



Bien Común

Publicación
mensual del



Año XX / Número 229 / abril 2014

Del IFE al INE

Retos, logros y pendientes



Papeles de investigación

Incidencia fiscal e indicadores de bienestar:
el caso de reformas al IVA

Tania Lomelí García

Reflexión

Hegemonía gramsciana y populismo:
¿una vía hacia la democracia?

Un diálogo entre Laclau y Del Noce

Ricardo Delbosco

\$ 30.00 M.N.



Ofunam

ORQUESTA FILARMÓNICA DE LA UNAM

Jan Latham-Koenig, *director artístico*

PRIMERA TEMPORADA 2014

MARZO 01/02

PROGRAMA 7

Jesús Medina, *director huésped*
Erika Dobosiewicz, *violin*

CAMPA *Lamento*
TCHAIKOVSKY *Concierto para violin*
COPLAND *Sinfonía no. 3*

Ensayo abierto. Entrada libre
Sábado 01, 10:00 horas

MARZO 08/09

PROGRAMA 8

Jan Latham-Koenig, *director artístico*
Giampiero Sobrino, *clarinete*

CHERUBINI *Obertura de Ali Babá*
DONIZETTI *Concertino para clarinete*
VERDI-BASSI *Concierto fantasía con temas de Rigoletto*
SHOSTAKOVICH *Sinfonía no. 5*

MARZO 22/23

PROGRAMA 9

Jan Latham-Koenig, *director artístico*
Thomas Indermühle, *oboe*

MOZART *Música funeral masónica*
R. STRAUSS *Concierto para oboe*
TCHAIKOVSKY *Sinfonía no. 5*

MARZO 29/30

PROGRAMA 10

Krzysztof Penderecki, *director huésped*
Massimo Mercelli, *flauta*

PENDERECKI *Chacona del Réquiem polaco*
*Sinfonietta no. 2, para flauta**
FRANZ X. POKORNY *Concierto para flauta*
DVOŘÁK *Sinfonía no. 7*

* Estreno en México

Ensayo abierto. Entrada libre
Sábado 29, 10:00 horas

Sala Nezahualcóyotl

Sábados 20:00 horas • Domingos 12:00 horas

Boletos \$240, \$160 y \$100 con los descuentos habituales • Programación sujeta a cambios
Boletos especiales Segundo piso: Familiar 4 boletos por \$100 y Estudiante \$40 (consultar condiciones)
Informes en días y horas hábiles: 5622 7113 • www.musica.unam.mx



A los primeros cuatro lectores que se comuniquen a la Dirección General de Bien Común (5559 6300), se les obsequiará un pase doble para el concierto que elijan de esta cartelera.



AÑO 20 NÚMERO 229
ABRIL 2014

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**Presidenta**

Cecilia Romero Castillo

Secretario General

Jorge Ocejo

Tesorero Nacional

Carlos Olson San Vicente

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**Presidenta**

Cecilia Romero Castillo

Director General

Juan F. Molinar Horcasitas

Directora de Proyectos Especiales

Eloísa Talavera Hernández

Director Académico

Claudio Gerardo Jones Tamayo

Director de Cedispan

J. Gerardo Ceballos Guzmán

Directora de Administración y Finanzas

Ma. de Lourdes González Vázquez

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director

Carlos Castillo López

Coordinación editorial

María Elena de la Rosa Vázquez

Consejo Editorial

- Rogelio Carbajal • Jorge Chabat
- Gonzalo Tassier • José Loyola • Fernando Rodríguez Doval

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de activi-

dades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de

contenido: 6405.

Reserva: 04-2004-081711193000-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00

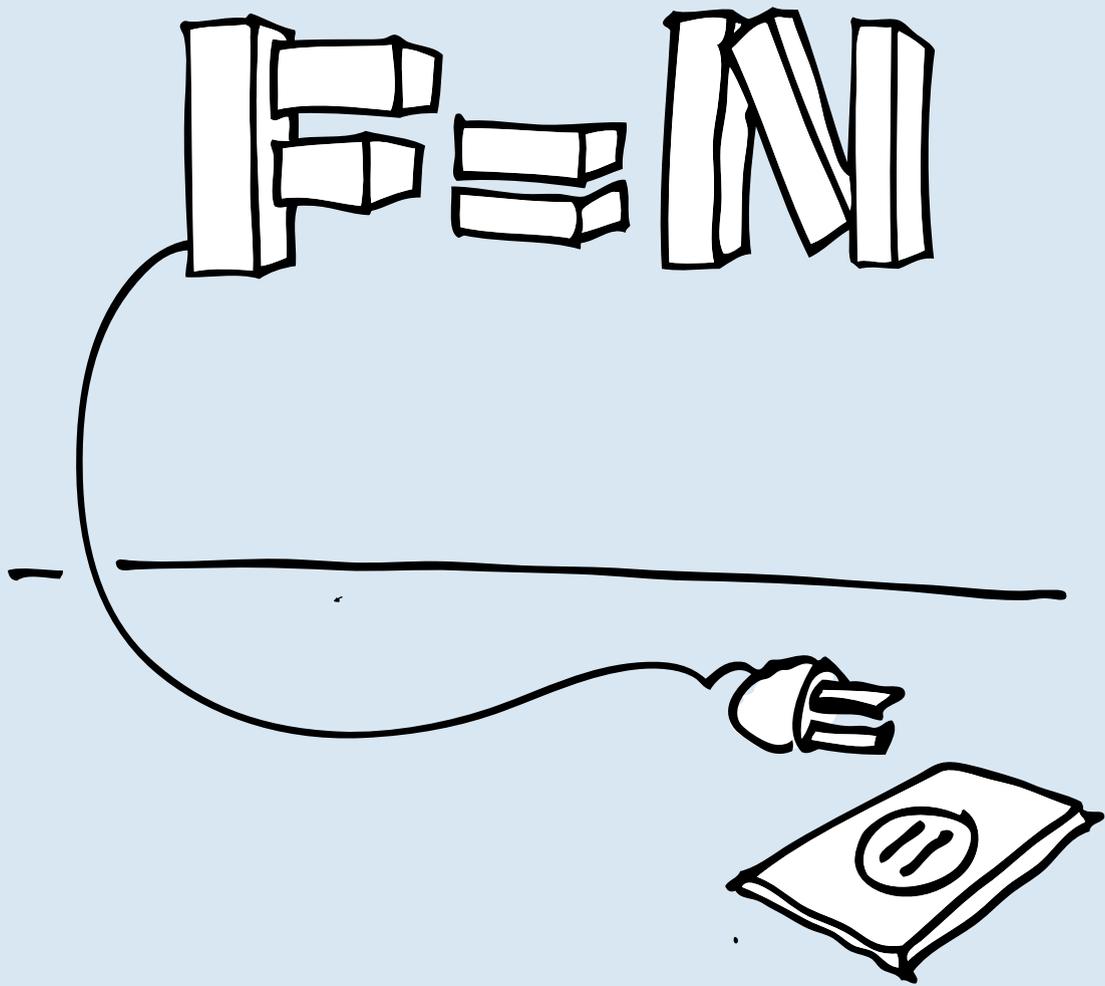
carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx



COLABORADORES

- **Fernando Rodríguez Doval:** diputado federal, politólogo por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana.
- **Arturo Sánchez Gutiérrez:** Sociólogo de la UAM y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Candidato a doctor en Ciencia Política. Consejero del Instituto Nacional Electoral.
- **Giancarlo Giordano Garibay:** Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el CIDE. Fue asesor legislativo en el Senado y actualmente es asesor de Consejero Electoral en el Instituto Nacional Electoral.
- **Juan Carlos López Ruiz:** Licenciado en Gobierno y Administración Pública en el INAP, dedicado a la asesoría parlamentaria. Ha sido coordinador de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Social del estado.
- **Panambí Garcés:** Pasante de la Licenciatura en Ciencias Políticas por la UNAM, jefa de la oficina de la diputada Laura Ballesteros en la ALDF.
- **José Luis Estrada Rodríguez:** Doctor y Maestro en Ciencias Sociales, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es también Consultor del Centro Estratégico de Estudios Municipales.
- **Ricardo Delbosco:** Doctor en Filosofía por la Universidad Lateranense de Roma. Profesor de Filosofía en las Facultades de Ciencias Políticas y Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina (Buenos Aires).
- **Pablo David Necochea Porras:** Licenciado en Administración de Empresas por la UPAEP. Cuenta con estudios en Desarrollo Regional Sustentable por el Colegio de Puebla y actualmente cursa la Maestría en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico en la UPAEP.
- **Tania Lomelí García:** Economista egresada del ITAM. Tiene diplomado en Comercio Exterior (ITAM) y en gobernabilidad (IBERGOP-México). Se desempeña en el sector público en la evaluación de políticas tributarias y ha participado como consultora e investigadora en la evaluación de programas educativos y de salud.

<i>Editorial</i>	5
<i>Numeralia</i>	
<i>Perfil de los nuevos consejeros del INE</i>	
María Elena de la Rosa Vázquez	7
<i>Centrales</i>	
<i>Una reforma más para mejorar nuestra democracia</i>	
Fernando Rodríguez Doval	10
<i>El Instituto Nacional Electoral: nuevas atribuciones, nuevos retos</i>	
Arturo Sánchez Gutiérrez y Giancarlo Giordano Garibay	13
<i>Viaje al fondo de la reforma electoral</i>	
Juan Carlos López Ruiz	17
<i>Las cuotas de género no están resolviendo nada</i>	
Panambí Garcés	23
<i>Inconsistencias del gobierno local y su diseño institucional</i>	
José Luis Estrada Rodríguez	26
<i>La tradición dialógica del PAN a la luz de la victoria cultural</i>	
Carlos Castillo	31
<i>Reflexión</i>	
<i>Hegemonía gramsciana y populismo: ¿una vía hacia la democracia? Un diálogo entre Laclau y Del Noce</i>	
Ricardo Delbosco	42
<i>Agendas</i>	
<i>México no te mueras</i>	
Pablo David Necochea Porras	52
<i>Papeles de investigación</i>	
<i>Incidencia fiscal e indicadores de bienestar: el caso de reformas al IVA</i>	
Tania Lomelí García	58
<i>Reseña</i>	
<i>La confianza ciudadana</i>	
Fundación Rafael Preciado Hernández	
Capítulo Sonora	83





a reforma política que culminó con 23 años de vida del Instituto Federal Electoral, y dio paso al Instituto Nacional Electoral, representa un gran cambio para el modo en que de ahora en adelante se organizarán, administrarán y conducirán los comicios, así como para el andamiaje institucional que regirá a la democracia mexicana, en proceso constante de consolidación y que encuentra en el nuevo organismo un importante paso para responder a los retos que se presentan en la materia en los albores del siglo XXI.

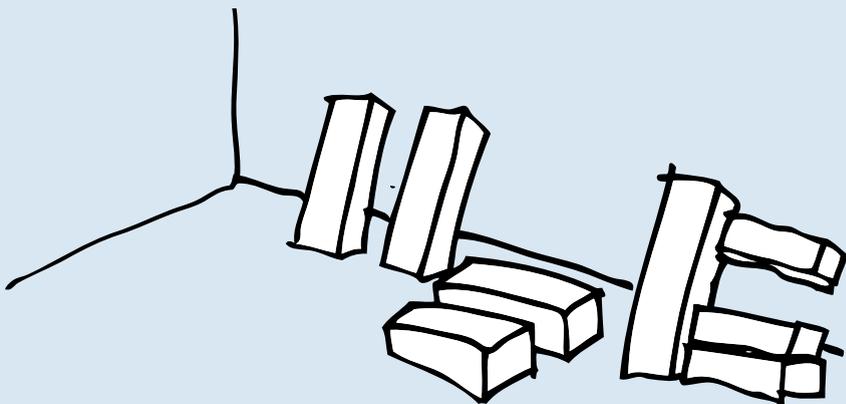
Recorrer la historia de la democracia de nuestro país es aleccionador para entender que los procesos graduales que dan vida a un sistema político, que ha ido perfeccionándose en un clima de paz y de cambios paulatinos, requieren de voluntad gubernamental, de una oposición responsable, de una clase política capaz de pensarse y repensarse a sí misma, así como de una sociedad que vaya involucrándose cada vez con mayor decisión en el funcionamiento y mejora de sus instituciones. Estas condiciones son parte, hoy día, de la cotidianidad de un México donde se viven el vigor y la dinámica de transformaciones profundas y de visión de corto y mediano plazos.

La presente edición de Bien Común está dedicada a analizar ese importante cambio que significa el nuevo Instituto Nacional Electoral: el perfil de quienes lo integran, las razones que lo motivan, la historia que lo precede, los retos y desafíos que deberán enfrentarse con las leyes y reglamentaciones secundarias, la magnitud de los problemas que intentan resolverse, las aportaciones que el pensamiento humanista ha dado al proceso, y una suma de elementos que servirán al lector de apoyo y respaldo para entender de manera cabal un momento clave de nuestra evolución democrática.

Como parte de su trabajo académico y de reflexión sobre la realidad nacional, la Fundación Rafael Preciado Hernández recibe con beneplácito, desde estas páginas, a la nueva institución, y al mismo tiempo subraya la seriedad y responsabilidad con la que deberán resolverse en el futuro inmediato los marcos legales que aún quedan pendientes, todo ello en aras de aportar un espacio de estudio desde el cual puedan evaluarse y comentarse aquellas tareas que consideramos de primera importancia para el óptimo funcionamiento del recién creado instituto. Este análisis de los resultados de las negociaciones que comenzaron con el Pacto por México y que tienen en el Poder Legislativo su siguiente gran frente, es parte de los retos que como tanque de pensamiento nos hemos propuesto desglosar durante este 2014, buscando con ello aportar una visión particular y que consideramos necesaria para entender el presente mexicano.

Sumamos a este importante tema un cambio nominal y sustancial de nuestros contenidos: la sección otrora llamada “Documentos de trabajo” se convertirá de ahora en adelante en “Papeles de investigación”, coordinados desde nuestra dirección académica y que siendo parte sustancial del trabajo de la Fundación, aportan en este número un análisis para considerar la pertinencia de un IVA generalizado que sea capaz de dar al tema hacendario insumos para generar una recaudación fiscal más justa y equitativa, tema por largo tiempo postergado y que se presenta como una oportunidad de poner sobre la mesa un asunto de suma importancia para el crecimiento y el desarrollo nacionales. El lector podrá notar que, con el paso de los meses, estos cambios en la presentación e imagen serán en aras de una mejora en nuestros productos y servicios, con la intención siempre presente de refrendar el compromiso con un análisis serio, objetivo y desde la visión humanista que nos guía como Fundación.

Esperamos, como siempre, su apoyo, sus comentarios y su retroalimentación.



Carlos Castillo

El Consejo del Instituto Nacional Electoral

María Elena de la Rosa Vázquez

En un ambiente de expectación, polémica y ajustes en la decisión legislativa, el pasado 3 de abril se dio a conocer la lista de los consejeros que integrarán el nuevo órgano que tendrá bajo su responsabilidad los procesos electorales en todo el territorio mexicano: el Instituto Nacional Electoral.

Les presentamos esta relación, en el orden en que la Cámara de Diputados la difundió, considerando el periodo que cubrirá cada integrante en esta renovada institución electoral, y a continuación una síntesis curricular de cada uno de ellos.

Cargo	Nombre	Periodo
Presidente	Lorenzo Córdova Vianello	9 años
Consejera	Adriana Margarita Favela Herrera	9 años
Consejero	José Roberto Ruiz Saldaña	9 años
Consejero	Ciro Murayama Rendón	9 años
Consejero	Marco Antonio Baños Martínez	6 años
Consejero	Enrique Andrade González	6 años
Consejera	Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles	6 años
Consejero	Benito Nacif Hernández	6 años
Consejera	Beatriz Eugenia Galindo Centeno	3 años
Consejero	Arturo Sánchez Gutiérrez	3 años
Consejero	Javier Santiago Castillo	3 años

Lorenzo Córdova Vianello - Presidente

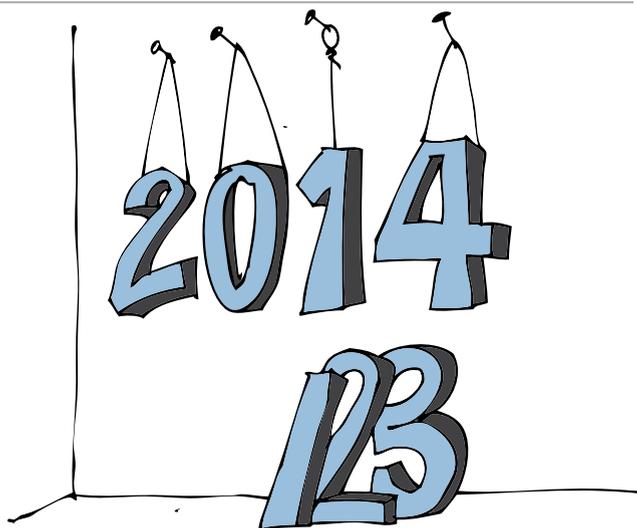
Consejero del IFE desde diciembre de 2011. Licenciado en Derecho por la UNAM; Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia; catedrático en la Facultad de Derecho e investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; en 2010, recibió el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Investigación en Ciencias Sociales; el Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como Investigador Nacional Nivel 2; en 2010-2011, se desempeñó como Secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó la reforma política en el Senado de la República. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

Adriana Margarita Favela Herrera

Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango, especialista en Derecho Constitucional por la UNAM; maestría en Administración Pública en la Universidad Anáhuac. En 1994 ingresó al entonces Tribunal Federal Electoral como Secretaria de Estudio y Cuenta, adscrita a la Presidencia de la Sala Regional Durango. Fue Subdirectora del Área de Quejas, adscrita a la Dirección Jurídica del IFE; después, Directora del Área de Instrucción Recursal y encargada del despacho en la misma dirección en 2005. Ese mismo año, fue designada Magistrada Electoral de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Quinta Circunscripción Plurinomial, con sede en Toluca, Estado de México.

José Roberto Ruiz Saldaña

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana; Maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana y candidato a Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, España; participa como docente en la Maestría en Derecho Electoral en la Universidad de Jalapa, en Veracruz. Fue Director general de



la Coordinación Interinstitucional de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Implementadora del Nuevo Sistema de Justicia Penal; actualmente se desempeña como abogado litigante y consultor en materia electoral.

Ciro Murayama Rendón

Licenciado y maestro en Economía por la UNAM; Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor titular de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores; es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política e integrante de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), así como integrante del comité editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Es coautor de uno de los libros indispensables para la comprensión de los conflictos relacionados al financiamiento del sistema político en México: *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*.

Marco Antonio Baños Martínez

Consejero electoral del IFE desde 2008. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestría en Políticas Públicas Comparadas y especialidad en Cultura de la Legalidad, ambas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Miembro fundador del IFE, en donde fue Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral; director del Secretariado, director de Estadística

y Documentación Electoral y subdirector de Coordinación Regional de la Segunda Circunscripción; fue presidente de la Comisión del Registro Federal Electoral; en el proceso electoral federal 2008-2009, presidió la Comisión de Capacitación y Organización Electoral. Asesor en el Consejo de Información Pública del DF.

Enrique Andrade González

Es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UIA). Cursó Maestría en Derecho en la UNAM y Diplomado en Derechos Humanos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Fue director de Audiencias de 2000 a 2004 en la Presidencia de la República; se ha desempeñado como director de capacitación en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; supervisor de Higiene en el ISSSTE y Ministerio Público en la Procuraduría General de la República. Participó en el proceso de selección a consejeros del IFE en 2013, para sustituir a Sergio García Ramírez; fue asesor de los actuales consejeros electorales.

Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Especialista en Derecho Electoral, fue asesora del ex consejero electoral Alfredo Figueroa, quien terminó su periodo en el IFE en 2013. Se desempeñó como Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE.

Benito Nacif Hernández

Consejero del IFE desde febrero de 2008. Licenciado en Administración Pública por el Colegio de México; doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford; fue profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); fue Coordinador General de Monitor Legislativo, proyecto que fundó junto con otros investigadores para acercar al Congreso mexicano a la ciudadanía y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, a través de estudios de divulgación; dirigió la revista *Política y Gobierno*, que forma parte de las revistas de excelencia del

Conacyt. Consejero ciudadano local del DF y consejero ciudadano del IFE en el Distrito X de la Ciudad de México para los procesos electorales 2000-2003.

Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango; especialista en Derecho Electoral por el Instituto Internacional de Administración Pública, en París, Francia, y estudios de posgrado en Ciencia Política por la Universidad París II, Pantheon Assas. Fue Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, y de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; durante 20 años ha tenido diversos cargos públicos en el TEPJF, en sus salas regionales.

Arturo Sánchez Gutiérrez

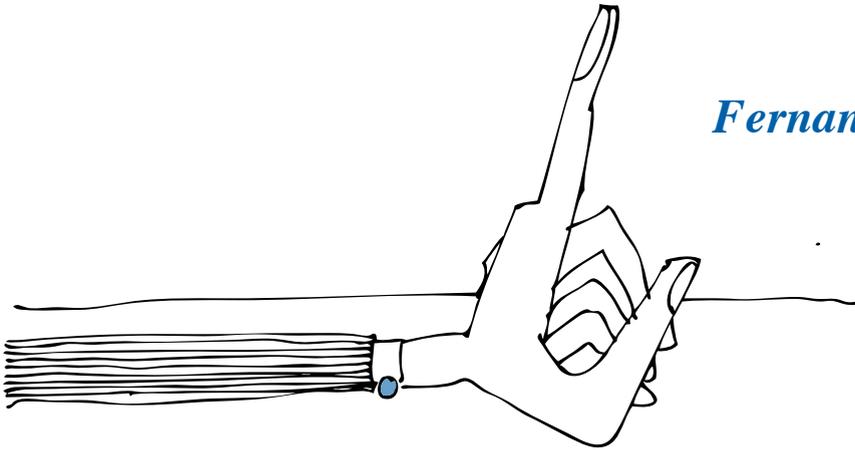
Sociólogo por la UNAM; Maestro en Estudios Latinoamericanos, egresado de la Universidad de Oxford, Inglaterra; candidato a doctor en Ciencia Política por la misma Universidad. Investigador en el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, ha sido profesor en la UAM, en la UNAM y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Sus líneas de investigación son: sistema electoral, partidos políticos e instituciones democráticas; financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, entre otras. Fue director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, de 1996 a 2003, y consejero electoral, del mismo instituto de 2003 a 2006.

