre de 2014, pp. 30-56.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín y GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (comps.), *Más oportunidades para las familias pobres. Una evaluación cualitativa de evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2000.
- GIL DÍAZ, Francisco, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes & Meier, 1984.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Reforma de Competencia Económica*, México, s.p.i. Disponible en: <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/e6588f5c636c2362019e4bcaa18a50520d04954d.pdf>.

PABLO LARRAÑAGA

- HANCHER, Leigh y MORAN, Michael (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censos Económicos 2014. Datos relevantes de los resultados definitivos*, Aguascalientes, México, INEGI, 2015.
- LARRAÑAGA, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa-ITAM, 2009.
- MONTIEL VELÁZQUEZ, Alejandro, “Estado, mercado e instituciones. Un acercamiento a la Nueva Economía Institucional a partir de los laudos arbitrales contra el Estado mexicano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, tesis de maestría, 2016.
- MORENO-BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- , Jaime, *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- NOZICK, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *Regulatory Reform in Mexico. The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, París, OCDE, 1998.
- , *Políticas y Ley de Competencia Económica en México. Examen inter pares*, París, OCDE, 2004.
- ORTIZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1998.
- RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Cambridge MA., Harvard University Press, 1971.
- RUBIO, Luis (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, 2001.
- SÁNCHEZ ANCOCHENA, Diego, “El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta la Gran Crisis: ¿Un modelo razonable o un fracaso liberal?”, en MARTÍ Y PUIG, Salvador, *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Barcelona, núm. 85 y 86, pp. 133-155.
- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- SMELSER, Neil J. y SWEDBERG, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005.
- TELLO, Carlos, *Estado y desarrollo económico. México, 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2011.
- WISE, Michel, “Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform”, *Review of Competition Law and Policy in Mexico*, OECD *J. Competition Law & Policy*, vol. 1, núm. 4, París, OCDE, 1999.