Javier Santiago Castillo

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; fue presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), de 1999 a 2006. Actualmente es profesor investigador Titular "C" en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa en temas vinculados con partidos políticos. **B**

Una reforma más para mejorar nuestra democracia

Fernando Rodríguez Doval



La transición mexicana a la democracia, y la posterior consolidación de ésta, ha tenido en el sistema electoral un elemento fundamental. En efecto, la democratización de México no se produjo por una imposición exterior, mucho menos por una ruptura abrupta con un régimen autoritario posrevolucionario que nunca se colapsó, sino que se produjo a partir de diversas reformas electorales que nos permitieron transitar de un régimen no competitivo de partido hegemónico a una democracia pluralista y multipartidista. Todas las reformas electorales que se han hecho en México en los últimos años fueron incrementales respecto a las anteriores, ninguna partió de cero.

Podemos afirmar que la democracia electoral mexicana continúa en proceso de construcción y perfeccionamiento. Es un proyecto inacabado que ha requerido de numerosas reformas de carácter político:

1. La de 1963, promovida por el entonces diputado panista Adolfo Christlieb, que introdujo los llamados “diputados de partido”, que eran aquellos candidatos en distritos de mayoría que no habiendo obtenido el triunfo,

eran los que tenían la más alta votación. Con esta reforma se abrieron espacios a la oposición, ya que debido a inequidad y la poca competitividad de las elecciones, había pocos distritos de mayoría que no fueran ganados por el PRI.

2. La de 1977, promovida por el presidente José López Portillo, quien había sido electo sin rivales, ya que la oposición decidió no participar ante la falta de garantías de imparcialidad. Esta reforma derivó en la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual abrió el sistema de partidos a organizaciones históricamente marginadas, ofreció financiamiento público a los partidos e introdujo en la Cámara de Diputados un sistema de representación proporcional en paralelo al de mayoría relativa.
3. La de 1990, precedida por diversas crisis de legitimidad derivadas del deterioro de la economía mexicana y de las polémicas elecciones presidenciales de 1988. Esta reforma culminó con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con la creación del Instituto Federal

Electoral (IFE), que sustituyó a la Comisión Federal Electoral como institución responsable de la organización y calificación de las elecciones. Se creó el Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de la justicia electoral.

4. La de 1993-1994, por la cual el IFE adquirió un carácter ciudadano. Esta reforma política también modificó la conformación del Senado, al que ahora tendrían acceso cuatro senadores por entidad federativa: tres del partido mayoritario y uno de la primera minoría. Se eliminó la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados.
5. La de 1996, por la cual se otorgó autonomía constitucional al IFE y se excluyó al Secretario de Gobernación de la Presidencia de su consejo general. Se fortaleció al Tribunal Electoral y se le adscribió al Poder Judicial; se generaron condiciones de competencia electoral más equitativas a través del financiamiento público con un componente más igualitario (30%); se prohibieron ciertas fuentes de financiamiento de campañas (recursos del gobierno y de iglesias, por ejemplo); y se facultó a la autoridad electoral para ejercer una fiscalización más efectiva. Asimismo, se obligó a las entidades federativas a alinear sus leyes electorales conforme a los estándares generales de la Federación.
6. La de 2007, que fue producto de las dificultades a las que se enfrentó la autoridad electoral en las elecciones federales de 2006. Esta reforma supuso mayores controles, por lo que se ampliaron las facultades del IFE estableciendo que sería autoridad única de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado, y se asignaron parámetros claros para que los partidos políticos accedan a estos medios en precampañas, campañas y épocas no electorales. Se prohibió la adquisición de tiempos en radio y televisión para apoyar a candidatos. Por otro lado, se prohibieron expresamente las campañas negativas que denigren o calumnien a instituciones, partidos o personas,

así como la difusión de propaganda gubernamental por el tiempo que duren las campañas.

7. La de 2012, impulsada por el presidente Felipe Calderón, que fortaleció la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del país, ya que eliminó disposiciones que dotaban a los partidos políticos del derecho exclusivo a postular candidatos a cargos de elección popular y dio vida a las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular.

Este recuento de reformas políticas y electorales nos permite apreciar con toda claridad el gradualismo con que se construyó y consolidó la democracia mexicana. Asimismo, nos muestra cómo los contextos políticos y sociales influyeron en las diversas reformas.

El decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral. Esta reforma, a su vez, respondió, sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de los derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. La experiencia de los comicios estatales de los últimos años ha demostrado que el goce de los derechos políticos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que a nivel subnacional permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.

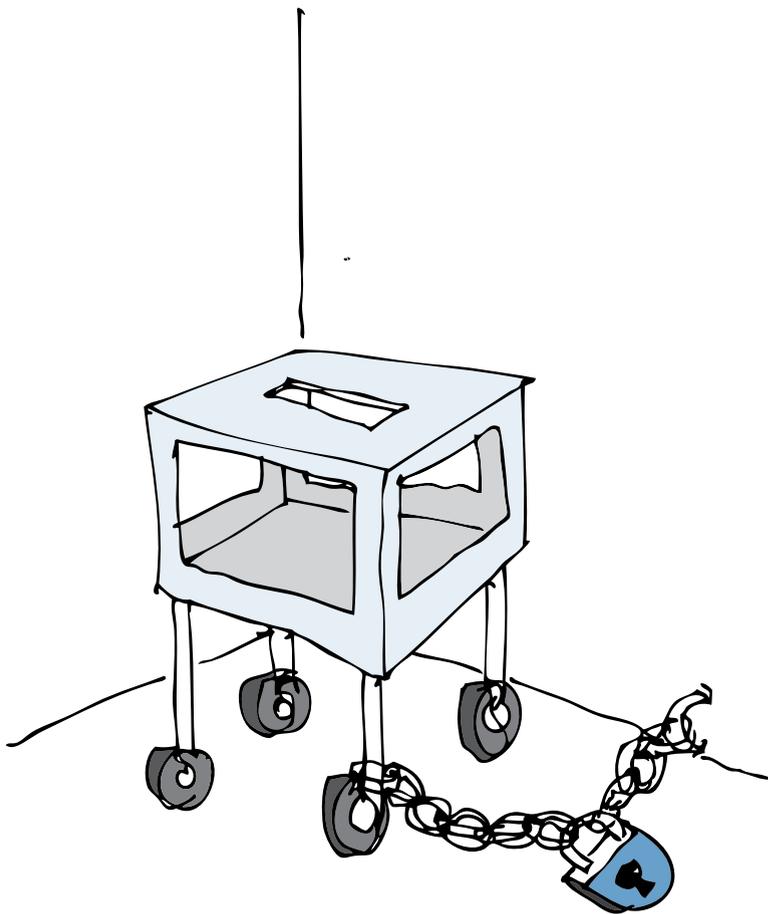
Algunos de los objetivos de la reforma constitucional en materia política y electoral aprobada en diciembre de 2013 fueron: profundizar las libertades políticas de los ciudadanos; fomentar una mayor rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales; mejorar la correspondencia entre las preferencias ciudadanas expresadas en la votación y la

representación de estas preferencias en los órganos legislativos; y mejorar y consolidar las instituciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral de todas y cada una de las entidades que integran la República Mexicana. En otras palabras, se buscó establecer un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad.

Así pues, las enmiendas más recientes de contenido electoral a nuestra norma fundamental fueron las siguientes:

1. Se creó el Instituto Nacional Electoral (INE), órgano público autónomo que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE) y al resto de las autoridades electorales administrativas locales. Esta transformación acarreó muchas otras: cambios en la composición del Instituto, un método diferente de nombramiento de los consejeros electorales y consejeros presidentes, homologación de estándares y de procesos entre los órganos electorales locales, nuevas atribuciones al INE y una redistribución de las competencias ya existentes;
2. Se concibió un Servicio Profesional Electoral Nacional mediante el cual se llevará a cabo la selección, capacitación, profesionalización, evaluación, rotación y permanencia de los servidores públicos del INE y de los órganos públicos electorales locales;
3. Las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades también fueron homologadas en algunos aspectos. Por ejemplo, se determinó que éstas deberán estar compuestas por un número impar de magistrados, los cuales serán nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado;
4. Se elevó el umbral (3% del total de la votación válida emitida) que un partido político nacional o local debe de alcanzar para conservar su registro y para tener derecho a diputados de representación proporcional;
5. Se estableció un máximo de 8% de sub y sobrerrepresentación de los partidos políticos en los Congresos locales;
6. La adquisición de tiempos en radio y televisión fuera de la norma, la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita en campañas y los excesos superiores al 5% de los topes de gastos de campaña fueron incorporados como causales de nulidad en procesos electorales federales y locales;
7. Se autorizó la reelección consecutiva de legisladores federales (hasta por dos periodos en el caso de los senadores y hasta por cuatro periodos para los diputados), de diputados locales (hasta por cuatro periodos) y de miembros de los ayuntamientos (hasta por dos periodos, siempre que cada periodo no dure más de tres años);
8. Se recorrió la fecha en la que habrán de celebrarse los procesos comiciales tanto federales como locales, del primer domingo de julio al primer domingo de junio del año que corresponda;
9. Se determinó la fórmula de financiamiento de los candidatos independientes, los cuales, en su conjunto serán considerados como un partido político en la distribución del componente igualitario del financiamiento público.

Como puede apreciarse, es una reforma de fondo. Por supuesto que no es una reforma perfecta –¿existen las reformas perfectas o definitivas?– pero sin duda es un paso muy importante para estandarizar la calidad democrática en todo el país y garantizar de mejor manera los derechos fundamentales de los ciudadanos. Hay diversos retos que deberá solventar la legislación secundaria, pero de entrada podemos afirmar que esta reforma se inscribe en el largo camino que hemos recorrido los mexicanos por tener una democracia electoral más confiable, más ciudadana, más equitativa, en suma, una democracia electoral de mejor calidad. 



El Instituto Nacional Electoral: nuevas atribuciones, nuevos retos

*Arturo Sánchez Gutiérrez
Giancarlo Giordano Garibay*

El 3 de abril, la Cámara de Diputados cumplió con uno de los mandatos de la reforma constitucional en materia político-electoral que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014: integrar el Consejo General del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE). El INE es una nueva institución; sin embargo, no parte de cero; inicia sobre la base del andamiaje institucional y procedimental que el Instituto Federal Electoral ha logrado echar a andar a lo largo de 23 años. Sin embargo, hoy el Consejo General del INE deberá ser muy consciente de dos aspectos fundamentales: 1) de las nuevas atribuciones que la letra de la Constitución le mandata al novel Instituto y 2) de los grandes retos que el IFE le ha heredado al Instituto Nacional Electoral.

Desde el planteamiento de las iniciativas de los diferentes partidos políticos, en las que se proponía reformar el sistema político-electoral de nuestro país, se generó un importante debate respecto de la posible transformación del IFE en un árbitro nacional, encargado de organizar todos los procesos electorales del país, lo que abría paso a la desaparición de los institutos electorales de las entidades federativas. Asimismo, la eventual renovación de la estructura electoral tendría que tomar en cuenta las nuevas figuras de participación ciudadana contempladas en la reforma de 2012: las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013, no se limitó

solamente a cambiar las reglas electorales. En realidad implicó un cambio del sistema político en su conjunto en el que se definió la independencia de la Procuraduría General de la República respecto del Poder Ejecutivo Federal mediante su transformación en la Fiscalía General. También se estableció la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyas responsabilidades principales serán la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social. Sin embargo, fue la parte electoral de la reforma la que se volvió el centro de la polémica por las características y atribuciones que se otorgaron al nuevo INE.

Los acuerdos entre las fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo no dieron para construir una autoridad única encargada de organizar las elecciones locales y federales que desapareciera los institutos locales. A pesar de ello, sí se estableció en la Constitución que el INE será el responsable de integrar los consejos de las autoridades electorales administrativas, hoy denominados organismos públicos locales en materia electoral. Estos organismos mantienen una serie de atribuciones específicas para organizar las elecciones en las respectivas entidades federativas, pero también deberán seguir los lineamientos que para ciertos temas emita el INE.

En la misma vertiente electoral que conforma la reforma constitucional, también se contemplaron otros aspectos que tienen importantes implicaciones en la organización de las elecciones. Primero, la posibilidad de reelección implicará una revisión del registro de los candidatos de conformidad con los nuevos criterios establecidos. Segundo, las candidaturas independientes implicarán nuevos procedimientos tanto de registro, como para el otorgamiento de sus prerrogativas y la fiscalización de los recursos que utilicen para sus campañas; habrá que esperar a ver qué señala la legislación secundaria al respecto. Tercero, las nuevas causales de nulidad de una elección obligarán al Instituto a

contar con un esquema de fiscalización más expedito, sin perder de vista que la responsabilidad de fiscalización vuelve al Consejo General del INE mientras que la Unidad actual se convierte en un órgano técnico.

Es difícil describir la forma en la que el Instituto Nacional Electoral deberá atender los nuevos retos descritos en el párrafo anterior sin conocer el contenido definitivo de la legislación secundaria que, de acuerdo con los artículos transitorios de la reforma, deberá expedir el Congreso de la Unión a más tardar el 30 de abril. Lo que es claro es que el INE deberá velar por el cumplimiento de tres Leyes Generales: a) la que regule las instituciones y procedimientos electorales; b) la que regule a los partidos políticos y c) la que contenga los delitos electorales que deberá perseguir la autoridad.

Sin duda alguna, el Instituto Nacional Electoral será una institución con más atribuciones que el IFE. Por ello, resulta difícil pensar que con el diseño estructural actual, el INE pueda asumir sus nuevas tareas; se requiere de un rediseño integral de las autoridades electorales de todo el país. La primera aduana serán las elecciones federales de 2015 y los 17 procesos locales que, de acuerdo con la reforma constitucional, se deberán llevar a cabo el primer domingo de junio de ese año.

Hoy, la Constitución ha modificado la definición de la autoridad electoral. Ahora el INE organizará las elecciones federales, participará de distintas maneras en la realización de los procesos locales; organizará las consultas populares; a solicitud de los partidos, organizará los procesos internos de elección de sus dirigentes; y seguirá siendo responsable de la administración de los tiempos del Estado en materia electoral. En ese sentido, se presenta la oportunidad para que, desde el propio marco jurídico, se contemple un proyecto de reingeniería institucional que dé cauce a las fortalezas y corrija las debilidades que hereda el INE del IFE. Es un momento en el que la autoridad electoral deberá proyectar una imagen renovada de autoridad nacional en coordinación con los órganos locales.

La transición democrática en nuestro país se ha desarrollado conforme a la revisión y eventual adecuación del marco constitucional y legal después de cada elección. Al concluir prácticamente cada proceso electoral, los actores políticos reclaman una nueva generación de cambios que resuelvan los incidentes que se pudieron haber presentado. Con ello se han modificado plazos, se han establecido nuevas atribuciones o definido controles para la autoridad y para los partidos mismos.

La reforma de 2014 sigue esa misma tendencia y se explica en gran medida por las características del proceso electoral federal de 2012 y por los procesos locales de 2013. Quedaron exhibidos tres cuestionamientos del sistema de fiscalización: 1) el posible rebase de topes de gastos de campaña por parte de los candidatos ganadores; 2) el financiamiento privado para los partidos políticos por parte de sujetos prohibidos por la ley electoral (empresas mercantiles) y, derivado de las dos anteriores 3) la posible compra y coacción del voto a través de la entrega de monederos electrónicos durante las campañas electorales.

Más allá de las resoluciones que en su momento presentó la Unidad de Fiscalización del IFE al respecto, y de la correcta o incorrecta aplicación de las normas relativas al prorrateo de gastos entre diversos candidatos de un mismo partido político, la realidad es que las elecciones de 2012 pusieron de manifiesto el problema del rebase de topes de gastos de campaña como una violación de la ley. Se puso en evidencia la necesidad de modificar las reglas para que la fiscalización se realice con mayor celeridad. A pesar de los esfuerzos del IFE, no estuvo en condiciones de dar resultados definitivos de los procesos de fiscalización hasta después de que los candidatos electos habían tomado posesión de sus cargos.

El proceso electoral federal que concluyó en 2012 también se caracterizó por un notable incremento en el número de procedimientos de quejas que presentaron los partidos en contra

de sus competidores. Desde el inicio hasta la conclusión del proceso electoral, se recibieron a nivel nacional mil 587 quejas, de las cuales mil 371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores y 216 como procedimientos ordinarios sancionadores. De esos mil 371 procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las juntas distritales del Instituto Federal Electoral y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE.¹ El aumento en este tipo de procedimientos implica una constante confrontación entre los partidos políticos y los integrantes del Consejo General, además de que consume gran parte de las tareas del Secretario Ejecutivo. Hoy, la legislación secundaria que han empezado a discutir los legisladores deberá contemplar la estructura y los mecanismos por medio de los cuales tanto el INE como el Tribunal Electoral podrán darles el trámite correspondiente.

Como se puede observar, el INE entrará en funciones en un contexto de grandes retos tanto institucionales como procedimentales. Hasta mediados del mes de abril, la legislación secundaria en materia político-electoral aún no se aprueba y solo está claro que el texto de la Constitución plantea retos importantes para la nueva Institución, para su Consejo General, para las legislaturas locales y para los institutos electorales locales. El INE debe asumir el liderazgo de un proceso de rediseño electoral en el que involucre a todos los actores para facilitar la organización de todos los comicios. Además de las dificultades enlistadas a las que se enfrentará el nuevo Instituto, es posible identificar cinco retos institucionales que no podrá perder de vista.

En primer lugar, la organización de las elecciones concurrentes en las entidades federativas. Por más que la Constitución distinga entre las competencias del INE y de los organismos locales, se requiere una definición clara de los niveles de autoridad y los respectivos mecanismos de coordinación. Asimismo, será necesario establecer los mecanismos para aplicar la delegación de funciones del INE hacia los organismos locales, o

¹ Instituto Federal Electoral. Libro Blanco, Proceso Electoral Federal 2011-2012, página 64.

la asunción de la organización parcial o total de un proceso local por parte del INE. No sólo se trata de una atribución que podría aprobar el Consejo General, sino que los estados, en casos de situaciones particularmente difíciles (como podría ser el caso de Michoacán o Guerrero, en 2015) podrían solicitar que el Instituto Nacional asuma la conducción total de la elección local.

En segundo lugar, la reforma constitucional también contempla la transformación del Servicio Profesional Electoral del IFE en un Servicio Profesional de carácter nacional. El reto para el INE consistirá en proponer un esquema de Servicio Profesional Electoral Nacional, que mantenga los criterios de reclutamiento, evaluación, permanencia, profesionalización, promoción, rotación y disciplina, que hasta ahora ha tenido, pero incorporando en un proceso rápido y expedito a los trabajadores que se desempeñan en los actuales institutos electorales locales. Sin duda alguna, será el Servicio Profesional Electoral Nacional el garante de que no exista ningún tipo de intervención externa en la conducción de los procesos electorales.

En tercer lugar, la actual letra de la Constitución contempla un nuevo modelo de fiscalización en el que, como era anteriormente, los procedimientos estarán a cargo del Consejo General a través de la Comisión respectiva. De igual forma, se establece que la fiscalización, tanto en el ámbito federal como en el local, será una atribución exclusiva del INE. El gran reto será conducir y ejecutar estos procedimientos de fiscalización en todo el país. Para lograrlo, además de un marco legal secundario sólido, se requerirá que el Consejo General emita un reglamento preciso que detalle las obligaciones de los partidos y los candidatos, incluidos los candidatos independientes. Será necesario el uso de nue-

vas tecnologías que permitan a los partidos rendir sus informes de gastos de manera más expedita.

En cuarto lugar, el nuevo marco constitucional demanda un rediseño del Instituto para cumplir con las nuevas atribuciones que se le han conferido. Además de la creación de una Oficina Electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, también se puede advertir la necesidad de contar con una estructura fortalecida. De hecho, el IFE dejó una serie de informes y documentos que manifiestan una reflexión sobre sus requerimientos de modernización y automatización relativos a varios procesos que fueron evaluados después de las elecciones del 2012.

Por último, en quinto lugar, el INE debe ser una institución consciente y comprometida con la pulcritud en la administración de sus recursos y en la transparencia de cada una de sus acciones. La rendición de cuentas no es un lujo, sino una obligación. Difícilmente el INE construirá una nueva confianza en la ciudadanía si no se impone desde el principio la tarea de ofrecer a la ciudadanía la información que acumuló el IFE y el fortalecimiento de la transparencia en el ejercicio de su presupuesto. Se trata de la construcción de una nueva cultura institucional que deberá ser ejemplar para que el trabajo técnico de organizar las elecciones, de por sí más complejo ahora, no se empañe con cuestionamientos derivados de la falta de transparencia.

El Instituto Nacional Electoral es ya una realidad. Si bien los legisladores deben cumplir con el mandato constitucional de emitir la legislación secundaria respectiva, la experiencia de los 23 años del IFE y los retos que implican las nuevas atribuciones constitucionales, deberán encender y guiar el complejo engranaje del nuevo Instituto. **B**

Viaje al fondo de la reforma electoral

Juan Carlos López Ruiz

El 10 de febrero del año que transcurre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución en materia Político-Electoral. El texto modifica distintas instituciones y representa avances importantes en la consolidación de un nuevo arreglo institucional que haga viable la democracia y la gobernanza en una legalidad a la mexicana.

Este artículo tiene una doble intención que irá acompañando al texto conforme se desarrolla: la primera es de divulgación respecto al contenido esencial de la reforma constitucional y la propuesta que desde Acción Nacional se ha construido para la elaboración de la legislación secundaria; la segunda, la de la reflexión y el enfoque respecto a los riesgos que representaría errar en la legislación secundaria en los temas clave ya sea por sobre regulación, por omisión o por imprecisión.

La transición a la democracia no es un momento sino un proceso que no termina, se nos presenta más bien como un continuo desarrollo de las instituciones, los procesos y los actores de un sistema que ha mantenido un lento pero firme avance, hacia nuevas formas de participación, instituciones más transparentes, y la pulverización de un sistema político autoritario, centralista y feudalista que se resiste a morir, que a veces amenaza con regresar y que tristemente —en la gran mayoría de los estados— nunca se fue.

Mantener y profundizar un sistema democrático en un país con los antecedentes del nuestro, donde conviven fuerzas de cambio, democratizadoras y progresistas, con fuerzas que buscan perpetuar su estado, que añoran el pasado, que conservan tanta práctica como pueden del museo de arqueología política, un país donde conviven ciudadanos libres e ingenieros electorales, donde en lo federal hay diálogo entre fuerzas políticas, alternancia, instituciones con un grado aceptable de confiabilidad, y en lo local se tienen elementos suficientes para concluir que en gran parte del territorio electoral, los organismos electorales, tanto institutos como tribunales, se someten a la autoridad de los gobernadores, facilitando arreglos institucionales que distan mucho del ideal democrático consagrado en nuestra Constitución.

El problema de fondo es que tenemos graves asimetrías entre los estados de nuestra federación, y estas se expresan no solo en términos de niveles de desarrollo humano, de legalidad, de rezago educativo o de competitividad: también se expresan en distintos niveles de desarrollo democrático, nuestro país cuenta con estados que han avanzado en formas de participación, en confiabilidad de sus procesos electorales, pero también los hay muy avanzados en formas de autoritarismo local que van desde controles formales o informales, legales o metalegales que

mantienen los gobernadores frente a los otros poderes, los medios locales e incluso los organismos locales autónomos.

Estas graves diferencias entre las entidades federativas se han traducido en una crisis generalizada de confianza en la imparcialidad y objetividad de las autoridades electorales locales, desgraciadamente estas asimetrías no son exageraciones; tenemos estados como Baja California, cuyo listado nominal con fotografía se volvió después regla nacional.

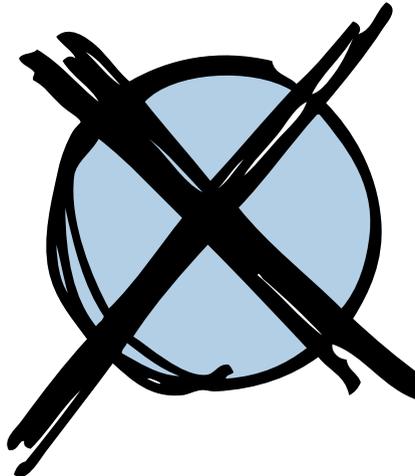
pero frente a esto podemos pensar en apellidos como Murat, Ruiz, Duarte, Granier o Moreira.

Es necesario situarnos frente a este escenario, a esta “kafkiana” realidad electoral, para comprender que la reforma constitucional es compleja, que refleja los miedos de los legisladores que provienen de estados cuyos gobernadores parecen no haberse enterado que los Estados Unidos Mexicanos somos una democracia, al tiempo que también contiene las voces de los defensores del federalismo subsidiario, de los muy demócratas y de los que no lo son tanto.

El derecho electoral tiene su propia dinámica, su propia vida; a los “no iniciados” en esta materia, siempre se nos presenta novedoso y complejo, un experto siempre nos podrá corregir recordándonos las singularidades de esta materia, con sentencias como “en derecho electoral no existe suspensión del acto reclamado” o “en derecho electoral todos los días son hábiles”, o mi favorita personal: “no importa la falta cometida durante el proceso, si no puedes probar su determinancia”.

A manera de explicación rápida, existe un consenso respecto al menos cinco principios

que se deben cuidar en todos los momentos del proceso electoral; Certeza Objetividad, Legalidad, Independencia. Cuando cualquiera de estos principios es vulnerado en cualquier etapa del proceso electoral, existe una duda razonable sobre sus resultados y, por lo tanto, sobre la legitimidad de la transmisión del poder público; de ahí la gravedad de la tensión entre el autoritarismo y la democracia, en nuestro país, estos cinco principios deben acompañarnos como primer herramienta de análisis ante cualquier reforma de estas características.



La necesidad de reformar el sistema electoral del país, cambiando el modelo de relaciones entre lo local y lo nacional, cambiando la naturaleza del IFE para convertirlo en órgano del Estado con facultades nacionales, requería una reforma constitucional.

Ante las buenas intenciones de los legisladores panistas, se impuso la realidad de los números: saldría la Reforma que alcanzaría la mayoría constitucional y no la reforma necesaria, se le agregaría un mal consejero a la negociación, y la prisa por alcanzar una reforma que permita que las elecciones del 2015 se jueguen con las reglas de este nuevo arreglo. Todo esto dio como resultado una reforma que es buena, pero que pudo ser mejor, que significa avances importantes pero deja cabos sueltos.

Una reforma que crea un nuevo modelo electoral y cambia las relaciones entre lo local y lo nacional, que representa además de los retos ya mencionados, la oportunidad de corregir errores de la legislación vigente y avanzar en temas pendientes que harían “más democrática” a la democracia mexicana.

Este nuevo modelo electoral requiere una serie de leyes nuevas y adecuaciones a otras tantas cuya velocidad y precisión son clave para el futuro de la democracia nacional; se requiere una nueva ley que regule los procedimientos y las instituciones electorales, una ley general de partidos políticos, una nueva ley de delitos electorales y una ley que regule de manera general a los tribunales locales, al tiempo que se reforman la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Mientras este artículo cobra vida, la discusión en ambas cámaras de nuestro Poder Legislativo avanza de manera muy veloz; el diablo está en los detalles, canta el adagio popular, debemos poner atención a los avances de las negociaciones y desmenuzar el contenido de la reforma constitucional a la luz de la tradición democrática y democratizadora de Acción Nacional, para vigilar que durante el proceso las normas secundarias no vayan a desviarse del objetivo original.

10 temas centrales y sus retos

1.- Una autoridad “nacional” electoral

La clave para entender la reforma es la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional de Elecciones. Este no es sólo un cambio nominal, el Instituto deja de ser un órgano que regula la elección federal, para ser un órgano del Estado con carácter nacional, depositario de la autoridad electoral y la responsabilidad de organizar las elecciones federales y locales, adquiere facultades que le permiten intervenir en la vida de los estados, nuevas facultades que van desde la capacidad de organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos, si así lo solicitasen, su participación en las consultas populares, la concurrencia con los órganos locales, o la coordinación de un Servicio Profesional Electoral Nacional.

La reforma hace una apuesta muy alta, poniendo el activo más valioso del sistema electoral mexicano al servicio de la democratización

del nacional: la confianza en el IFE debemos cuidar en todo los momentos del proceso que el INE siga siendo un órgano fuerte, confiable, bien organizado y que cuente con los recursos necesarios humanos y financieros para realizar su tarea.

2.- Una nueva relación entre lo local y lo federal

El texto constitucional, buscando resolver los problemas de las asimetrías entre los estados, cambia para esta materia las formas de interactuar entre lo estatal y lo nacional; para los más puristas pudiera parecer una invasión a la autonomía de los estados, para los partidarios de la subsidiariedad una intervención obligada de la nación frente al fracaso de la institucionalidad estatal.

El equilibrio es delicado, le legislación secundaria tiene el doble reto de no ir más allá de lo que la Constitución y la racionalidad democrática le permiten, al tiempo que tiene que clarificar las impresiones que la norma constitucional mantiene: por ejemplo, la Constitución le otorga la facultad de nombrar a los consejeros de los órganos locales y también la de destituirlos ante causas graves, así como la de atraer de manera definitiva un proceso electoral local.

La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debe tener precisión quirúrgica en esta nueva distribución de competencias, al mismo tiempo que otorga al INE la flexibilidad necesaria para transitar –por ejemplo– de 32 servicios profesionales electorales, unos más profesionales que otros, con sueldos, niveles, tabuladores, prestaciones y exigencias distintas a uno solo en un periodo razonable de tiempo.

3.- Ciudadanización de la democracia

Las candidaturas ciudadanas son un derecho básico importante, al tiempo que parecen amenazar a los partidos políticos por su propio desgaste, deben ser vistas como una nueva oportunidad de mejorar, de elevar la competencia, de

obligar a los partidos a voltear a ver a sus ciudadanos y de presentar plataformas y candidatos más competitivos.

El debate en este tema se va a centrar en tres puntos esenciales: 1° Los requisitos para registrarse como candidato ciudadano, en especial las firmas que deben acompañar la solicitud de registro, donde destaca que la propuesta de Acción Nacional es la más baja de las tres presentadas; 2° Las prerrogativas que deben de tener, siendo clave el acceso a los medios durante las campañas, el financiamiento público; y 3° El régimen fiscal y contable de una campaña ciudadana.

Es importante defender los requisitos, que se mantengan más bajos que para los partidos políticos, en virtud de que los ciudadanos no reciben financiamiento en periodo no electoral, y de que no cuentan con una estructura previamente establecidas, y que requisitos muy altos favorecería a grupos organizados con intereses políticos, como sindicatos u otros grupos heredados del régimen del pasado.

4.- La paridad de género

La necesidad de encontrar mecanismos más eficaces y eficientes para aumentar el número y la calidad de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, así como las modas internacionales, motivaron al constituyente permanente a aprobar una norma que establece la obligación de los partidos políticos a presentar la mitad de todas sus candidaturas a los órganos legislativos de un género distinto al otro.

Esta norma, bien intencionada y aparentemente necesaria, genera para su aplicación una serie de complicaciones que van desde la posible colisión de derechos, por ejemplo entre el derecho de los ciudadanos a elegir a quien quieran en un distrito y no forzosamente a un hombre por ser hombre o a una mujer por ser mujer, y el de la paridad, o la reelección, pudiendo llegar como sucedió en el 2012 a la “corrección” de los procesos democráticos internos de los partidos.

También se debe vigilar que no se incurra en abusos: más de un partido han abusado de esta figura, como el conocido caso de las “juanitas”, en las que las mujeres propietarias pedían licencia para que sus suplentes varones tomaran su lugar; de esta forma, no nos sorprendería que algún partido presentara a mujeres en sus distritos menos competitivos sólo para cumplir una cuota.

5.- El voto de los mexicanos en el exterior

En 2005 se modificó la Constitución para permitir a los mexicanos residentes en el exterior ejercer el voto, esta reforma para muchos fue un gran avance, pero para la comunidad migrante fue poco menos que una tomada de pelo; activistas migrantes, desde entonces, la llaman la “Reforma del voto mocho”.

Acción Nacional, a través de sus estructuras, legisladores y representantes ha mantenido una fuerte vinculación con los mexicanos del otro lado de nuestras fronteras, y distintas dirigencias nacionales se han comprometido con la comunidad mexicana a hacer realidad su vieja demanda de “voz, voto y foto”; el derecho a votar desde el exterior no está completo si éste no va acompañado del derecho a conseguir la credencial para votar fuera de México.

Para hacer funcional el derecho se requiere diseñar un mecanismo para la incorporación de los residentes en el exterior en el Registro Nacional de Electores, la obtención de la credencial de elector, un procedimiento más sencillo para ejercer el sufragio, y las reglas para recibir información respecto a las campañas de los candidatos desde el exterior.

Se debe tener cuidado en el texto, los residentes fuera del país deben poder votar por el Presidente y por los gobernadores de sus respectivos estados; hay una discusión respecto a los diputados, ésta va desde el no dejarlos votar en esta elección hasta la creación de una circunscripción especial, y aunque no se resolverá del todo, hay la certeza de que esto es un avance.

Debemos honrar la palabra y dejar en la ley un mecanismo para obtener la credencial de elector desde el extranjero y avanzar en mecanismos como el voto electrónico; es en la fuerza de los 30 millones de mexicanos que viven fuera de México que podemos poner uno de los diques que contengan un eventual regreso del autoritarismo.

6.- La justicia electoral. Los procedimientos especiales sancionadores

Esta es una figura procesal que nació durante la elección del 2006 para resolver la queja de López Obrador en contra de la propaganda que demeritaba su persona, a su juicio. El IFE no pudo resolver y el TRIFE le ordenó atenderlo y le dio los criterios; en la reforma del 2007 se normó el procedimiento y se le dio al IFE la facultad de sancionar cierto tipo de agravios entre candidatos, medios, etc. La nueva reforma le quita al INE la facultad de resolver las quejas, y solamente le da la de sustanciar las quejas y presentarlas ante el Tribunal Electoral de manera que sea éste el que las resuelva.

Las nuevas reglas como nulidad en el proceso electoral permitirán tener causales más claros para declararla: destacan el rebase en los topes de campaña cuando sea superior al cinco por ciento, comprar tiempo o cobertura informativa en radio y televisión y recibir o usar recursos ilícitos o públicos.

Uno de los riesgos del texto reside en tratar de incorporar la figura de dolo; si esto se lleva al extremo, no bastaría probar que el tope de campaña se rebasó en el monto requerido, sino habría que probar que el candidato lo sabía y que se buscaba intencionalmente reba-

sarlo, hecho que en la práctica sería materialmente imposible.

Una de las disposiciones que representa un reto para construir un mecanismo de aplicación a partir de una solución jurídica que pueda soportar los amparos y los juicios de protección de derechos es la que señala que los magistrados de los tribunales electorales locales serán electos por el Senado, cada tribunal será autónomo y será integrado por un número impar, el problema se encuentra en las indefiniciones.

El texto constitucional no normó los requisitos de elegibilidad, y saltan dudas sobre la constitucionalidad de que el Congreso legisle

sobre los requisitos para formar parte de órganos jurisdiccionales estatales, pero en el caso contrario también existirían severas dudas sobre la constitucionalidad en el hecho de que el Senado los elija sujetándose a cada caso a la legislación local.

La respuesta de los legisladores de Acción Nacional será promover una iniciativa que cree la Ley General sobre Tribunales Locales en Materia Electoral, que permita contar con una base mínima que haga aplicable este precepto.



7.- Los medios de comunicación

El problema de la relación entre procesos electorales y medios es complejo, se entrelazan limitantes técnicas, longitudes de onda, anchos de banda, potencias de transmisión, mapas de cobertura, mecanismos para presentar y entregar los spots grabados.

Entre los temas que la legislación secundaria deberá resolver se encuentran los pautados regionales, la recepción electrónica del material audiovisual, las reglas de pautado regional para los

canales con repetidoras locales, la adecuación de la reforma de telecomunicaciones al nuevo arreglo institucional en tiempos de campaña.

8.- Un nuevo sistema de fiscalización

La fiscalización de los recursos siempre resulta problemática, a los partidos les encanta que los recursos sean fiscalizados con lupa, siempre y cuando sean los del partido de enfrente. Con las nuevas reglas se debe avanzar en la homologación de la contabilidad de los partidos a las mismas reglas de la contabilidad de los entes públicos.

Para fortalecer la certeza sobre la equidad en las contiendas, el INE deberá fiscalizar las campañas en tiempo real, y no un año después de las elecciones, esto permitirá cortar a tiempo las conductas que eventualmente podrían poner en riesgo la elección.

El otro tema clave es la fiscalización de los recursos a nivel local, la cual estará a cargo de la autoridad nacional y podrá ser delegada en los organismos locales bajo los criterios que escoja el INE.

9.- Las nuevas reglas para los partidos políticos

El fortalecimiento de la democracia transita por fortalecer los partidos políticos, en un marco de un profundo respeto a su vida interna y su capacidad de autonomarse, al tiempo que también se busca crecer en la garantía de procesos democráticos y libres dentro de los organismos políticos.

El Transitorio Segundo de la reforma constitucional establece que la Ley General de Partidos debe contener “un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos”: este mandato implica que desde el diseño de los partidos se consideren reglas claras para hacer más fácil la fiscalización.

Las asimetrías entre los requisitos para crear un partido local en un estado frente a otro, nos llevan a plantear en la mesa la necesidad de

contar con procesos y requisitos homogéneos en todo el país que permitan la creación de partidos locales, en un marco que fomente la democracia pero que también ponga mínimos justos para evitar el dispendio de recursos públicos.

10.- El proceso de elección de la autoridad electoral

Intencionalmente se reservó este tema para el final. Los 11 consejeros electos del INE ya han tomado protesta, nadie duda de su capacidad profesional y técnica, son grandes mexicanos que tienen una tarea complicada, muchas cosas que hacer y poco tiempo para lograrlas: las tienen que hacer bien y rápido.

Pero una vez terminado el proceso de selección vuelve a rondar el fantasma de las negociaciones partidizadas, el mecanismo usado esta vez fue más complicado, con mucho más rigor técnico, incorporó criterios como la insaculación por si no se lograba el acuerdo, se creó un comité técnico para revisar los perfiles, y a pesar de esto ronda el fantasma de las negociaciones.

Esta es la reflexión final ¿Cuánto cuesta la desconfianza en nuestro país? Nuestro sistema político sigue estando construido sobre una cultura corrupta y corruptora, los esfuerzos institucionales, legales y financieros hacen claro que nuestro país está condenado a gastar sus recursos y su talento en tareas redundantes, hasta el día en que aprendamos a confiar entre nosotros, y esto solo se alcanzará cuando logremos ser capaces de ofrecer confianza, antes de exigirla.

Las instituciones y las reformas no bastan, nunca serán suficientes si no damos un paso más profundo, se requiere que los actores del proceso estén a la altura de su tarea, que hagan un compromiso ético con el bien común, mientras esto no suceda no importarán los candados que pongamos, siempre habrán cerrajeros. Lo más urgente es que el actor y árbitro más importante de la democracia se enteré de su papel, de su valor y de su responsabilidad y actúe en consecuencia siendo un buen ciudadano. 



Las cuotas de género no están resolviendo nada

Panambí Garcés

Lo que escribo en las siguientes líneas no es cómodo para nadie, porque no forma parte del discurso políticamente correcto que se ha hecho propio de la lucha por los derechos de las mujeres. En el marco del análisis de la reforma política en nuestro país, con cambios trascendentales materializados en los últimos días, como por ejemplo la transición del IFE al INE, son muchas las opiniones que se manifiestan a favor y en contra de los mecanismos que constituyen el proceso de cambio basado en la prueba y en el error.

Sin embargo, y no obstante de ese discurso político dominante, tiene que decirse: las cuotas de género no están resolviendo nada.

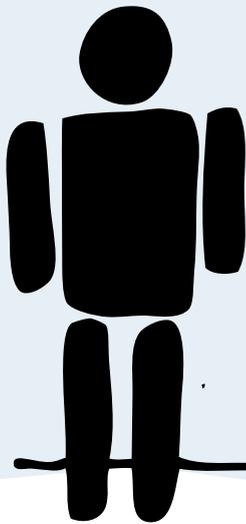
Entendidas como medidas compensatorias para favorecer la representación de las mujeres en cuerpos legislativos, surgieron como recomendaciones de diversas instancias no precisamente encargadas del tema electoral sino de la promoción misma de la mujer; y se transformaron en normatividad luego de varios procesos de reforma electoral de nuestro sistema político.

El discurso común es aquel en el que imperan las bondades fundadas principalmente en falacias, lo que no es común es que se reconozca

con seriedad que el logro de los objetivos que pregonan no está ni cerca de la realidad. El hecho de que una creencia sea popular no la hace verdadera, como el hecho de que las cuotas de género se incluyan en la lista de aquellos arreglos deseables para la sociedad, y que supuestamente no deben faltar en cada proceso de reforma, no está haciendo ni mejores legisladoras ni más “incluyentes” los espacios de participación política.

Basta con distinguir ciertas características del concepto mismo de la representación para comenzar a darle sentido al asunto. Existen tres tipos: La representación descriptiva, como la simple presencia de miembros de un grupo social en un cuerpo legislativo; la representación simbólica, que alude a la imagen misma que producen los representantes a sus representados; y, finalmente, la representación sustantiva, que tiene que ver con la promoción efectiva de los intereses de un grupo específico en el proceso legislativo.

En primer lugar, si bien las cuotas de género como las recientemente aprobadas (50% hombres y 50% mujeres) aumentan la representación descriptiva de las mujeres en los cuerpos



legislativos, lo hacen bajo la justificación de que dicho porcentaje se aproxima a la distribución real de la población, sin embargo... ¿Es que los intereses de los mujeres sólo pueden representarlos las mujeres? Sí es así, se parte de la errónea idea de que existe una forma única y homogénea de entender “los intereses de las mujeres” y no fuese más bien una de las formas de observar un universo de problemas.

De la representación simbólica es de donde parten la mayoría de los argumentos a favor de esta clase de arreglos, sin que se haya preguntado con anterioridad, ¿es que las cuotas de género son realmente una consecuencia natural del derecho al voto femenino? Si bien el derecho al voto de las mujeres fue una conquista para la construcción de democracias más consolidadas y participativas, ¿es que acaso las mujeres no pueden participar sin cuotas?, ¿nadie nunca lo hizo antes?

Y tercer lugar, al revisar la representación sustantiva, se vuelve al argumento de la representación descriptiva, debido a que el hacer que más mujeres integren los cuerpos legislativos, a través de las cuotas de género, no se garantiza que con ello mejore la calidad de los trabajos parlamentarios ni que se represente mejor una pluralidad de intereses.

¿Qué sí está sucediendo gracias a las cuotas de género?

Las consecuencias de éste mecanismo se reflejan en dos sentidos: primero, en que se ha vuelto un mero trámite para registrar candidatas en distritos que se consideran a priori perdidos y que son electoralmente irrelevantes.

Y segundo: con este “canto de sirenas” lo que se está sacrificando es la funcionalidad por la simple y llana equidad, no sólo por la presencia de cuotas de género sino por la falta de mecanismos que hagan a los cuerpos legislativos eficaces a través la promoción del mérito y la capacidad, como podría ser la reelección legislativa, y no por criterios que no son relevantes para el desempeño legislativo como lo son el género, el gusto por el cine o la caligrafía de los representantes. En éste sentido, ¿de qué sirve una reforma política así?

Las cuotas de género abonan muy poco a la formación de capacidades reales y al fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, y son justo esos dos aspectos los que sí les permite aumentar sustancialmente su participación en la toma de decisiones en la vida pública.

El ejemplo en Acción Nacional

Para Acción Nacional, un partido con una intensa y democrática vida al interior, la vía para el



empoderamiento de las mujeres debe ir en el camino de la igualdad de géneros, y no sólo en el cumplimiento de una cuota. Debe ser prioridad el evitar tener un nombre femenino en la boleta con mínimas o nulas posibilidades de ganar, por carecer de las capacidades políticas, el mérito y demás aptitudes que se requieren para ser electa; esto es, debe ser prioridad la capacitación de las mujeres.

En este sentido y como anécdota, resultó curioso que en la pasada Asamblea Regional para la elección de consejeros nacionales, el cumplimiento de la regla de 2 de cada 5 nominaciones por segmentos de listas, favoreció a un candidato hombre y aquello desató consignas de injusticia, como si las cuotas de género fueran un instrumento exclusivo de “lo femenino”, un mecanismo pro-mujer y no un arreglo para la alternancia de géneros. ¿Estamos entendiendo correctamente lo que implican las cuotas?

Como reflexión al interior del PAN, conviene hacerse algunas preguntas: si bien las cuotas de género surgen como medida compensatoria para eliminar el peso de las cúpulas partidistas “machistas” que controlan la asignación de candidaturas, ¿cuál es la ventaja de tener una mujer en un puesto a través de este mecanismo si el propio sistema de partidos las obliga a

respetar una línea de partido? ¿Se gana representación sustantiva?

Algo anda mal si las cuotas de género son la primera opción para promover la participación política de la mujer, antes de la formación de capacidades o el fortalecimiento de los liderazgos encabezados por mujeres.

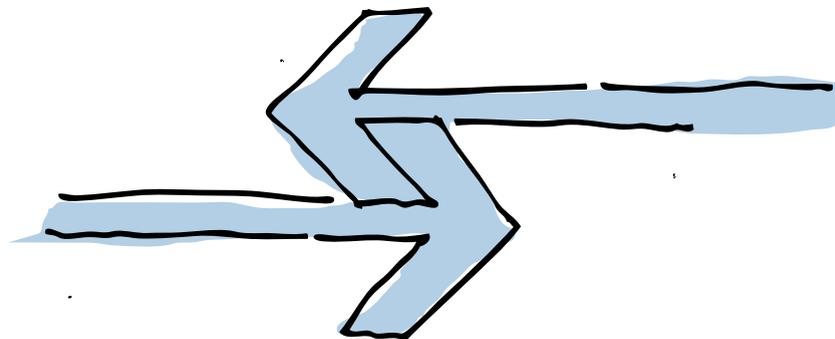
Hacer del género el argumento principal es reducir a las mujeres a una sola perspectiva. No es un criterio que sea relevante para la actividad legislativa ¿Por qué si nos molesta el nepotismo, como ese abuso de poder a favor de parientes o amigos, no nos inquieta que se haga lo mismo con las mujeres?

Las cuotas de género en la vida pública se han convertido en un tema que permite posicionar una agenda, tener presencia política o miles de afiliadas y simpatizantes por todo el país, pero no es un fin por sí mismo.

Es como decir que peleamos por los derechos de la infancia o por el agua o por la mejora en la calidad del aire, permite distinguimos políticamente pero sólo eso, que haya más mujeres sentadas en los órganos legislativos no va a resolver nada si éstas no tienen capacidad y para eso hay muchos pasos que realizar antes. **B**

Inconsistencias del gobierno local y su diseño institucional

José Luis Estrada Rodríguez



Introducción

La mayoría de los gobiernos locales en México, tiene limitantes institucionales para lograr conformar un nuevo orden de gobierno capaz de avanzar hacia una calidad democrática y garantizar a los ciudadanos la entera satisfacción de sus demandas. Aun cuando se han dado transformaciones e innovación en sus prácticas de gobierno, como demuestran los numerosos estudios realizados: Cabrero (2002), (Ramos y Aguilar 2009), Merino (2012), Sosa (2012), entre otros, existen nuevos retos y desafíos. Uno de ellos es la recién aprobada reelección de alcaldes que será efectiva en todo el país en 2015,¹ por lo que es preciso describir las limitaciones e inconsistencias de la institución municipal para proponer cambios y nuevas perspectivas hacia un rediseño institucional.

¹ En la Reforma política aprobada en diciembre de 2013, contempla la reelección del gobierno local, compuesto por el presidente municipal, síndicos y regidores; por un periodo adicional de tres años. Empero, en tres estados: Coahuila, Veracruz e Hidalgo el periodo es de cuatro años, por lo cual habrá de ajustarse este criterio. Además, habrá que acotar que se otorga a cada estado de la República la potestad de decidir al respecto si van o no a la reelección y la particularidad que adquiera.

Arellano et ál. (2011), coincide en que el municipio adolece de obsolescencia en sus estructuras institucionales de gobierno y administración; en tanto que Sosa (2012) sostiene que existen pautas de evolución institucional que se han dado en los municipios de nuestro país producto de la globalización, industrialización y transformación demográfica; pero incompletas. Con la reforma política, parece ser el momento para avanzar en las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales; evitar el centralismo político que lo ha caracterizado e impulsar una mayor autonomía en todos los sentidos.

Es un momento histórico, porque la globalización está exigiendo también un mayor espacio para el gobierno local. Hambleton et ál. (2003) comprobó que los gobiernos locales obtuvieron un mayor espacio democrático a partir de la globalización, en la década pasada, en Europa y Norteamérica, sin embargo, quedaron maniatados por su dependencia económica al ámbito nacional. Por tanto, el municipio como

estructura de gobierno requiere adaptarse para lograr un nuevo orden institucional a la altura de los retos, capaz de hacer frente a las necesidades imperiosas de crecimiento y desarrollo económico, principalmente. Sin embargo tiene inconsistencias políticas y administrativas, principalmente, que maniatan su evolución.

En este trabajo se da cuenta de estos fenómenos que hacen analizar estas inconsistencias como relevantes y productivas para entender a la institución municipal. Por tanto, el objetivo de este trabajo es ofrecer una discusión concreta sobre las inconsistencias institucionales del gobierno local. Una vez descritas y enumeradas, propone establecer algunas estrategias para la transformación del paradigma del gobierno municipal, aprovechando la recién aprobada reelección de alcaldes, y abrir espacio a las reformas necesarias e impostergables.

Hacia el nuevo orden político municipal

Los municipios en México están investidos por un gobierno en apariencia cercano a la población y receptivo de las demandas ciudadanas. Cuenta con un cuerpo edilicio formado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que determine la ley electoral. Es desde la reforma constitucional de 1983 un orden de gobierno, hasta antes sólo le correspondía administrar los servicios públicos. Sin embargo es débil, y lejos de tener un papel protagónico en el desarrollo y consolidación de la democracia, sufre de una visión cortoplacista y limitada en sus capacidades por el cacicazgo, caudillaje, clientelismo, patrimonialismo y otros fenómenos contrarios a la calidad democrática, (Ramos y Aguilar, 2009). Este planteamiento coincide con Rodríguez (2008), quien sostiene que el municipio es una pieza rezagada dentro del Estado mexicano, en tanto que Pérez (2005, 2008) advierte que el esquema institucional electoral está rebasado.

Por su parte, Arellano y Cabrero (2011) coinciden en señalar que los riesgos de conservar estructuras débiles de gobierno local,

administraciones precarias y falta de continuidad en las políticas públicas municipales ya tiene un alto costo para el país. Como muestra de ello, en el análisis de las capacidades para generar ingresos propios sólo 18 municipios de todo el país tienen viabilidad financiera, es decir, pueden ser autosustentables; la otra gran mayoría dependen de las participaciones federales y subsidios.

Partimos de la siguiente premisa: la institución municipal en México está rebasada, no ha logrado realizar los cambios para garantizar el beneficio colectivo de los ciudadanos y eso resulta grave. Huntington (1968) describió a nivel países cuáles funcionan y cuáles no, basado en el grado de orden institucional como garantía de éxito en la forma de gobernar y no en su forma de gobierno. Es decir, establece que las instituciones son determinantes y la inestabilidad gubernamental es producto del lento desarrollo en la estructura gubernamental. “El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales” (Huntington, 1968: 25).

Los municipios, bajo este planteamiento, cada vez son más dinámicos y heterogéneos. En general, el panorama de los gobiernos locales es ampliamente complicado y diverso. Se han dado intentos de promover el nuevo orden institucional a través del nuevo federalismo, la descentralización, el impulso de la participación ciudadana y otros elementos que pueden definirse también como propios de la gobernanza. Sin embargo, no han tocado fondo los cambios en los cimientos institucionales.

Inconsistencias del municipio

La institución municipal en nuestro país es una pieza rezagada dentro del Estado mexicano. A pesar de las reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional sobre el cual se finca el poder local, Rodríguez (2005), Merino (2010) y Gámiz (2003), no se ha logrado garantizar un fuerte gobierno con contrapesos y capaz de actuar a

favor de los ciudadanos. Sus limitaciones sobresalen de inmediato ante cualquier escrutinio. A ello se suma la inconformidad creciente que acumulan las administraciones públicas. Los ciudadanos consideran que su mandato no es correspondido en esta esfera de gobierno, porque para avanzar en una institución moderna es preciso que la población se active y participe: acción política y sustentada en las instituciones que lo respalden.

Orihuela (2011) sostiene que el municipio enfrenta nuevas demandas y retos, producto de la disparidad entre los más de 2 mil existentes. Por ello, en varios municipios del país, los gobiernos tratan de ir más allá de sus atribuciones constitucionales para crear nuevas formas de gobierno, de prestación de servicios y de interacción con la sociedad que los acerquen a los requerimientos primordiales de ésta e incluyan nuevos actores locales.

Cabrero (2002) ha documentado ampliamente las innovaciones de los municipios, pero el asunto está en que el municipio mexicano –como institución política– carece de ciertas funciones que limitan su desempeño.

Si a ello le sumamos el clientelismo político, nepotismo, paternalismo, etcétera, nos encontramos con que difícilmente existe calidad democrática en los gobiernos locales. Uno de estos frenos a la democracia se encuentra en el sistema electoral que produce y reproduce las estructuras de poder, llevando consigo limitaciones también; las fallas también se extienden al ámbito administrativo, social, político y económico, como se describe a continuación.

Pese a las modificaciones al artículo 115 constitucional en 1983, que otorgó la capacidad para el cobro del predial y otros servicios, no se ha producido la autonomía financiera y política esperada. De acuerdo con Orihuela (2011), en la mayoría de los casos los municipios no tienen la capacidad administrativa, de personal o de información necesaria para generar y atraer recursos propios y externos adicionales a los que le asigna la federación, lo que limita de manera

considerable sus funciones. Por tanto, uno de los principales problemas es la falta de autonomía presupuestal. Gamiz (2010) advierte que los gobiernos locales tienen el sello de ser administrativamente ineficientes y financieramente insuficientes para enfrentar las necesidades de la población.²

En ese sentido, Huntington (1968) establece que se podría definir el grado de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. El municipio en este caso, carece de autonomía. Goldfrank (2007) se suma a este postulado, establece que una democracia profunda tiene el grado de descentralización de autoridad y recursos a los gobiernos locales, pero también el nivel de institucionalización de la política local es determinante.

Bajo esta premisa, el municipio tiene serias limitaciones en torno a su autonomía administrativa y política. Merino (1998) detalla cómo el centralismo garantizó la conformación del Estado nación, pero se exacerbó. El centralismo político también está en la obtención de recursos, sus capacidades son débiles o nulas a pesar de las modificaciones para descentralizar e impulsar un federalismo fiscal desde 1983. Se otorgó a los municipios la potestad para realizar el cobro del impuesto predial, la prestación de los servicios públicos bajo distintos mecanismos, así como formular, aprobar y administrar el uso de suelo y los planes de desarrollo. Se promovió también la descentralización fiscal, es decir, la transferencia de recursos a los gobiernos locales, pero eso generó una inestabilidad macroeconómica y desequilibrios regionales.

A continuación en el Cuadro 1 se enlistan y sintetizan las principales limitaciones institucionales del gobierno local. Partiendo de una visión general, un esquema macro que por supuesto requiere ser enfocado a cada escenario y ejemplo concreto.

² El más reciente estudio sobre la viabilidad financiera de los municipios, establece que sólo 18 municipios de todo el país cuentan con la capacidad para obtener ingresos propios, realizar control de sus gastos administrativos, generar ahorro interno y pagar sus compromisos financieros sin endeudarse. Véase Índice de Viabilidad Financiera de A Regional (2014).

Cuadro 1

Limitaciones institucionales del municipio.

Ámbito	Descripción de las limitantes para la calidad democrática
Político	Centralización en la toma de decisiones al gobierno federal y estatal; línea difusa entre atribuciones de los estados y los municipios; intereses particulares de los alcaldes en conflicto con los intereses sociales. Resulta insuficiente el periodo de tres años para un proyecto vinculado con la reelección recién aprobada.
Electoral	En su mayoría el gobierno local se elige mediante un sistema de listas cerradas, con cláusula de gobernabilidad o mayoría. Esto impide contrapeso al Ejecutivo municipal; asimismo, convierte a los regidores en sumisos e impedidos para promover iniciativas.
Administrativo	Insuficiente capacidad del personal, carencia de profesionalización y setrvcio civil de carrera; en su mayoría el marco normativo es pobre y escaso para las expectativas que tiene la sociedad; incapacidad técnica y tecnológica.
Social	Los municipios carecen de mecanismos para promover la participación social, existe un fuerte centralismo político, clientelismo, paternalismo y caciquismo. Además existe una amplia desconfianza hacia los gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia.

En torno al rubro político, es destacable que ante la inminente reelección de alcaldes que deberá definirse por cada estado, se precisa un área de oportunidad para transformar el caciquismo, clientelismo y falta de transparencia. Sin embargo, la reforma política que sustenta la reelección otorga a los partidos políticos nuevamente el control sobre los presidentes municipales; porque establece que deberán ser propuestos por sus partidos políticos o en su defecto el partido en alianza. No hay candidaturas libres, seguirán sujetos al partido.

Eso es lo que requiere una modificación sustancial, porque el mecanismo institucional a partir del cual se da la distribución del poder está centralizado y controlado por el presidente municipal. Desde su formación, el “municipio libre” no se precisa si es un sistema de corte netamente parlamentario, por ser colegiado a través del cabildo, o presidencial, porque predomina siempre en su seno la figura del Ejecutivo municipal quien goza del control de la mayoría. Es decir, el diseño institucional electoral no genera contrapesos y por supuesto eso impide la deliberación plena, así como la apertura democrática para que los ciudadanos puedan subir sus demandas.

Puntos concluyentes

Actualmente, como se describió, los municipios de todo el país enfrentan grandes retos para avanzar en un nuevo orden de gobierno. La globalización, la apertura de mercados y la competencia, así como el crecimiento de las ciudades, implican la exigencia de cambios y modificaciones en el esquema institucional. Por una parte es necesario que los ayuntamientos logren recaudar más, urgen reformas de liberación e incentivos para la recaudación fiscal. Sin fuentes de financiamiento para obtener ingresos propios, seguirán bajo el control central. Ante las diferencias entre los municipios, en 2009, 26 % son urbanos y 74 % son rurales; los cambios para lograr su transformación deberán de ser paulatinos y atendiendo a las enormes diferencias existentes.³

Asimismo, es preciso avanzar en el rediseño de la representación política municipal. Con la reelección aprobada en el Congreso, todavía no se han delineado los mecanismos a través de los cuales se dará este cambio; por lo cual es una ambiciosa agenda de trabajo que se puede impulsar para transformar el entramado institucional del municipio. Eliminar el centralismo político es una de las primeras tareas, así como el

³ Véase: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, INEGI, 2009.

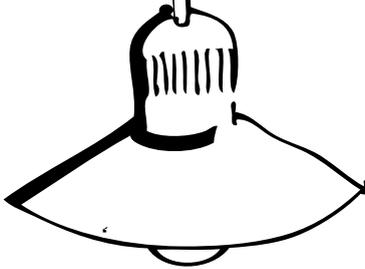
clientelismo y el paternalismo característicos de la cultura política de súbditos, no de ciudadanos, posición que afortunadamente está cambiando. Junto con ello, la emergencia de nuevos actores y formas de participación social parecen ser los elementos que detonarán el cambio dentro del gobierno local y sobre lo cual es preciso discutir propuestas legislativas y abrir el panorama al nuevo municipio. **B**

Referencias bibliográficas

- Arellano Gault David, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayot e Israel Aguilar Márquez (2011). "Gobierno y administración pública municipal: un panorama de la fragilidad institucionalizada", en Cabrero E. y D. Arellano (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta de INEGI*, 2009. CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, Fundación Ford, México.
- Cabrero Enrique y David Arellano (coords.) (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta de INEGI, 2009*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 515 p.
- Gámiz Parral, Máximo (2003), *Derecho constitucional y administrativo en las entidades federativas*, Universidad Nacional Autónoma de México, serie doctrina jurídica, número 22.
- Hambleton, Robin; Hank V. Sanvitch and Murray Stewart (2003). "Globalism and local democracy", en Hambleton (2003). *Globalism and local democracy. Challenge and change in Europe and North America*, Palgrave Macmillan, New York.
- Hurtado, Javier (2012). *Representación política y municipio en México. El caso de la capital de Durango*, Serie Comentarios a las Sentencias del tribunal electoral, vertiente salas regionales, número 11. Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Huntington Samuel (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Yale, University Press, Barcelona, España.
- Merino, Mauricio (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano*, El Colegio de México.
- Orihuela Jurado, Isela (2011). "Gobiernos locales y municipios", *Riguzzi Paolo y Luis Jaime Sobrino (coords.) Historia General ilustrada del Estado de México*, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario. Volumen 6. El periodo Institucional (1930-1950), pp. 469-496.
- Pérez Durán, Ixchel (2008). "Efectos del diseño electoral municipal en la formación de poder", *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), volumen XVII, número 2, III semestre de 2008, pp. 381-423.
- _____ (2005). Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México, ponencia presentada en el Encuentro de Investigadores IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos).
- Ramos José María y Ismael Aguilar Barajas (2009). *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, México, El Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez Obregón, José Arturo (2005). *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política (Fundap), Instituto Electoral de Querétaro (IEQ), colección Fundap política y administración pública.
- Sosa López, José de Jesús (2012). "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 47, enero-junio de 2012, pp. 171-192.

La tradición dialógica del PAN a la luz de la victoria cultural

Carlos Castillo López



I. Introducción: entramados en el laberinto

Mucho debe la democracia mexicana a la labor que durante 23 años realizó el Instituto Federal Electoral (IFE). La organización de elecciones limpias, supervisadas, cuidadas y escrutadas por la propia ciudadanía; el padrón de electores y la credencial para votar; la continua capacitación a quienes desempeñaron funciones en las casillas, entre otros tantos, son parte de un esfuerzo constante por construir una cultura que respondiera a las necesidades del actual sistema político de México.

Estos avances tienen antecedentes que, más allá de los aspectos de andamiaje legal y constitucional que dieron vida al Instituto, requirieron de una voluntad y disposición al diálogo por parte de los diversos actores de la vida política nacional, empezando por un gobierno que si bien tardó cerca de 50 años en ofrecer una disposición a sentarse a la mesa con los distintos partidos, lo hizo merced a la tenacidad de un oposición que no cejó en su insistencia de democracia. El caso del Partido Acción Nacional es sin duda el más representativo de esa demanda que, a la postre, terminaría en la creación del IFE, en 1996, y en la alternancia en la Presidencia de la República, en el año 2000.

Los llamados al diálogo con el gobierno fueron una constante durante buena parte de la historia de Acción Nacional. Ya fuera mediante la protesta callejera que denunciaba el fraude electoral, a través de los espacios que el gobierno cedía poco a poco en el Poder Legislativo, o por la vía de publicaciones como *La Nación*, varias generaciones de panistas exigieron lo que desde la trinchera académica e intelectual demandaban Octavio Paz y el grupo que creció en torno a su obra y crítica política, ya fuera luego de la masacre de la Plaza de las Tres Culturas o incluso desde los años cincuenta del siglo XX, cuando en *El laberinto de la soledad* escribió:¹

Viejo o adolescente, criollo o mestizo, general, obrero o licenciado, el mexicano se me aparece como un ser que se encierra y se preserva: máscara el rostro, máscara la sonrisa. Plantado en su arisca soledad, espinoso y cortés a un tiempo, todo le sirve para defenderse: el silencio y la palabra, la cortesía y el desprecio, la ironía y la resignación. Tan celoso de su intimidad como de la ajena, ni siquiera se atreve a rozar con los ojos al vecino: una mirada puede desencadenar la cólera de esas almas cargadas de electricidad. Atraviesa la vida como desollado; todo puede herirle, palabras y sospecha de palabras. Su lenguaje está lleno de reticencias, de figuras y alusiones, de puntos suspensivos; en su silencio hay repliegues, matices, nubarrones, arco iris súbitos, amenazas indescifrables. Aun en la disputa prefiere la expresión velada a la injuria: “al buen entendedor pocas palabras”. En suma, entre la realidad y su persona se establece una muralla,

no por invisible menos infranqueable, de impasibilidad y lejanía. El mexicano siempre está lejos, lejos del mundo y de los demás.

Lejos, también, de sí mismo.

II. El diálogo como origen y destino: 50 años de lucha política

Distancia, soledad, lejanía, ausencia: los términos remiten a cualidades que son ajenas a cualquier diálogo y a los que el propio Paz dedica aquel volumen para intentar descifrar causas, romper barreras o tirar muros que impiden una correcta comunicación, factor indispensable de cualquier asunto público. Esta vocación de interlocución es parte crucial de la obra del autor, quien hizo de muchos de sus libros un puente hacia tradiciones y culturas lejanas en no pocas ocasiones, o con la propia, bajo la luz de lecturas y relecturas que arrojaban nuevas vistas; el diálogo del Premio Nobel de Literatura con la tradición poética sucede, por ejemplo, en *El arco y la lira*; con el pasado de las letras mexicanas en *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*; con el Oriente, desde los versos reunidos en *Ladera este* o en el ensayo *Vislumbres de la India...* Cada libro de Paz puede analizarse como un gozne con algo ajeno, como una otredad que se descubre, ante la que el asombro es el primer contacto, para luego dar paso a la comprensión, a la interlocución, a la palabra como puente y punto de reunión.

Paz rompe pues el monólogo desde la literatura, desde la crítica, desde prácticamente todas las facetas del trabajo intelectual, y este quiebre que es al mismo tiempo vínculo y reunión, logra alzarse desde *El laberinto de la soledad* como un llamado que explora el lenguaje de México, su habla coloquial, sus costumbres, sus hábitos, concluyendo la enorme distancia, abismal mas no insalvable, que existe entre la sociedad del país. ¿Cómo salir de esa maraña? ¿Cuál es la ruta para transformar esos hábitos erigidos ya como cultura? La respuesta la proporcionan una década antes Manuel Gómez Morin, Efraín González Luna y la generación fundadora de

¹ *El laberinto de la soledad*, incluido en el tomo III de las obras completas del autor (*El peregrino en su patria. Historia y política de México*), editadas por el Fondo de Cultura Económica.

Acción Nacional: el diálogo entre iguales, la política como herramienta de convivencia, como generadora de bienes públicos y como encuentro de lo diverso para construir una unidad nacional donde las diferencias ideológicas, de credo o costumbres, sean una virtud y no el motivo para acallar al que piense distinto.

Esa política que vigoriza y enciende la primera hora del panismo es, precisamente, un llamado a salir de la soledad. No cualquier política, por supuesto: no la política del todo o nada, que termina en soledad; tampoco la política del desfiguro, la estridencia o el reflector, que termina en laberinto; ni la política del engaño, que termina en soledad y en laberinto por igual. La política, sí, que asume al interlocutor en su plenitud de persona, que ya fuera en los últimos años treinta o en los cincuenta, y quizá hasta nuestros días, es la política humanista que promueve Acción Nacional. Los orígenes de ese modo de concebir y entender la acción pública se remontan once años antes de que Paz escribiera *El laberinto de la soledad*; incluso, en el trabajo de Gómez Morin como funcionario en los diversos encargos que le fueron encomendados, esa búsqueda de encuentros, de suma, de incorporar el talento y de construir las instituciones que cimentaran en nacimiento de México tras la revolución, son constantes que hallan en la fundación del PAN un punto de llegada que se convierte, al mismo tiempo, en punto de partida. Gómez Morin dialoga también con su propia tradición, como puede leerse en *1915 y otros ensayos*, donde el origen hispano, la cuestión agraria, la autonomía universitaria, entre otros asuntos, se abordan con enfoques renovados, refrendando el encuentro como una revisión de lo habido y una capacidad de construir hacia el porvenir, actitud necesaria en un tiempo cuando las cenizas de la guerra civil exigían una altura de miras capaz de dar forma a la naciente nación, y donde en 1939 tiene lugar la fundación del Partido Acción Nacional.

Diálogo entre el humanismo y lo mexicano que devino una nueva fuerza política que buscó

desde su primera hora ser escuela ciudadana, construir ciudadanía, civismo y civilidad: diálogo que arranca al hombre de su soledad, de su eterno girar sobre sí mismo, que busca mover almas para que en conjunto se alcen las voces, se promuevan ideales, se tracen rutas y se camine en comunión. La Asamblea fundacional de Acción Nacional es el primer gran encuentro con esos otros que acuden en libertad, que votan sin corporativismo ni presión de por medio, que deciden no acudir a la elección presidencial del año siguiente sino apoyar a Almazán; espacio de debate, de posturas encontradas tal y como lo describen Fernando Rodríguez Doval y Alonso Lujambio en 1939. *Documentos fundacionales del Partido Acción Nacional*, (Ediciones Equilibrista), lugar de debate, valores de la democracia que se viven y se practican desde el primer instante, ya precedido por el intercambio epistolar entre Gómez Morin y González Luna,² otro medio donde se refleja esa voluntad de tender puentes hacia el otro, de debatir y argumentar, de realizar, en suma, de manera personal las prácticas colectivas que requerirá la democracia por la que pugnará Acción Nacional. Este espíritu se mantiene durante diez años, hasta 1949, tiempo que Gómez Morin permanece al frente del partido, y es un esfuerzo constante y persistente por difundir los ideales del humanismo que promueve la nueva fuerza política. La estrategia es de convencimiento y, por su propia naturaleza, exige espacios pequeños de interlocución que no pueden acudir a las masas sino que, por el contrario, reúne a contingentes limitados en el nivel municipal,³ donde se puede hablar y escuchar, donde las voces se suman y se manifiestan mediante las ideas que, a decir el fundador del PAN, son las únicas armas de la política; ideas, precisamente, que nacen de las palabras, armas también de la poesía, antes incluso que la letra, según lo escribiera Octavio Paz en *El arco y la lira* poco después, en 1956.

² *Una amistad sin sombras. Correspondencia entre Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna*, tomo 1°, editado por el Fondo de Cultura Económica en 2010.

³ El municipalismo como la estrategia que dio sus primeros y, a la postre, más importantes triunfos al PAN es estudiado a detalle por Alonso Lujambio en *Democratización vía federalismo*, editado por la Fundación Rafael Preciado Hernández en 2006.

No eran, no obstante, tiempos en los que esa preponderancia de la política de reflexión o de esa vocación democrática primaran en el mundo, ni en la esfera pública ni en el arte: las fuerzas totalitarias imponían su tendencia absolutista desde Alemania e Italia; incluso en la poesía, el futurismo de Marinetti llamaba a la velocidad, a la estridencia, a la fuerza, a la vorágine, ajenos unos y otro a los valores que se requieren para entablar cualquier diálogo. Nada de ello afectó la convicción de Acción Nacional por el primado de la política, por su tarea de pequeños pasos que poco a poco iban reuniendo consciencia, convenciendo a la sociedad, manifestando su ideario e incorporando sus exigencias a una aún modesta agenda pública en la que ya participaba una minoría opositora.

Participar en procesos amañados o padecer los fraudes constantes no hace declinar la participación panista, mucho menos renegar de sus ideales, pero sí comienza el cuestionamiento de si esa incorporación a un sistema amañado no una forma de legitimación; así, luego del impulso inicial, y tras abandonar Gómez Morin la dirigencia partidista, la frustración comienza a traducirse en un atisbo de cerrazón, los sectores que inicialmente simpatizaron con el PAN se reducen y el diálogo al que el PAN convoca pierde eco en el gobierno, convirtiéndose en dos monólogos paralelos de denuncia, de parte de la oposición, y de indiferencia, de parte del Poder Ejecutivo, quien apoyado en una economía en auge, fruto de la segunda guerra mundial y de la posguerra, clama por un “desarrollo estabilizador” que alcanza para construir una imagen “dorada” del país.⁴ Desde los pocos espacios de participación, desde sus propias filas, el PAN mantiene un relativo vigor gracias a la llamada “mística partidista”, que no es ya diálogo hacia fuera sino un monólogo interior, fuerza que irradiaba hacia adentro, como el derviche que gira sobre su propio eje hasta el trance o el místico de

la fe que alcanzan el éxtasis en su introspección, lejos de los demás, muy lejos también de sí mismo.

Tenía que llegar una nueva generación que abriera de nuevo las puertas al diálogo, con la convicción renovada de que así como en la esfera pública la denuncia y la protesta eran herramientas para manifestar la inconformidad y señalar al régimen, el tejido fino que requería reconstruir los canales de diálogo exigía prudencia, sabiduría y paciencia. Adolfo Christlieb Ibarrola fue el primer presidente de Acción Nacional que, al igual que la generación fundadora, sostiene un diálogo con diversas tradiciones y, a diferencia de aquélla, alcanza a entablar comunicación con Gustavo Díaz Ordaz, frágil y escueta, de palabras breves y expresiones precavidas de parte del mandatario, de asertividad y claridad por lo que respecta al lenguaje del dirigente panista. Los propios orígenes de Christlieb apuntan a esa costumbre de mediar entre polos en apariencia irreconciliables; su experiencia familiar, católica por una parte, protestante por la otra, así como su paso por la Universidad Nacional, le imprimen a su visión esa claridad que evita prejuicios, derriba muros y sabe valorar y enriquecerse con lo mejor de cada parte. Lujambio, es una vez más, el gran estudioso de Christlieb y quien rescata las misivas con Díaz Ordaz en *La democracia indispensable. Ensayos sobre el Partido Acción Nacional* (Equilibrista, 2009, Capítulo IV). El resultado de ese conato de diálogo, acallado por la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, se traduce en el reconocimiento de dos triunfos para el PAN, en Hermosillo, Sonora, y en Mérida, Yucatán, que de poco terminan por valer en un entorno agobiado por la crispación social, el autoritarismo y la carencia de un entramado institucional que hiciera posible la expresión abierta, equitativa y entre iguales que requiere el diálogo de largo aliento y de frutos perdurables. Al final, la palabra cede ante la arbitrariedad, el autoritarismo preeminente y la barbarie, que es la anulación del lenguaje: el diálogo se acalla a balazos, y las demandas adquieren, tanto en México

⁴ Es en este tiempo cuando el cine nacional alcanza una de sus cimas, quizá la más alta, de su historia, construyendo un imaginario colectivo que refleja la realidad, la satiriza y resalta, pero no termina por cambiarla sino, por el contrario, la celebra como un modo de ser de la Nación.

como en el extranjero, el aura revolucionaria, en no pocas ocasiones violenta y relacionada con el alzamiento de grupos armados, que caracterizó a las décadas del sesenta y el setenta.

Parecería que la época abraza esa vía violenta que niega la política, que la somete a la ley del más fuerte. El monólogo entre uno y otro bandos se convierte en estridencia donde a fuerza de elevar la voz, se anula cualquier comunicación o vía para el entendimiento. Los pasadizos del laberinto, siguiendo con la metáfora de Paz, se enredan y se complican, descifrarlo es tarea casi abandonada: sólo priva la decisión de aniquilar al rival, de someterlo o erradicarlo. Y así como durante el periodo de los totalitarismos Acción Nacional se alzó como una alternativa democrática, al final de los años sesenta escapa también a esa “moda” revolucionaria y apela al diálogo incluso en los momentos más complejos, esto es, cuando erigirse como defensor de las causas ciudadanas conllevó, desde el gobierno, el gran riesgo de ser tildado de reaccionario o traidor al régimen, o cuando no caer en el discurso incendiario representó, para la izquierda, ser cómplices de un sistema opresor. La condena de Acción Nacional se alzó, en 1968 y en voz de Rafael Preciado Hernández, en la tribuna de la Cámara de Diputados, exigiendo respeto, apelando a las palabras, defendiendo la libre expresión, llamando a la civilidad de la partes: suma de requisitos para entablar cualquier intercambio civilizado; de igual modo, desde las páginas de *La Nación*,⁵ órgano informativo oficial del partido, se dio cuenta de la masacre de Tlatelolco con la claridad y el compromiso que ningún otro medio periodístico fue capaz de mostrar en esos momentos de prensa sometida y servil a los intereses del Ejecutivo, cuyo control sobre los medios impresos se ejercía mediante el monopolio del papel. Ambos espacios –tanto las páginas de la revista como la

tribuna legislativa– son para, precisamente, salir del monólogo, para abrir las puertas a la civilidad que se construye a partir de la palabra, del lenguaje, símbolo por excelencia de la humanidad, el distintivo mayor que nos separa de los animales.

Es importante añadir que esa vocación panista logra incluso emanciparse de la corriente literaria y filosófica en boga, el existencialismo, donde Albert Camus halla en el suicidio la mayor rebeldía y donde Sartre acude a la violencia cada vez más radical, más absurda y menos posible de justificar, hasta ahogarse, de nuevo, en su propia contradicción, en la impotencia que en busca de justificación se inclina cada vez con mayor empeño a la arbitrariedad. Paz, empero, como la expresión solitaria en medio de la ruina nacional. El PAN, por su parte, como la única fuerza política organizada que, anclada en su raigambre humanista, tuvo la sensatez y la altura de miras para exigir la vuelta a la primacía de la palabra.

La década de los setenta trajo consigo una reforma política con la que el gobierno encabezado por José López Portillo pretendió restañar las heridas abiertas durante la década anterior. Nuevos espacios se concedieron para la oposición, partidos políticos de reciente o viejo cuño encontraron lugar en el Poder legislativo, diputados de partido comenzaron a representar la diversidad doctrinaria e ideológica del país al amparo de un nuevo marco legal que, no obstante, y en palabras de Juan Molinar Horcasitas:⁶

[...] cuando se discutieron las reformas constitucionales que sustentarían a la nueva ley, el texto mismo de la ley era desconocido por el Congreso. Es obvio que se trató, pues, de una reforma introducida desde la cúspide del Estado para resolver un problema grave de legitimidad.

⁵ En sus ediciones número 1259 y hasta la 1264, correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1968, *La Nación* documenta y reporta los sucesos violentos de ese año contra estudiantes y sociedad civil. Ese material periodístico, así como las diversas intervenciones de los diputados panistas en el Congreso de la Unión, se encuentran reunidos en el libro *El 68, Tlatelolco y el PAN*, recopilación de Gerardo Medina Valdés editada por EPESSA en 1990.

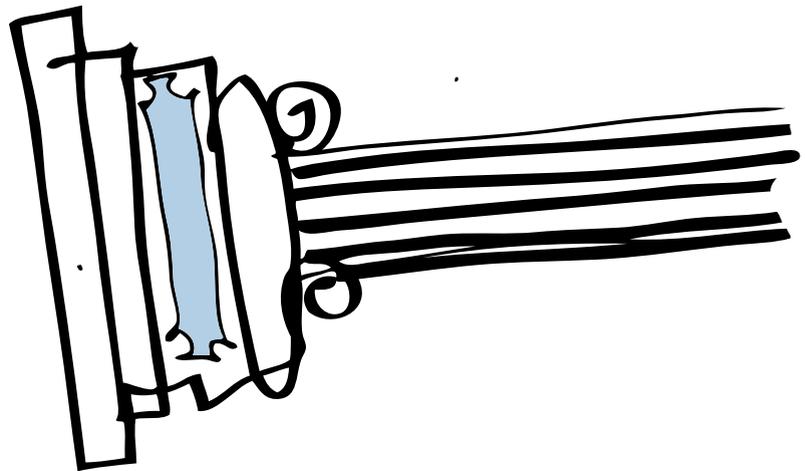
⁶ *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, editado por Cal y Arena en 1991, pág. 95.

López Portillo había acudido sin rivales a la elección presidencial y esta situación se convertía en la urgencia de satisfacer viejas demandas de la oposición, con la salvedad, como se apunta, de que la reforma política representaba antes que el fruto de un debate, un diálogo y un consenso, la orden proveniente del Gobierno, la concesión que hace quien goza de la plenitud del poder al que exige apertura, el favor con el que se busca complacer al que protesta para que tenga un consuelo momentáneo con el cual conformarse. En el libro citado, Molinar reseña las consecuencias del cambio ideado y orquestado por Jesús Reyes Heróles, una simulación

una solución plena. En resumen, la intención era trazar una vuelta más en el laberinto pero no acercarse a su solución, que no podría ocurrir sin una apertura sincera, leal y que diese paso a una auténtica democratización. No se construye un país desde la cúpula: se logra a fuerza de sumar, de incorporar, de escuchar y de hallar en conjunto soluciones a los problemas nacionales.

III. Apertura inaplazable: la modernidad tardía

Los años ochenta traen para el Partido Revolucionario Institucional la gran escisión que presentó la salida de Cuauhtémoc Cárdenas,



democrática insuficiente para paliar el desencanto creciente ante los malos manejos de la economía que llevaron, al concluir el sexenio y por segunda vez consecutiva, al quiebre de las finanzas públicas y a la crisis económica. Detenerse a desglosar aquella reforma, a la luz del legado dialógico, resulta inútil puesto que jamás se pretendió cumplir una exigencia democrática de manera plena, esto es, que el gobierno acompañara un proceso en el que, entre iguales, se generara una reforma que abriera de una vez por todas el sistema político: fue sólo el intento de complacer, de dividir a los partidos existentes, de construir un entramado en el que nuevos actores e inconformidades añejas encontraran cabida y manifestación pero nunca

Porfirio Muñoz Ledo y otros integrantes que, tras la decepción de no ser beneficiados de la decisión del líder supremo –método que hasta la fecha es utilizado por el PRI para decidir sus candidaturas, altos y bajos cargos–, deciden integrar un frente común con la izquierda para competir en el proceso electoral de 1988. La cerrazón del partido oficial comienza a romperse desde adentro y los tráfugas se agrupan junto con grandes figuras de la izquierda más civilizada, más dialógica, como Heberto Castillo, José Woldenberg o Gilberto Rincón Gallardo. La unidad, no obstante, dura poco porque, como bien lo señaló Castillo Peraza, la tradición autoritaria de los dos primeros acaba asfixiando a la izquierda, que a la postre terminará recluida en

la academia y en torno a revistas como *Nexos* y otras más: en su novela *El desencanto* (Cal y Arena, 2010), el propio Woldenberg narra ese camino que al final, ha privado a la política de mexicana de grandes figuras que optaron, por desgracia, por distanciarse de la vida partidista y, a pesar de su vocación de diálogo, renegaron de la participación política activa, que es al final de cuentas el modo de salir del laberinto, de vencer la soledad.

Con los remanentes de esa alianza se forma el Partido de la Revolución Democrática, que utiliza como estrategia contra el fraude la estridencia, la negación, la protesta de la calle que

a esa decisión del PAN de acudir al diálogo; así, el PRD sigue aun en nuestros días ahogado en su propio laberinto donde las asambleas –espacios de diálogo y democracia–, terminan a gritos y a sillazos, incapaces de civilizar su vida interna, rehén de grupos y de intereses gregarios).

Así, un partido que apostó durante toda su historia al diálogo, debía, por congruencia, aceptar ese espacio de apertura, esa oportunidad para empezar a salir del laberinto, para vencer la soledad que había imperado durante 50 años en la vida política mexicana, no a través de concesiones gubernamentales sino, por el contrario, empujando al Estado y al partido



ahoga cualquier intento por generar espacios de interlocución. Por lo que respecta al PAN, en contraparte, la elección de 1988 le abrió rutas para el diálogo inéditas en México hasta ese momento, uno clave para la transición democrática y, quizá, su momento fundacional, puesto que la urgencia de legitimidad del gobierno de Carlos de Salinas de Gortari llevó a instalar un espacio de encuentro con el panismo, del que obtuvo el reconocimiento de su primera gubernatura –Baja California– y la posibilidad de incidir desde el Congreso en la construcción de una agenda conjunta oposición-gobierno que permitiera, a la postre, la creación del Instituto Federal Electoral (quienes eligieron la estridencia que ahoga al diálogo, llamaron “concertación”

hegemónico a trabajar junto con la oposición, con las tesis humanistas implícitas en proyectos de ley, y en marcos normativos, pasando del texto doctrinal a la acción colectiva, sin imponer y entendiendo que el gradualismo seguido durante cinco décadas se encontraba en un momento que requería poner en práctica los valores expresados y defendidos: generosidad, servicio, altura de miras, visión de futuro... Unirse al coro del reclamo popular pero lejos del camino fácil del grito y la consigna, con un agenda clara y alcanzable, no de ilusiones y ambiciones desmedidas y sí de logros posibles y factibles. El resultado de esa decisión de Acción Nacional cambió para siempre el rostro de la democracia mexicana, logrando que no fuera el regalo de un

gobierno vertical y autoritario sino la costumbre que poco a poco cambió las concepciones arraigadas por largo tiempo entre la sociedad, a saber: de aquel “votar no sirve para nada porque siempre ganan los mismos” que prevaleció durante años, la oportunidad de apuntalar instituciones que dieran certeza jurídica al sufragio, que lo defendieran, que sacaran al gobierno de la organización y conteo de elecciones, de dar autonomía a los tribunales encargados de dirimir las inconformidades, de contar con padrones confiables, de regular las campañas para generar equidad en la competencia.

Todos estos, reclamos del panismo desde sus primeros días; todos estos parte medular del México del siglo XXI; todos estos, términos que comenzaron a prevalecer en el discurso de los distintos actores políticos nacionales. No es coincidencia que en ese tiempo, es decir, entre 1988 y 1991, y para ser precisos, en 1990, Octavio Paz recibiera el premio Nobel de Literatura, que reconocía su obra como un puente entre civilizaciones, como un espacio de convivencia y encuentro con culturas, ideas y pensamientos distintos, teniendo como gran evento previo el llamado “Coloquio de Invierno”, que reunió a intelectuales del recién caído bloque socialista, liberales y otros exponentes del saber universal, para dialogar acerca de los retos que enfrentaba ese nuevo mundo de cara al futuro. Tampoco es coincidencia que unos años antes, los grandes autores de la otredad, como Emmanuel Levinas o Paul Ricoeur, concibieran todo un sistema filosófico que es una salida del laberinto del monólogo, así como un llamado a encontrar el prójimo, en el distinto, la posibilidad de ser del propio yo.

En el campo del arte y la cultura y en el campo de la política, el esfuerzo de Paz, por una parte, y el de Acción Nacional, por la otra, cobraban dividendos que, de manera extraña, no se entrelazaban sino que andaban por caminos paralelos: cada uno desde su propia trinchera, cada cual como protagonista, actor y testigo de los grandes cambios en México. No queda del

todo clara la razón por la que el Premio Nobel no tendió un puente de diálogo con Acción Nacional, ni tampoco los motivos por los que el Partido, de igual forma, no encontró un espacio de interlocución con el autor de *Pasado en claro*;⁷ quizá la tradición socialista del primero, y el estigma de derecha que Acción Nacional cargó durante mucho tiempo –aunque hubiese demostrado con creces mucha más cercanía con los planteamientos liberales que cualquier expresión de la izquierda nacional–, resultaron a la postre el obstáculo que impidió esa interlocución, emparejada en sus objetivos y similar en sus principios y procedimientos, incluso reunida en momentos, como el fraude electoral en Chihuahua de 1986, cuando la evidencia del abuso y el autoritarismo del régimen era flagrante y hasta cínica. Faltaría ahondar no sólo en esos espacios de agenda y objetivos comunes sino, además, en los valores de una concepción de la cultura política que se emparentan y convergen en muchos más aspectos de los que divergen, no porque el PAN se asuma como partido liberal “clásico”, más bien porque el humanismo político que ha practicado se encuentra mucho más cerca de un conservadurismo en la línea que reseña Jesús Silva Herzog Márquez en su libro *La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política* (Fondo de Cultura Económica, 2006), sobre la definición esbozada por del ensayista Michael Oakeshott:

Ser conservador es preferir lo familiar a lo desconocido, preferir lo experimentado a lo no experimentado, el hecho al misterio, lo efectivo a lo posible, lo limitado a lo ilimitado, lo cercano a lo distante, lo suficiente a lo excesivo, lo conveniente a lo perfecto, la risa presente a la felicidad utópica. [...] los cambios pequeños y lentos le parecerán más tolerables que los grandes y repentinos; tendrá en alta estima cada apariencia de continuidad.

⁷ La excepción es la entrevista que Carlos Castillo Peraza realizara a Octavio Paz, recopilada en el volumen *Pequeña crónica de grandes días*, que se centra en la relación del escritor con la fe y no en sus opiniones políticas sobre México.

Conservar, sí, para tener una base sobre la cual realizar los cambios a futuro, no para permanecer en una misma línea que se desdibuje con los años hasta hacerse intransitable. Ese conservadurismo que no teme asegurar lo que está firme y sobre esa base avanzar no hacia el paraíso sino, por el contrario, hacia donde el esfuerzo, el trabajo y la voluntad de diálogo puedan llegar. Y ese puerto deseable, alcanzado a fuerza de pequeños triunfos dispersos que poco a poco fueron dirigiéndose hacia el centro, llevó a que en 1997, ya con el IFE en plenas funciones, el PRI perdiera la mayoría en el Congreso y, tres años después, el PAN conquistara la bandera de la alternancia con el primer Presidente de México emanado de sus filas. Paz falleció en 1998, con la transición encaminada y ya sobre un tren que no sería posible frenar; el PAN perdió en la ciudad de México las primeras elecciones organizadas bajo el nuevo esquema electoral, como una prueba de que los logros obtenidos no eran para beneficio ni siquiera del propio partido que los impulsó históricamente: la nueva ley era para quien consiguiera el mayor número de votos.

El laberinto que utilizó Paz para describir a México quedaba pues resuelto, al menos en uno de sus nudos más complejos, por la vía civilizada y pacífica, por el diálogo propuesto y seguido por Acción Nacional; la primera victoria cultural fue del panismo: la soledad vencida por la suma de voces que trabajan en conjunto hacia objetivos comunes; la madeja de pasadizos, paredes y vueltas absurdas resuelta para beneficio de todo un país, sin revoluciones ni golpes de Estado, sin derribar el andamiaje o suprimir los espacios de diálogo, con la vista puesta en una forma de hacer política que ha ayudado como ninguna otra a transformar para siempre y para bien a nuestro país.

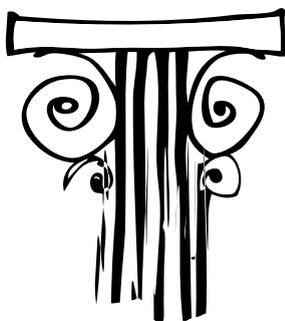
IV. Conclusión: la tentación laberíntica

No queda duda, empero, del esfuerzo histórico del Partido Acción Nacional por romper las inercias culturales, por hacerle frente a costumbres

nocivas, ajenas al desarrollo y que hicieron prevalecer durante medio siglo ese caciquismo que sin estar anclado en un solo nombre, utilizó la figura presidencial como máxima autoridad sexenal. En un entorno adverso, al principio, y con una estrategia gradualista para ir poco a poco abriendo las entrañas del laberinto, los logros obtenidos se tradujeron en un andamiaje institucional que fue reformado conforme las circunstancias iban exhibiendo nuevos retos. Así pasó con los cambios constitucionales que afectaron el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en 2007 y, el más reciente, en 2013, que terminó por crear un nuevo organismo, el Instituto Nacional Electoral.

Un dato llama la atención entre el año 2000 y hasta 2012, periodo en que Acción Nacional obtuvo la titularidad del Ejecutivo, y es la incapacidad de que el país, a través del Congreso de la Unión, pudiera contar con las llamadas reformas estructurales que terminarían de desmontar la maraña creada por el PRI para gobernar a México, esto es, aquellos cambios que una vez garantizado el respeto al voto, prosiguieran con la plena inserción a la democracia de un sistema que aún en nuestros días padece del estancamiento fruto de estructuras verticales, mucho más cercanas al autoritarismo que a la nueva época a la que se intenta transitar. En resumen, la democracia mexicana está en tránsito, en etapa de consolidación, aún debatiéndose, como reza la máxima, “entre un pasado que no acaba de morir y un futuro que no termina de nacer”.

Si bien esta carencia de plenitud democrática se ha achacado, no sin algunas certezas, a la impericia del PAN como fuerza gobernante en el nivel federal, también es un hecho que la visión mezquina y parcial del Revolucionario Institucional ha sido el principal escollo para alcanzar los cambios muchas veces propuestos y casi siempre rechazados en las distintas cámaras; en el lapso de tiempo mencionado, no obstante, sí hay un claro avance en el desmantelamiento de la estructura presidencial omnipotente que privó durante décadas, y que puede constatarse en la



creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), destinado a promover y obligar la rendición de cuentas pero que aún no logra consolidarse a plenitud en el nivel estatal; asimismo, el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, la plena autonomía del Banco de México, la preponderancia de la ley y del Estado de derecho como condición para el desarrollo económico, el cambio de paradigmas en el uso de programas sociales, entre otros mecanismos, han coadyuvado a que la Presidencia deje de ser ese enorme Leviatán por el que pasaba cualquier decisión, de trascendencia o no, que debiera tomarse en la vida pública.

En esos doce años, por desgracia, la falta de vocación de diálogo, de generosidad y altura de miras por parte de la oposición priista y perredista fueron parte de los principales obstáculos para terminar de desarticular esos esquemas heredados del más vetusto nacionalismo revolucionario. No se construye un país, como lo demostró el PAN mientras estuvo fuera del Ejecutivo federal, sin un trabajo político en conjunto y que apueste a mirar el mediano y largo plazos. La vocación laberíntica, ahogada en su propio murmullo, sin capacidad de diálogos y acuerdos que distinguió al peor PRI del siglo XX, volvió renovada y frenó por años el desarrollo nacional y los cambios de largo alcance. Y es por esa congruencia con la política como herramienta de cambio y mejora de la calidad de vida, que Acción Nacional, una vez perdida la Presidencia de la República en 2012, acudió sin dudar a la mesa de diálogo que ofreció el gobierno: por congruencia, no podía hacer otra cosa, y los resultados de esa vocación demócrata poco a poco se van delineando; al final, la evaluación será la medida en que se logre seguir desmon-

tando ese laberinto que construyó el gobierno para conducir al país.

Resulta, en este sentido, y siguiendo con la metáfora de Paz sobre el laberinto, notorio cómo aquellos términos y conceptos contra los que luchan las reformas del Pacto por México están inmersos en el lenguaje de la soledad: “monopolio” para el tema energético y de telecomunicaciones; “caciquismo” de los gobiernos estatales para el tema de la reforma electoral; “sindicatos únicos” para el tema de la reforma educativa... y así un largo etcétera. De la misma manera, los grandes descabros del PAN está inmersos en la antítesis del lenguaje del humanismo, en contradecir aquellos conceptos que sacan del monólogo y de nuevo, del laberinto. Es decir, cuando hay egoísmo en vez de generosidad; cuando hay cerrazón en vez de apertura; cuando hay descalificación en vez de propuestas; cuando hay opacidad en vez de orden; cuando hay gregarismo en vez de unidad.

El egoísmo, la cerrazón, la descalificación, la opacidad y el gregarismo u “onda grupera” envuelven y arrojan al laberinto y a la soledad, y son una auténtica traición al legado que ha construido la mejor tradición panista, así como a los valores que Acción Nacional conquistó para México: la generosidad, la apertura, las propuestas, el orden y la unidad son su mayor herencia al país. Actuar en lo individual y como partido contra ese herencia no sólo lleva a perder elecciones: lleva a traicionar una identidad, lleva a quitarle a México lo mejor que le ha dado el PAN. Esa es la historia, grande y memorable. Ese es el reto, más grande aún, y consiste en seguir siendo capaces de pasar de los mejores textos, a la mejor acción. **B**

CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100

La atención al público tiene un horario de:
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 55 59 63 00

www.frph.org.mx

Hegemonía gramsciana y populismo: ¿Una vía hacia la democracia? Un diálogo entre Laclau y Del Noce

Ricardo Delbosco



Introducción

Augusto Del Noce fue uno de los filósofos católicos más importantes del siglo XX en Italia. Ernesto Laclau, argentino, radicado en Londres, es un reconocido filósofo de la política de la corriente que se ha dado en llamar posmarxista. Al leer las obras principales de estos dos autores, aun cuando se trata de publicaciones separadas por unos cuantos años, es inevitable imaginarlos en un interesante diálogo, porque sus temas, sus intereses y convicciones los ponen en un mismo terreno de debate. Es como si se hablaran y contestaran a través del tiempo. Intentaremos en estas páginas plantear este intercambio, asumiendo que es siempre difícil establecer un diálogo entre pensadores de mundos tan diferentes. Lo que facilitará nuestra tarea es el profundo interés que ambos tienen en la figura de Antonio Gramsci. Del Noce busca en Gramsci una clave para entender el siglo XX, un siglo que él considera profundamente filosófico. Laclau, en cambio, parte de Gramsci para reformular un proyecto de izquierda de cara al nuevo milenio.

Lo que me impulsa a buscar un encuentro virtual entre estos dos intérpretes es la sorprendente coincidencia en muchas de sus apreciaciones sobre el filósofo sardo, tratándose de dos autores que están todo lo lejos que se puede estar desde el punto de vista filosófico e ideológico. Pero no se trata solamente de verificar coincidencias, sino principalmente de extraer de ellas importantes consecuencias de tipo filosófico.

En primer lugar, podremos conocer mejor algunos aspectos del pensamiento de Gramsci, especialmente aquellos que nos ayudan a explicar el presente, marcando la actualidad y la importancia de este autor. En segundo lugar, la lectura de Laclau resultará una suerte de comprobación del diagnóstico “profético” delnoceano de los años sesenta y setenta, cuando señalaba los posibles caminos de la filosofía gramsciana y su impacto en la realidad política. Por último, este debate nos pondrá frente a una cuestión de capital importancia para la reflexión filosófico-política, la de la relación entre la democracia y el totalitarismo en el marco de una

más profunda confrontación entre una filosofía inmanentista y una filosofía abierta a la trascendencia. Parafraseando el título de una obra de Laclau nos preguntaremos aquí si la hegemonía es realmente una vía hacia la radicalización de la democracia¹ o si es más bien una puerta de entrada al totalitarismo. Para esto es necesario remontarnos a las fuentes, es decir, a la filosofía del mismo Gramsci.

El pensamiento de Gramsci parece estar destinado a una actualidad siempre creciente, como clave de una transición desde lo moderno a lo posmoderno. En esto coinciden Del Noce y Laclau. Del Noce señala con razón que Gramsci es el único filósofo del marxismo cuya fama ha resistido a la contestación del 68.² Esto se debe a que lo que Gramsci modifica del marxismo es justamente aquello que lo abre a una filosofía posmoderna, una serie de conceptos que flexibilizan las categorías marxistas y, sobre todo, permiten pensarlas no como algo dado sino como el resultado de una construcción. Éste es el núcleo conceptual en el que hace centro la reflexión de Laclau y Mouffe, en su obra de 1985.³ Al desplazar su atención de la estructura –usando las categorías clásicas del marxismo– a la superestructura, es decir, de la economía a la cultura, Gramsci abandona definitivamente el aspecto determinista y naturalista que aún permanecía dentro del marxismo. Como consecuencia de este desplazamiento, el tema central ya no será el de la explotación económica del proletariado por parte de la burguesía, sino el de la creación de una cultura nueva, la filosofía de la praxis en su máxima coherencia, que implica el inmanentismo más radical, la eliminación de todo residuo de trascendencia, religiosa o metafísica, de la cultura. “La filosofía de la praxis es el “historicismo” absoluto, la mundanización y terrenalidad absoluta del pensamiento, un humanismo absoluto de la historia”.⁴ La revolución

será, para Gramsci, una consecuencia de este cambio cultural, será el resultado de la imposición de un “nuevo sentido común”. La revolución no es un cambio violento sino un proceso de lucha cultural. Para liderar este proceso de cambio está el Partido, el “moderno Príncipe”. La tarea de la reforma cultural es para Gramsci fundamental: “Una parte importante del Príncipe moderno deberá estar dedicada a la cuestión de una reforma intelectual y moral”.⁵ Esta nueva perspectiva de Gramsci es la que lo hace tan importante y original, tanto para Del Noce como para Laclau. El marxismo se transforma de tal manera en Gramsci, que el incipiente posmodernismo puede reconocerse en él. La negación de la metafísica del ser, la afirmación del carácter meramente cultural de toda cosmovisión, parecen ser conceptos que nos llevan de Gramsci al presente posmoderno. Y si la historia –en una filosofía de la praxis como la marxista– es el juez universal, evidentemente Gramsci representó la verdad del marxismo en occidente, porque, captando aquello que había de fecundo en Marx, logró que sus ideas se hicieran mundo, plasmándose en la historia.

Del Noce, profeta del suicidio de la revolución

El texto fundamental, aunque no el único, de la interpretación de la filosofía de Gramsci por parte de Augusto Del Noce es *Il suicidio della rivoluzione*, de 1978, que es al mismo tiempo quizás su obra más famosa. Allí encontramos dos tesis sobre Gramsci. La primera, verdaderamente “revolucionaria” en su originalidad, es la demostración del estrecho parentesco entre la filosofía de Gramsci y la de Giovanni Gentile, el filósofo oficial del fascismo. Se trata de un verdadero hallazgo de Del Noce, del cual fue plenamente consciente, cargado de implicancias. Evidentemente, señalar una relación profunda, filosófica, entre uno de los fundadores del Partido Comunista Italiano y el filósofo elegido por Mussolini para dar forma teórica a su movimiento, es una

¹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires [1985] 2011³.

² Cfr. Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, Aragno, Turín 2004 [1978], p. 114

³ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista...*, cit.

⁴ Antonio Gramsci, *Il materialismo storico e la filosofia di Benedetto Croce*, Editore Riuniti, Torino 1975, p. 198

⁵ Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires 1972, p. 15

tesis muy polémica. Sin embargo, no debería sorprender tanto el hecho de que dos autores que vienen del hegelismo, y que buscan la máxima coherencia, terminen por encontrarse. Lo que ocurre es que no es fácil abstraerse de las diferentes formas políticas concretas en la que se plasmó el pensamiento de uno y otro. Según Del Noce, se trata de dos resultados posibles de la filosofía de la praxis, siempre que se la plantee en términos profundos, es decir, a partir de aquello que había de más filosófico en Marx, sus Tesis sobre Feuerbach. Tanto Gentile, uno de los primeros en estudiar al joven Marx, como Gramsci, identificaron en las Tesis el corazón de la filosofía marxista. En el fondo lo más revolucionario de Marx es haber planteado la filosofía como praxis, negando el concepto mismo de teoría. No se trata de interpretar el mundo sino de transformarlo. No hay un orden dado que contemplar. Todo orden es el resultado de la praxis humana. Por eso la verdadera filosofía, según Marx, no puede ser espectadora pasiva, sino que debe mostrar su verdad, es decir, su poder, su capacidad de transformación, en la praxis histórica. Sobre esta base ya puede empezar a verse la relación entre el actualismo gentiliano y la hegemonía gramsciana. Los dos buscan plasmar en su pensamiento el programa de una completa liberación de la praxis respecto de cualquier limitación apriorística o trascendente. Cuando Gramsci emprende esta tarea filosófica, entiende que un obstáculo importante para imponer esta visión lo representa Benedetto Croce. Su adversario directo es la cultura católica italiana, eminente representante de la cultura de la trascendencia, pero Croce es un enemigo interno. Es el personaje más influyente de la cultura italiana de comienzos del siglo XX, de matriz neo-hegeliana, y por lo tanto, partidario del inmanentismo, como Gramsci. Pero desde el punto de vista del filósofo sardo, Croce no representa un inmanentismo radical. Su postura historicista, negadora de toda realidad trascendente, cae, sin embargo, en una visión especulativa de la filosofía. La filosofía en Croce sigue

siendo contemplación, y no praxis. Es justamente en el trabajo de depuración de los elementos especulativos de la filosofía crociana que Gramsci, según Del Noce, encuentra, sin saberlo, a Gentile. Croce representa una visión especulativa de la filosofía de la praxis⁶, y en el plano político esto tiene consecuencias de tipo conservador. Croce, depurado de estos elementos, es equivalente al actualismo de Gentile, según Del Noce, y es al mismo tiempo la filosofía de la praxis, radicalizada, que busca Gramsci.

La segunda tesis de Del Noce sobre Gramsci, presente en su obra *Il suicidio della rivoluzione*, es justamente la que inspira este título. Podríamos resumirla de la siguiente manera: el triunfo de Gramsci es a la vez su fracaso. Triunfa porque consigue, según Del Noce, imponer su revolución cultural. La filosofía de la praxis se encarna cada vez más en la sociedad italiana, como un nuevo sentido común. Sin embargo el resultado de esta operación es muy diferente del que Gramsci esperaba. A esto se refiere Del Noce cuando, recordando a Giambattista Vico, habla de “heterogeneidad de los fines”. El mayor ejemplo de este tipo de dinámica se da justamente con Antonio Gramsci:

...en la realidad efectiva, el comunismo gramsciano sigue las intenciones de la burguesía.[...] Que el comunismo gramsciano resuelve la revolución en la modernización, pero que esa modernización debe entenderse como disociación completa del espíritu burgués respecto del cristianismo. [...] La crítica gramsciana del pacto cristiano-burgués afecta al cristianismo, pero no golpea de hecho a la burguesía; en su versión gramsciana, el partido revolucionario provee la ocasión al espíritu burgués de realizarse en estado puro.⁶

⁶ Del Noce cita este texto de los Quaderni (Q 1224, p. 189): “L’opposizione tra il crocismo e la filosofia della prassi è da ricercare nel carattere speculativo del crocismo...”, citado en Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 118.

Gramsci fue funcional a su adversario, y esto ocurrió por una lógica interna de su pensamiento. El inmanentismo, la crítica de toda instancia trascendente, termina por erosionar los restos de mesianismo que quedaban en el mismo Gramsci. “La reforma gramsciana ha tenido la función de “productora de descreimiento” en un proceso que, si bien puso en crisis la fe religiosa de sus rivales, terminó por hacer lo mismo también con la propia.”⁷ Lo que triunfó fue el aspecto negativo, crítico, de su pensamiento, y ese aspecto devoró al otro, positivo, que también existía en él.

Con este panorama, Del Noce intenta volver a proponer una filosofía de la trascendencia como fundamento de la vida política, no en forma dogmática o impuesta, sino a partir del fracaso de la filosofía inmanentista, fracaso del que Gramsci representaría el punto culminante. Si se quiere refundar una convivencia de tipo democrático, no queda otro camino que el de hacerlo sobre las bases de una filosofía de la trascendencia, sobre valores y verdades que no son el resultado de una construcción humana. Estos valores y verdades son aspectos de un orden dado con el que el hombre se encuentra si despliega su capacidad contemplativa. Más que demostrar la existencia de este orden dado o desarrollar la metodología necesaria para conocerlo en su objetividad, Del Noce nos lleva hacia él a partir de la evidencia del fracaso de la postura inmanentista y de su potencial totalitarismo. En efecto, Del Noce cree que la filosofía inmanentista de Gramsci es portadora de un totalitarismo más profundo que los totalitarismos “duros” que se vieron en Europa en el período de las grandes guerras. Con su identificación de la filosofía con la ideología, es decir, con su negación de la idea misma de verdad, Gramsci pretende ofrecer una vía de liberación, sin embargo:

...más que camino de liberación, se manifestaría como proceso de destrucción de la razón, en el más literal sentido del término: el

⁷ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 290

totalitarismo blando, infinitamente más grave en sus resultados que el totalitarismo duro.⁸

Aquí la visión de Del Noce se alejará definitivamente de la interpretación que tendrá luego Laclau, para quien el proceso erosivo activado por la filosofía de Gramsci es un proceso positivo y liberador. Gramsci representa, según Del Noce, el mayor esfuerzo, y el mayor y definitivo fracaso, que haya habido por parte de la filosofía inmanentista para escapar al totalitarismo.

La intención de Gramsci es, pues, indudablemente la de neutralizar toda objeción que pueda ser hecha contra el comunismo en nombre del liberalismo. [...] Es en este sentido que debe ser entendida la prioridad que atribuye al momento cultural y pedagógico.⁹

El disenso debería desaparecer no por la fuerza sino por la acción pedagógica de la cultura. Todo esto nos lleva a ver que no tiene sentido hablar de un “más allá de Gramsci”, es decir, intentar continuarlo dejando a un lado el aspecto totalitario. Esto es lo que él mismo quiso hacer, sin poder lograrlo por razones filosóficamente necesarias. Su fracaso es, según Del Noce, insuperable.

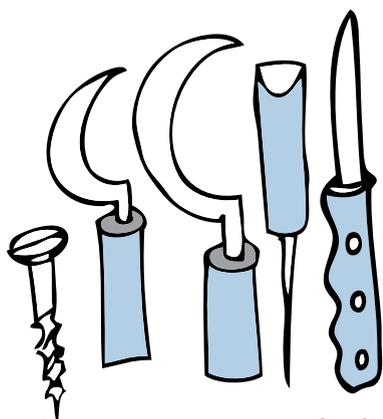
Laclau. Hegemonía y populismo

Es interesante el recorrido que nos proponen Laclau y Mouffe. Su análisis comienza con la crisis del marxismo hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, período en la que sale a la luz la incongruencia entre los hechos de la historia y el análisis y las proyecciones de Marx. Los autores nos presentan todos los intentos de respuesta a esta crisis que resultan finalmente fallidos. El error común de todas estas propuestas, según Laclau, consiste en no librarse totalmente de los restos de “esencialismo” presentes en la teoría marxista, entendiendo por tal la afirmación de algún tipo de verdad o realidad “dada” a priori, independiente de la construcción política misma. En general, persiste en todos estos autores

⁸ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 266-267

⁹ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 262

o corrientes de la crisis del marxismo la idea de la clase social como un sujeto dado, preexistente a lo social, no construido en la misma interacción político-social. Junto con este a priori se verifica también un velado esencialismo en cuanto a la economía, que es vista como un dominio autónomo de leyes necesarias, independiente de la acción política. Este apriorismo trae una serie de problemas a los teóricos del marxismo. Por un lado deben definir con precisión cuál es la verdadera clase obrera, y por otra parte, según los mismos principios de Marx, deben reconocer la historicidad, y por lo tanto la relati-



vidad, de toda esencia social. ¿Quién es el sujeto histórico de la revolución? Alrededor de esta pregunta se verifican los fracasos teóricos del marxismo de este período. Laclau repasa los diferentes intentos de los autores por superar esta contradicción que ya estaba presente en el mismo Marx. Frente a esta situación del marxismo de principios del siglo XX, Gramsci representa verdaderamente un paso adelante, y el concepto clave de este avance es el de hegemonía. La intuición genial del filósofo sardo consiste en comenzar a postular el carácter práctico y no “dado” de las identidades de los grupos sociales. La lógica de la hegemonía es justamente la que explicaría el proceso de construcción de un bloque histórico a través de la articulación de diferentes demandas sociales, y “...llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de

estos resulta modificada como resultado de esa práctica”.¹⁰

Aquí está el potencial democrático de la filosofía gramsciana, según Laclau. No hay nada antes del juego político, nada a priori, ningún saber o identidad que sea propiedad exclusiva de un grupo de elegidos o iluminados. De esta manera el fundamento del poder no podrá buscarse fuera del mismo juego político. “El punto importante es que toda forma de poder se construye de manera pragmática e internamente a lo social, apelando a las lógicas opuestas de la equivalencia y de la diferencia; el poder no es nunca fundacional”.¹¹ La construcción de una fuerza política no es otra cosa que la articulación de diferentes demandas particulares, de tal manera que una de éstas se eleva por encima de las otras logrando representarlas. Esto es precisamente lo que se llama hegemonía en términos gramscianos. “Esta relación, por la que una cierta particularidad asume la representación de una universalidad enteramente inconmensurable con la particularidad en cuestión, es lo que llamamos una relación hegemónica”.¹²

Esta lógica de lo político es sinónimo de democracia para Laclau, porque asegura la participación de las diferentes demandas en el juego de la articulación hegemónica. Ninguna demanda queda afuera a priori. A partir de este uso del concepto de democracia, se puede entender cómo su planteo filosófico-político puede oponerse a otros planteos que también reivindican la democracia, por ejemplo desde una perspectiva republicana. Para Laclau la democracia es la posibilidad de multiplicación de los agentes políticos que efectivamente participan del proceso de construcción de poder.

Notamos aquí también el uso del concepto de demanda como unidad mínima del análisis político.¹³ No es un detalle menor. Laclau quiere remarcar con esto el hecho de que no hay sujeto o clase ya constituidos como tales antes de en-

¹⁰ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 142

¹¹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 186

¹² Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 13

¹³ Cfr. Ernesto Laclau, *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2005, p. 98

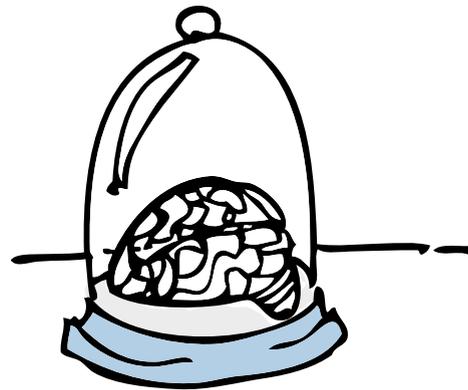
trar en relación con los otros. Las identidades se construyen en las relaciones. El concepto de demanda parece satisfacer a Laclau en su búsqueda de un término que exprese la idea de una cierta tendencia que todavía no ha adquirido una identidad definida.

En su obra *La razón populista*, Ernesto Laclau describe la lógica interna de la construcción de identidades de los grupos sociales. El concepto gramsciano de hegemonía es asociado al de populismo. En el fondo, según Laclau, ambas categorías se refieren al proceso mediante el cual se construye una fuerza política, y, lo que es aún más importante, lo hacen sin recurrir a ningún tipo de fundamento apriorístico-esencialista. La hegemonía de Gramsci y el populismo de Laclau son dos maneras de explicar cómo una demanda social particular se articula con otras para dar lugar a una nueva realidad política. Laclau reivindica así al populismo argumentando que su misma lógica interna, contraria a toda forma de esencialismo o apriorismo político, lleva a una dinámica de mayor democracia, entendiendo por esta última una relación entre actores políticos en la que ninguno queda excluido de antemano, asegurando así “la introducción de nuevos sujetos colectivos en la arena histórica”.¹⁴

Un momento importante de la lógica inherente a la razón populista, es decir, a la dinámica de formación de un “pueblo”, es “la formación de una frontera interna antagónica separando al «pueblo» del poder”.¹⁵ Tocamos aquí un punto fundamental del discurso de Laclau. Su visión de la política se apoya en una perspectiva radicalmente dialéctica. La construcción de poder necesita del antagonismo. “Si de lo que se trata es de construir una cadena de equivalencias entre las luchas democráticas, se necesita establecer una frontera e identificar un adversario”.¹⁶ La “cadena de equivalencias”, es decir, la articulación entre distintas demandas particulares, se hace posible por la identificación de un enemigo

común. Por eso el antagonismo es un requisito de la democracia, según este autor.

El papel central que la noción de antagonismo desempeña en nuestro trabajo cierra toda posibilidad de una reconciliación final, de un consenso racional, de un “nosotros” plenamente inclusivo. Para nosotros, una esfera pública, sin exclusiones y dominada enteramente por la argumentación racional, es una imposibilidad conceptual. El conflicto y la división no son, en nuestro análisis, disturbios que desgraciadamente no pueden ser eliminados... [...] Lo que sostenemos es que sin conflicto y división, una política pluralista y democrática sería imposible.¹⁷



Tenemos entonces las dos primeras condiciones para la formación de un “pueblo”, en el sentido populista: la formación de una frontera interna a través de la identificación de un adversario común, y la articulación de las diferentes demandas, o construcción de una “cadena equivalencial” entre demandas. Falta el tercer paso, que consiste en la unificación de estas diferentes demandas en un “sistema estable de significación”.¹⁸ Es en este paso del desarrollo en el que hace su aparición el concepto de “significante vacío”. Laclau entiende que no alcanza sólo con el antagonismo para unir, pero tampoco se puede aspirar a una premisa de tipo afirmativo en sentido fuerte para articular muchas demandas en una única cadena. La ambigüedad propia del discurso populista, tantas veces

¹⁴ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 212

¹⁵ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 99

¹⁶ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 20

¹⁷ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 18

¹⁸ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 99

criticada, lejos de ser una carencia es una virtud. En la construcción política, se debe buscar la menor “comprensión” posible en ese significante unificador (es decir que debe tener la menor cantidad posible de notas que lo definan) para lograr una mayor “extensión”. Desde este punto de vista,

...la identidad popular se vuelve cada vez más plena desde el punto de vista extensivo, ya que representa una cadena siempre mayor de demandas; pero se vuelve intensivamente más pobre, porque debe despojarse de contenidos particulares a fin de abarcar demandas sociales que son totalmente heterogéneas entre sí. Esto es: una identidad popular funciona como un significante tendencialmente vacío.¹⁹

Evidentemente, cuanto más nos acercamos al vacío total, más frágil se vuelve la unidad de esa formación. Pero si pretendemos llenar ese vacío con un contenido conceptual muy determinado, seguramente no lograremos construir una cadena de demandas importante. El populismo, entonces, o la construcción hegemónica, que en Laclau son prácticamente sinónimos, representa una radicalización de la democracia, una lógica de lo político que evita los apriorismos y suma nuevos actores al juego político. Fundamentalmente esta lógica desarticula la ecuación entre poder y saber. El poder no se funda ya en un “saber” que sería propiedad exclusiva de unos pocos. “Es porque no hay más fundamentos asegurados a partir de un orden trascendente, porque no hay más centro que aglutine al poder, a la ley y al saber, por lo que resultará posible y necesario unificar ciertos espacios políticos a través de aglutinaciones hegemónicas. Pero estas articulaciones serán siempre parciales y sometidas a la contestación, puesto que ya no hay garante supremo”.²⁰ Si el poder no se funda ya

en un saber, en una verdad, todo se define en la política, todo se resuelve en el juego de poder. La política no se subordina a una verdad. Eso es democracia radicalizada para Laclau. “Todo es política”, en eso consiste la democracia. Nada queda fuera del juego político porque, si así fuera, nos encontraríamos ante el posible fundamento de un poder no democrático. Aquello que se sustrae del juego político es un absoluto, un a priori, que cualquiera puede reclamar como fundamento de un poder que no se construye democráticamente. De esta manera, con la posmodernidad, que en filosofía significa justamente el fin de los absolutos, de las verdades trascendentes, se da el terreno más adecuado para la radicalización de la democracia, tal como la entiende Laclau.

Quizá lo que está surgiendo como posibilidad en nuestra experiencia política es algo radicalmente diferente de aquello que los profetas posmodernos del “fin de la política” anuncian: la llegada a una era totalmente política, dado que la disolución de las marcas de la certeza quita al juego político todo tipo de terreno apriorístico sobre el que asentarse, pero, por eso mismo, crean la posibilidad política de redefinir constantemente ese terreno.²¹

Para cerrar este recorrido por el pensamiento de Laclau, volvemos a Gramsci. La actualidad del filósofo sardo se manifiesta en toda su dimensión en el posmarxismo de Laclau, o marxismo posmoderno, en el que lo que queda del pensamiento revolucionario es el enorme poder de negación de las verdades y valores trascendentes y el poder de la cultura como constructora de identidades políticas inmanentes. El poder se construye hegemónicamente a través de una lucha cultural, y en eso consiste la democracia radicalizada.

¿Democracia o totalitarismo?

Hemos visto que en el discurso de Laclau la democracia funciona como hilo conductor, como supuesto axiológico no cuestionado.

¹⁹ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 125

²⁰ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 234

²¹ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 275-276, el subrayado es nuestro.

Sus argumentos dan por sentado, sin justificarlo, que un proceso que conduce a una mayor democracia es un proceso bueno. Este hecho nos plantea al menos dos interrogantes. En primer lugar, ¿hay lugar en la filosofía de Laclau para un juicio de valor de estas características? ¿Admite en general su pensamiento la posibilidad de plantear a la democracia como un valor? En segundo lugar, dejando a un lado esta primera cuestión, la lógica de la hegemonía, o la “razón populista”, ¿conducen verdaderamente a una mayor democracia, aun entendiendo a ésta como lo hace Laclau?

Con respecto al primer interrogante, creo que no pueden quedar demasiadas dudas. De hecho, en la misma lectura de los textos de Laclau surge la sorpresa al verificar que el autor, después de realizar una aguda crítica a todo tipo de esencialismo, a todo tipo de apriorismo, lanza una afirmación como la que sigue: “no hay democracia radicalizada y plural sin renuncia al discurso de lo universal y al supuesto implícito en el mismo –la existencia de un punto privilegiado de acceso a “la verdad”, que sería asequible tan sólo a un número limitado de sujetos–”.²² Aquí nadie explicó por qué debe haber una democracia “radicalizada y plural”, por qué es algo deseable, por qué es un valor. Se trata de un a priori del que Laclau no da justificación alguna. Descansa sobre el supuesto de que todos estaremos de acuerdo en que una democracia plural es preferible a cualquier otra forma de entender la política. Pero esta conclusión no es el resultado de una construcción interna a la lógica del juego político, como el mismo Laclau pediría que fuera, sino la condición previa para valorar más una lógica, digamos democrática, que otra de corte totalitario. La radicalidad del planteo del mismo Laclau, adverso a todo apriorismo, exigiría la aceptación de la falta de jerarquías a priori de valor entre la democracia y el totalitarismo.

Es por eso que no se entiende que este autor plantee los objetivos de la nueva izquierda, posmarxista, posmoderna, en estos términos: “Multiplicar los espacios políticos e impedir que

el poder sea concentrado en un punto son, pues, precondiciones de toda transformación realmente democrática de la sociedad”.²³ Nos preguntamos: ¿Por qué se deben multiplicar los espacios políticos? ¿Por qué se debe impedir que el poder se concentre en un punto? La filosofía política de Laclau no puede ofrecer respuestas a estos interrogantes. Su planteo debería limitarse a la deconstrucción de los a priori de la política, sin pretender una propuesta positiva, para mantener cierta coherencia. A nuestro entender, no queda justificado el significado axiológico de la democracia dentro del planteo de Laclau.

Pasemos ahora a la segunda cuestión. Independientemente de la crítica que acabamos de hacer, es lícito que nos preguntemos si efectivamente la lógica de la hegemonía, o la razón populista, conducen a un crecimiento de la democracia. Recordamos en este punto el significado de esta palabra en la filosofía de Laclau: la democracia sería una forma de garantizar la participación de la mayor cantidad posible de actores políticos, entendiendo por estos últimos a las llamadas “demandas”. Cuantas más demandas entren en juego en la construcción de poder, tendremos más democracia. La lógica del populismo parecería favorecer este aumento de las “voces” participantes y, por lo tanto, implicaría un aumento de la democracia.

El problema surge aquí por el choque entre dos modos de pensar diametralmente opuestos que se esfuerzan por convivir en el filósofo argentino. Por un lado, aquella crítica deconstructiva que desenmascaraba todos los a priori, todas las esencias, todas las verdades que tuvieran alguna pretensión de absoluto. Por otro lado, la fe en el progreso, un supuesto acríticamente aceptado, de origen iluminista, que lo lleva a estructurar su discurso alrededor de una idea que parece realizarse en la historia, en forma progresiva, la idea de la emancipación del hombre, la idea de la “revolución democrática”,²⁴ clave de una suerte de filosofía de la historia en Laclau. Evidentemente se trata de dos esencias

²² Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 238

²³ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 223

²⁴ Cfr. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, p. 197

filosóficas destinadas a negarse mutuamente. Esta dificultad queda plasmada en los escritos de este autor, que oscila entre la afirmación clara de que todo en política es construcción, y la idea de que esa construcción tiene necesariamente como destino la “radicalización de la democracia”. Esta tensión tiene sus fluctuaciones. Podemos decir que los veinte años que separan a Hegemonía y estrategia socialista de *La razón populista* sirvieron para atenuar en parte el entusiasmo por el advenimiento de una “revolución democrática”, manifestado en el primer texto. La ecuación lineal entre lógica hegemónica y aumento de la democracia fue dando lugar a afirmaciones más prudentes en su libro de 2005. La defensa que ensaya del populismo frente a las acusaciones de posible totalitarismo es más que elocuente:

La construcción de una cadena de equivalencias a partir de una dispersión de demandas fragmentadas y su unificación en torno a posiciones populares que operan como significantes vacíos no es en sí misma totalitaria, sino la condición misma de la construcción de una voluntad colectiva que, en muchos casos, puede ser profundamente democrática. El hecho de que algunos movimientos populistas puedan ser totalitarios y que presenten muchos o todos los rasgos que describe Lefort tan apropiadamente es sin duda cierto, pero el espectro de articulaciones posibles es mucho más diverso de lo que la simple oposición totalitarismo/democracia parece sugerir.²⁵

Es evidente la evolución en el pensamiento de Laclau. Ya no parece estar tan seguro de la necesaria radicalización de la democracia como resultado de la lógica de la hegemonía. Para defender al populismo de quienes objetan su potencial totalitarismo, se limita a señalar que no necesariamente una construcción populista

debe ser totalitaria. El populismo puede ser democrático. Sin embargo, a pesar de esta novedosa prudencia en el análisis del autor, persisten los principios filosóficos de fondo. Aunque reconocza que la negación de toda esencia trascendente, y la afirmación del carácter absolutamente constructivo de las identidades políticas, puede abrir las puertas a resultados de tipo totalitario, sigue convencido de que esta misma negación es la única manera de fundamentar la posibilidad de la democracia.

En este punto podemos traer nuevamente al centro de la escena a Augusto Del Noce. Decíamos al comienzo que sus observaciones acerca de las posibles proyecciones del neogramscismo resultaban proféticas. Veamos algunas de las respuestas ante litteram de Del Noce a Laclau, en particular, sobre el potencial democrático o totalitario de la filosofía de la praxis de Antonio Gramsci. Del Noce observa con razón que en la perspectiva de Gramsci el concepto de verdad desaparece, y junto con él pierde espacio la misma idea de la filosofía, dejando sólo lugar a la ideología. “El término de filosofía está vinculado al de verdad; el término de ideología, al de poder”.²⁶ Sin verdad, todo se reduce a un juego de poder. El “totalitarismo blando” de la no-verdad, se muestra, para Del Noce, “infinitamente más grave en sus resultados que el totalitarismo duro”.²⁷ ¿Por qué es infinitamente más grave? Porque en él ya no es ni siquiera posible distinguir entre lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo. No hay jerarquías, no hay verdad, no hay valores que puedan funcionar como referentes en la vida comunitaria.

Del Noce describe este proceso como una transformación del concepto de totalitarismo en el siglo XX en dos etapas. La primera, correspondiente a la primera mitad del siglo, hasta el fin de la Segunda Guerra mundial, es la “sacra” y la segunda es la “profana”.²⁸ El totalitarismo de Gramsci pertenece a la primera etapa, y se

²⁶ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 266

²⁷ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 267

²⁸ Cfr. Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 238

²⁵ Ernesto Laclau, *La razón populista*, p. 209, el subrayado es nuestro.

enmarca en una época en la que la idea de un Estado integral, totalitario, era vista como algo positivo, como un sucedáneo político de la religión. En el segundo período, en cambio, después de las grandes guerras, el concepto de totalitarismo adquiere un significado negativo. Sin embargo, según Del Noce, se trata de dos etapas de un mismo proceso, caracterizado por la negación de toda instancia trascendente, un único proceso de secularización. En esta perspectiva, la nueva etapa es en algún sentido más radical que la anterior en su rechazo de la trascendencia. Si aquella pretendía reemplazar la trascendencia de la religión por una pseudo-trascendencia de tipo político, ésta niega de plano todo tipo de trascendencia. El resultado es este “totalitarismo blando” del que habla el filósofo de Turín. Podría objetarse que los post-gramscianos hablan de “pluralismo”, que no parece que sean totalitarios. Del Noce, sin embargo cree que “eso no contradice el carácter totalitario de esta sociedad. Es más, tal carácter es llevado al extremo, en razón del nihilismo respecto de los valores; la noción de consenso pierde significado porque no hay valor sobre el cual consentir”.²⁹ La crítica de Del Noce es radical. El post-gramscismo, del que el mismo Laclau se siente parte, no puede escapar a su destino potencialmente totalitario. El consenso no es negado ya por la fuerza física, al estilo de los totalitarismos “duros”, sino que es negado en su misma esencia por el nuevo totalitarismo “blando”. Entendemos por totalitarismo “blando” un movimiento que no nace de la pretensión de verdad en sentido fuerte, sino precisamente de la negación de la idea misma de verdad. No se trataría entonces de la violencia ejercida por quien está convencido de tener la verdad y cree que ésta debe imponerse por todos los medios, sino de la violencia ideológica que supone la imposibilidad de plantear preguntas y buscar respuestas que tengan validez objetiva. La negación de la verdad nos conduce inexorablemente al terreno de lo puramente

subjetivo. No hay cosas mejores ni peores en términos objetivos, ni siquiera como un horizonte de búsqueda o como un marco de orientación. Tampoco hay diferencia entre violencia y no violencia cuando no existe una verdad que pueda ser violada. No hay consenso, si no hay una verdad entorno a la cual consensuar. Lo que hay es una puja de poder, una negociación cuyo fundamento es sólo el poder. Es cierto, como dice Laclau, que de una semejante concepción filosófica no se deduce necesariamente un totalitarismo político y que la democracia, de hecho, no queda excluida. Pero lo que señala Del Noce, -y en esto lo seguimos- es que la filosofía de la praxis de Gramsci, reafirmada por Laclau, no sólo no favorece la posibilidad de la democracia sino que además nos quita toda posibilidad de fundamentarla racionalmente para justificar nuestra preferencia por esta forma de entender la política.

Llegamos al final del diálogo entre Laclau y Del Noce. Evidentemente no se trata de un final en el que los problemas planteados quedan totalmente resueltos. Pero lo que sí se logró, a través de esta confrontación, es mostrar las dos posturas con la mayor luz posible, dejando en claro cuál es la alternativa filosófica que plantean. A nuestro entender, la crítica del filósofo italiano parece ser una especie de señal que indica el callejón sin salida al que nos lleva Laclau. Del Noce no nos deja instrucciones precisas sobre el rumbo práctico, concreto, que se podría tomar. Se limita a mostrar las contradicciones de una filosofía que, para combatir el totalitarismo en nombre de una democracia de las mayorías, niega toda verdad que se sustraiga al juego político. Por vía negativa, Del Noce propone una reafirmación de la filosofía política que entiende que la verdad es un horizonte de búsqueda, y es la garantía para que el juego político no se convierta en una mera lucha de poder. En el diálogo, e incluso en el conflicto, estamos buscando una verdad que nos trasciende. **B**

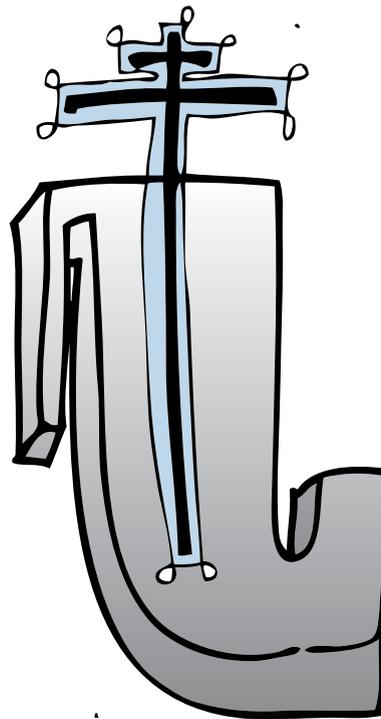
²⁹ Augusto Del Noce, *Il suicidio della rivoluzione*, p. 286

México no te mueras

Pablo David Necoechea Porras

A lo largo de mi formación profesional he tenido la oportunidad de desarrollarme en diversos ámbitos sociales a través de variadas y valiosas experiencias. El involucramiento en la participación social me ha ayudado en gran medida a conocer el sistema en el que vivimos y convergerlo con la moralidad. Soy ideasta y promotor de nuevas actitudes a la vida, donde nuestras acciones sociales parten de un método personalizado de discernimiento ético para la solventación de problemas morales de nuestra sociedad mexicana.

Considero a la participación ciudadana como un elemento fundamental en el proceso de aprendizaje; ya que el tipo de actividades relacionadas y la conformación heterogénea de grupos sociales conllevan a un proceso enriquecedor de intercambio de experiencias. Este dispositivo didáctico de alto



valor, me ha ayudado en gran medida a la profundización y sistematización de ideas contenidas en este presente artículo. Ideas que describiré a continuación y se enfocan en la personalización de un método de discernimiento ético para abordar los problemas morales que están matando a nuestra sociedad mexicana.

Contexto de México y el mundo

Allí donde alguien lucha por su dignidad y por la igualdad, mírale a los ojos: Bruce Springstee.

En este mundo, hoy en día, no existe otro parámetro que no sea juzgado desde el punto de vista económico, todo lo traducimos al lenguaje económico, tal pareciera que no hay nada que no tenga que ver con el aspecto económico, para medir las variables en ciertos países existen muchas institu-

ciones que se dedican a analizar las tendencias de un país, una ciudad, una región etc., realizando un análisis bajo variables macroeconómicas o microeconómicas.

Existe un estudio anual llamado Competitiveness Yearbook, donde se analiza la competitividad de cada país, se ponen en manifiesto diferentes variables económicas que van midiendo el desarrollo de cada país.¹

En el rubro de la competitividad y desarrollo en nuestro país en últimos datos nos encontramos en los lugares: #47 (2007), #50 (2008), #46 (2009), #47 (2010) y actualmente en el #38 (2011).

En México, según datos del INEGI, somos 112 millones 337 mil habitantes; hemos crecido en los últimos dos años más de lo que tenía pensado el Instituto, pero no por nacimientos, sino por repatriaciones de gente que vivía en Estados Unidos y que por la crisis ha regresado a México, es por eso que ha habido un incremento.²

En el Producto Interno hablamos que somos la economía #14 en el mundo, pero también tenemos el dato que en el Ingreso Per Cápita somos el # 43. Qué quiere decir esto, que el crecimiento del país se ha concentrado sólo en las personas más ricas, al hablar de ricos en nuestro país es hablar de 10 salarios mínimos (según los Deciles estadísticos que se mane-

jan para hablar económicamente, y que es la relación de la población entre los más pobres hasta los más ricos).³

En base al Índice de Gini la desigualdad laboral ha aumentado estrepitosamente (el índice Gini es la medición entre el salario más bajo y el salario más alto en la misma empresa). México es el país #12 en desigualdad en el mundo y el #4 en América, aproximadamente el 20% de la población fuerte económicamente se queda con el 80% de los ingresos de nuestro país, y millones de gentes se quedan con un ingreso pequeño. Cuando hablamos de pobreza en nuestro país, nos podemos dar cuenta que es originada por esta desigualdad tan marcada, es una realidad que vivimos día a día.⁴

En todos los países hay desigualdad de capacidades y desigualdad de oportunidades, estas dos originan que se tenga un crecimiento inequitativo y de pobreza, en algunos más y en otros menos, como ejemplo; la educación, la salud, infraestructura y el empleo; no son iguales para todos los mexicanos. Para comprender esto tengamos en cuenta lo siguiente:

- En la desigualdad de capacidades, se miden educación, salud, capacidad de invertir e infraestructura básica, esto permitiría tener ciertas capacidades.
- La desigualdad de oportuni-

dades tiene que ver con oportunidades de inversión y oportunidades de empleo.

En el aspecto educativo, México en comparación con otros países; nuestro sistema educativo está muy por abajo del de los demás. La educación es el potencial de generación de ingresos en el mercado laboral, si no hay educación no hay capacitación, si no hay capacitación no hay adquisición de habilidades y herramientas que permitan obtener un mayor ingreso, lo que conlleva a una desventaja competitiva.

El progreso educativo se estancó en los años 80's, hoy en día, según datos del INEGI, el promedio de educación en México es de 8 años, (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) el promedio de este país anda en 2do de secundaria. Para que se dé el promedio de 8 años, hay mucha gente que se queda en los primeros años de primaria.

México está rezagado y su educación está mal distribuida. Los más pobres no van a escuela, si no hay preparación no hay aspiración a un salario competitivo, si no hay salario competitivo no se cubren las necesidades básicas y por lo tanto no hay ahorramos ni inversión, y esta crisis económica familiar se hereda de generación en generación como un círculo vicioso.

Este círculo vicioso es más agudo en México que el resto

¹ IMD, World Competitiveness Center, Competitiveness Yearbook.

² Ibidem.

³ Ibidem

⁴ Ibidem

de América Latina. Desde la óptica de los que menos tienen, la educación implica sacrificar un ingreso económico a la familia, implica gastos de educación, inversión, incluso en escuelas públicas, pero la gente no tiene dinero para hacerlo, y al no poderlo hacer dejan a los niños sin ir a las escuelas.

Al igual que en la educación, la salud gratuita genera costos invisibles difíciles de pagar para los que menos tienen, se necesita capacidad económica del hogar para financiar gastos de transporte y otros gastos, aunque los servicios de salud en algunos casos sean gratuitos (prestaciones sociales). Si el mexicano no tiene dinero y no invierte en salud, por lo tanto no invierte en medidas de protección ni prevención.

El ahorro en México por hogar es muy bajo ya que no es parte de nuestra cultura, en muchas familias definitivamente no se tiene dinero extra para ahorrarlo, los que únicamente pueden ahorrar son los pocos mexicanos con altos ingresos, al no ahorrar no hay capacidad de inversión, esto sesga el desarrollo.

Según el estatus social en que vivamos hoy en día, podemos darnos cuenta si esto es común para nosotros o es fuera de nuestra realidad, pero debemos preguntarnos si; ¿Tenemos o no tenemos responsabilidad en nuestra sociedad? Sin nacionalismo preguntémosnos: ¿Acaso no tenemos una

responsabilidad social para con ellos que tienen menos oportunidades que nosotros?

El resentimiento y odio entre las clases sociales es un cáncer nuestro país, la injusticia social es muy alta, nuestros sistemas ha fracasado a lo largo de la historia. El pueblo mexicano siempre es optimista, siempre tenemos presente que en un futuro próximo nos va a ir mejor. Nuestro futuro no va a mejorar si nos sentamos y no hacemos ningún esfuerzo. Nuestra descomposición social esta tan cerca o tan lejos tal como nosotros queremos que esté. Es hora de un nuevo método de discernimiento ético centrado en el bien común, solidaridad y subsidiaridad; para abordar los problemas morales que nos afrentamos día a día. México tiene un futuro halagador, busquemos que sea equitativo, nuestra tierra es un exhorto para que cada uno desde nuestra trinchera, aportemos y aseguremos cambiar la realidad social.

“Es mucho más difícil levantar un negocio creador de riqueza que distribuir nuestra fortuna entre los pobres. Esto último no requiere sino abnegación, valor y caridad. Aquello exige el mismo valor, porque se arriesga la fortuna en el negocio, mayor abnegación, porque no se contenta con exigir nuestro sacrificio de un momento, sino que pide dé toda la vida en el trabajo”.⁵

⁵ La responsabilidad Social del Empresario; Enrique de Sendagorta, Pag. 10.

Ámbitos Éticos

Las cosas no valen, si no lo que se las hace valer.

Molière.

Es de grandes saber lo que somos, lo que carecemos, lo que necesitamos, lo que sabemos y lo que podemos compartir. Eso nos dará la medida de nuestro entorno, pero no nos determinarán como persona, para lograr éxitos se necesita trabajo.

Muchos confundimos la riqueza con la acumulación de bienes materiales, cuando en si la riqueza y la felicidad residen en tener una calidad de vida digna y un bienestar social, es decir, cubrir nuestras necesidades básicas de manera sostenida.

México es un país de jóvenes, la mitad de la población tiene 26 años o menos, así lo indican los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, datos del año 2010). México carece de empleos que ofrecerle a la juventud, los datos nos dicen que 47.1 % de los jóvenes trabaja, 26.7 % estudia, y el restante 26 % por ciento de jóvenes “ni estudia ni trabaja”, es decir; son jóvenes que se encuentran en una situación improductividad. Como nuestro País no es capaz de ofrecerles un empleo digno y justo, se podría aseverar que estamos viviendo en una generación pérdida, lo que podría

traer enormes consecuencias sociales, aún más palpables que las vividas hoy en día.

México sí tiene futuro, pero apeguemos nuestro sistema económico y socio político a un sentido humanista. La preparación, participación, solidaridad y subsidiariedad; son los elementos indisolubles en un futuro próspero, si nos preocupamos y ocupamos por lo que sucede en nuestras familias, con nuestros vecinos y en nuestra ciudad; estaremos viviendo en condiciones sociales sanas, que se verán reflejadas en una mejor sociedad y en un mejor futuro.

Herramientas éticas

Cuando el poder del amor supera el amor al poder, el mundo conocerá la paz.

Jimi Hendrix, músico y compositor norteamericano.

El actual convivir con las personas nos ha llevado a desinteresarnos realmente por ellas, convivimos muchas horas con nuestros compañeros de trabajo y difícilmente practicamos la solidaridad y subsidiariedad con ellos, las cosas más elementales de las personas que nos rodean las desconocemos. Quizá el medio en el que nos desenvolvemos hace que en muchas ocasiones no conocamos a las personas con las que convivimos y esto nos puede llegar a parecer hasta normal, el mundo moderno nos

lleva a eso, a demostrar que carecemos de la madurez necesaria para saber y conocer a las personas tal como son.

El amor supone respeto porque es único, cuando tomamos decisiones sobre otros, cuando decidimos lo que otros deben de hacer estamos faltando al respeto y por ende al amor, de alguna forma no estamos respetando su autoridad ni su forma de pensar. El amor no es el compartir solamente el gozo, no es solo el concepto de estar juntos, es el respetarnos y el compartir, cuando busquemos eso, lograremos madurez en amor.

Quien no se acepta a sí mismo es incapaz de aceptar a los demás, el aceptar a otros supone respetar diferentes puntos de vista y acciones que pueden ser completamente distintos al mío o al de los demás. Muchas veces queremos que todas las personas actúen como nosotros queremos, al no poder ser esto posible nos frustramos justificándonos al decir que no hubo química o cosas por el estilo, pero no nos damos cuenta que cada persona tiene su propia forma de actuar y de pensar, es decir su propia forma de ser con valores.

Un valor siempre será valor a lo largo del tiempo aunque quizá su apreciación haya cambiado, pero el valor es trascendente como tal se ha mantenido a lo largo del tiempo, las formas pueden ser diferentes,

pero los valores en sí no cambian, han estado en el pasado, están en el presente y estarán el futuro.

A mi juicio la plenitud el hombre la logra cuando se da cuenta que ha alcanzado el ser un hombre integral con valores, ocupado en el amor y en el bien común.

Con una visión amplia del valor del amor, no relativizaremos lo absoluto ni absolutizaremos lo relativo, lograremos el deber ser y el vivir conforme a ese deber ser. Tengamos el hábito de ser nuestro pasado, nuestro futuro y nuestro presente; el pasado para aprender de él, el futuro para planear nuestra vida y el presente para vivirla.

Ética en los negocios de un mundo globalizado

Lo que poseemos nos posee.

Fernando Savater.

A lo largo de la historia, la mejora de las técnicas empresariales no ha ido acompañada de un crecimiento en el sentido ético de los empresarios hacia el resto de la sociedad como parte de un ecosistema. Los empresarios son aquellos que partiendo de una idea se movilizan para organizar el trabajo y acrecentar sus frutos. El deseo de lucro y el afán de trascender construyendo, han sido siempre los dos ejes que sostienen a los emprendedores.

El empresario debe saberse promotor del bien común, lo

cual trasciende los conflictos entre personas, sociedad y empresa, elevándolos a un plano superior; el del servicio, donde únicamente puede ser encontrada la compatibilidad de partes, el perfeccionamiento social de la empresa entonces tendrá componentes de orden moral que impregnen su razón de ser y que orienten su comportamiento.

A la complejidad de la percepción que se tiene del empresariado se le suma en muchas ocasiones la desconfianza pública ambiental alimentada por los accidentes ecológicos, los fraudes, las especulaciones, y otros muchos vicios graves que incrementan la pérdida de credibilidad y de legitimación de los empresarios. Son muchos los retos, pero más los benefactores, el camino es largo pero hay que iniciarlo.

“Cuando un hombre de empresa no es capaz de mover a su gente más que a través de motivos económicos, es tan mal profesional como el médico que es incapaz de otra cosa que no sea atacar los síntomas que el enfermo le dice que tiene”.⁶

La responsabilidad social es inherente a la persona humana, somos seres libres y seres sociales, y por ser libres tenemos dominio sobre nuestros actos y respondemos a ellos, y por ser sociables tenemos la oportuni-

dad de compartir esos actos. Emprendamos proyectos, emprendamos empresas, la empresa es una organización que tiene como finalidad el proporcionar bienes o servicios a la sociedad logrando un incremento de valor económico suficiente para satisfacer a sus hombres, a sus capitalistas y financiadores, y para realizar inversiones que garanticen su supervivencia.

Si una organización quiere estar a la altura de los retos de nuestro mundo cambiante, debe estar preparada a cambiar respecto a sí misma pero siempre respetando los derechos y dignidad de sus integrantes, siendo humanista, buscando el bien común en la sociedad, y cubriendo las necesidades de la sociedad de manera eficiente.

Existe desconfianza empresarial, esta disminución de la confianza en las empresas ha llevado a líderes políticos a establecer nuevas políticas que promuevan competitividad, desarrollo y crecimiento económico en nuestro país, por ende las empresas se encuentran metidas en un círculo vicioso, sometidas en una disyuntiva entre la eficiencia económica y el progreso equitativo social.

Las empresas deben tomar la iniciativa de crecer junto con la sociedad, el valor compartido es el reconocimiento empresarial actual y se encuentra entre sofisticados negocios, pensa-

mientos, líderes y elementos prometedores que logran este nuevo modelo emergente.

“Quisiera dejar claro que el humanismo empresarial no se opone, en modo alguno, a la economía de mercado, aunque sólo sea porque ya es la única que hay. A lo que se opone -como se opone a la burocratización- es al mercantilismo, es decir a la concepción (ideológica, no científica) de que todo es mercado”.⁷

La solución está en el principio de valor compartido, que consiste en la creación de valor económico de una manera que también crea valor para la sociedad; solventando sus necesidades y desafíos, las empresas deben volver a conectar éxito de éstas con el progreso social. El valor compartido no es la responsabilidad social ni la filantropía ni la sostenibilidad, es una nueva forma de lograr economía exitosa. Es una transformación del pensamiento empresarial enfocada en el bien común.

El reconocimiento del poder de transformación de valor compartido requerirá que los líderes empresariales, políticos, y de nosotros ciudadanos el que desarrollemos nuevas habilidades y conocimientos con una apreciación más profunda de las necesidades sociales junto con bases de productividad para la empresa.

Una empresa necesita una comunidad exitosa, no sólo

⁶ El Sentido de los Conflictos Éticos Originados por el Entorno en que Opera la Empresa; Juan A. Pérez López, Pag. 18

⁷ Actualidad del Humanismo Empresarial; Alejandro Llano; Pag. 11.

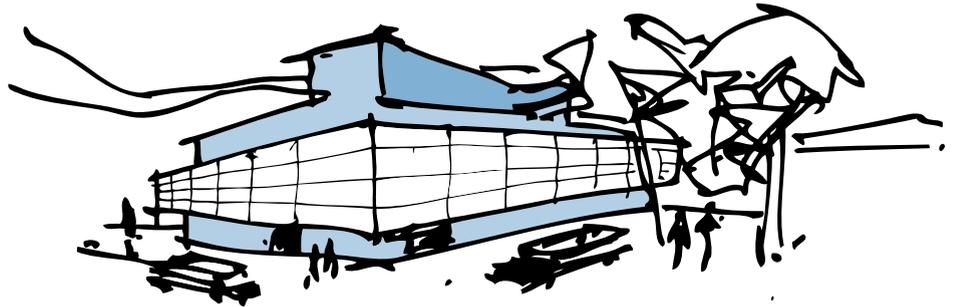
para crear la demanda de sus productos, sino también para proporcionar bienes públicos esenciales y un ambiente de apoyo. Necesita una comunidad negocios exitosos para proporcionar puestos de trabajo y oportunidades de creación de riqueza para sus ciudadanos.

Procuremos pues entonces siempre el bienestar común de la sociedad, erradicando viejos estigmas que traemos dentro de nosotros, promovamos la ética en nuestros círculos más próximos, y sobre todo concienticemos que nuestros modelos económicos, modelos sociales, y modelos empresariales serán tan exitosos tanto como nosotros queramos y los respetemos.

“Salir al encuentro empresarios y humanistas nos enriquece a todos. Estamos contemplando horizontes de trabajo amplísimos que debemos explorar con la ilusión y tenacidad en el esfuerzo, propio de los buenos emprendimientos, porque estoy seguro de que daremos con filones de enorme valor para nosotros y para la sociedad.”⁸

Un modelo ético como conclusión

“La Empresa hoy es la esperanza de la Humanidad, es la esperanza del hombre, porque los gobiernos, al reconocer que ellos no pueden ser la solución de todo, tienen que



aceptar que la soberanía está a nivel del individuo, a nivel del ciudadano, y que la solución tiene que venir de la sociedad”.⁹

Después del análisis realizado a través de este artículo; reconocemos que vivimos en un México herido, pero no muerto, con una sociedad de mucha información y poca comunicación; por lo tanto comuniquémonos como humanos, humanicemos la sociedad que estamos viviendo, cambiemos de sintonía, rompamos paradigmas, creamos realmente que nosotros y la gente que nos rodea somos capaces de cambiar a nuestra sociedad, humanicémonos todos, hagamos personas.

Vivamos un modelo ético humanizando, todos buscamos respuestas a algo en nuestra vida, ayudémonos entre todos a que esas respuestas sean repuestas humanistas basadas en el bien común. México no te mueras, todos somos tú. **B**

BIBLIOGRAFÍA

- IMD, World Competitiveness Center, Competitiveness Yearbook www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>
- *La Responsabilidad Social del Empresario*; Enrique de Sendagorta; Cuadernos 3, Empresa y Humanismo, Instituto.
- *El Sentido de los Conflictos Éticos Originados por el Entorno en que Opera la Empresa*; Juan A. Pérez López; Cuadernos 4, Empresa y Humanismo, Instituto.
- *El Rendimiento Social de la Empresa*; José María Basagoiti; Cuadernos 18, Empresa y Humanismo, Instituto.
- *Actualidad del Humanismo Empresarial*; Alejandro Llano; Cuaderno 26, Empresa y Humanismo, Instituto.

⁸ *La Responsabilidad Social del Empresario*; Enrique de Sendagorta, Pág. 17).

⁹ *El Rendimiento Social de la Empresa*; José María Basagoiti, Pág. 6

Incidencia fiscal e indicadores de bienestar: el caso de reformas al IVA

Tania Lomelí García

$$CG = 1 \sum_i (x_i - x)(y + y)$$

El análisis de equidad y justicia distributiva del sistema fiscal constituye un elemento central que ha tomado fuerza en las evaluaciones de propuestas fiscales, más allá de su impacto recaudatorio y sobre la eficiencia. Principalmente porque los impuestos tienen efectos directos e indirectos sobre las decisiones de las personas y las empresas en el corto, mediano y largo plazo.

El efecto que sobre el bienestar económico de las personas tienen los impuestos, es lo que se conoce como análisis de incidencia fiscal. De ahí que la definición del indicador de bienestar es esencial para el análisis redistributivo de la política fiscal. En la literatura económica el indicador que con más frecuencia se utiliza es el ingreso corriente monetario. Algunos investigadores proponen el gasto corriente como

una mejor opción, en virtud de tener menores problemas de sub-declaración dentro de las encuestas de hogares. Otro enfoque enfatiza la relevancia de considerar el ingreso permanente para incorporar el efecto inter-temporal en el análisis redistributivo. Sin embargo, no existe en la actualidad un consenso respecto a cuál sería el mejor indicador de bienestar. Pero sí un amplio debate que sostiene que el análisis basado en el ingreso corriente es más apropiado al del ingreso permanente. En general, dependerá de la situación de cada país, si hay o no restricciones en el acceso al crédito, en cuyo caso el ingreso futuro será igual al ingreso actual.

Por otra parte, en México la recaudación de IVA es de las más bajas del mundo, no sólo por el esquema de tasas dife-

renciadas sino por la alta elusión y evasión en el pago del impuesto que se desprende de este esquema. Esto, ligado al aumento de la economía informal ha llevado a considerar distintos escenarios de reforma al IVA con la finalidad de aumentar su recaudación. Sin embargo, dada la alta desigualdad en la distribución del ingreso y elevados niveles de pobreza, el IVA resulta un impuesto muy sensible ante cambios en su estructura.

La relación entre el bienestar y los impuestos es muy estrecha, ya que si bien, en muchos casos el gasto social es quien tiene el principal papel redistributivo en la política fiscal, son los impuestos los que influyen directamente sobre el nivel de ingresos y gasto de los hogares. De esta forma, este estudio busca entender el efecto del IVA sobre distintos

indicadores del bienestar económico de los hogares en México.

México se encuentra frente al reto de fortalecer sus finanzas públicas, a fin de lograr un equilibrio en el balance público en el largo plazo. Lo que implica la necesidad de realizar reformas estructurales en su sistema impositivo con la finalidad de aumentar en forma sostenida la recaudación. No sin antes, mejorar en forma sustancial la transparencia, focalización y ejercicio del gasto público.

La presente investigación se sustenta en la importancia de medir el impacto sobre la distribución del ingreso de toda medida de política fiscal a fin de que, tanto los tomadores de decisiones, como los ciudadanos en su conjunto, cuenten con una evaluación integral de la política fiscal.

El estudio busca contribuir con cuatro aspectos:

- Proponer una metodología, fundamentada en investigaciones sobre la materia, para evaluar la equidad vertical del IVA en distintos escenarios.
- Conocer en qué forma la elección del indicador de bienestar influye en los resultados sobre la regresividad o progresividad del IVA.
- Evaluar empíricamente el efecto del IVA sobre el bienestar económico de los hogares.

- Proponer líneas de investigación y acciones de política enfocadas al análisis redistributivo de la política fiscal.

El problema central que analiza esta investigación es conocer cómo afecta la elección del indicador de bienestar el análisis de incidencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se analizan dos indicadores de bienestar: el ingreso corriente monetario per cápita y el gasto corriente per cápita. Las preguntas que se buscan responder son:

¿Es el indicador de bienestar seleccionado determinante en los resultados de equidad vertical del IVA? ¿Cuál es la distribución del bienestar antes del pago de IVA? ¿Cómo se comporta la tasa efectiva del IVA de acuerdo al indicador seleccionado? ¿El IVA es un impuesto regresivo o progresivo bajo el esquema actual? ¿Cómo afecta la generalización del IVA el bienestar de los hogares más pobres? ¿Cómo afecta el bienestar de los hogares más pobres mantener una tasa cero a alimentos no procesados?

Para responder empíricamente estas preguntas se realizará un análisis de simulación fiscal con programación con base en la información de las bases de datos de la ENIGH 2012. El análisis se hace para un único periodo de tiempo (2012) a nivel de hogares. Los

indicadores de bienestar utilizados son el ingreso y el gasto per cápita del hogar.

Finalmente, este estudio se basa en un análisis de equilibrio parcial, es decir, considera los efectos directos e inmediatos de la política tributaria, ceteris paribus. Su representatividad es a nivel nacional, ya que la ENIGH 2012 no es representativa para ningún estado de la República.

Los sistemas fiscales son evaluados para conocer si cumplen con la característica de ser justos. Stiglitz (2000) señala que un sistema fiscal es justo cuando obliga a pagar más impuestos a quienes pueden soportar mejor la carga tributaria y trata de forma similar a quienes se encuentran en circunstancias parecidas.¹ Esto obedece a que toda propuesta de política fiscal conlleva una redistribución de los ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales y generacionales. Es por ello, que las medidas de incidencia fiscal se enfocan a evaluar el papel de la política fiscal sobre la equidad y la distribución del ingreso.

El objetivo central de la incidencia fiscal es saber quién paga realmente un impuesto. Para ello se debe medir el efecto sobre el nivel de bienestar económico de las personas u hogares del pago de impuestos. La carga fiscal es el

¹ Stiglitz (2000) define las características deseables de todo sistema fiscal: la eficiencia económica, la sencillez administrativa, la flexibilidad, la responsabilidad política y la justicia.

verdadero peso económico de un impuesto y se define como la variación en el bienestar económico como efecto del pago de impuestos.

La teoría económica indica que la mejor medida del bienestar es la utilidad del individuo, Lobaiza (2002). Sin embargo, dada la imposibilidad de conocer y medir la utilidad de cada uno de los individuos se utilizan otros indicadores de bienestar económico, como el ingreso y el consumo.

Dentro de los estudios pioneros sobre la incidencia impositiva están el de Harberger, A. (1962). Seguido por otras investigaciones que conformaron una base teórica-metodológica para el análisis de incidencia, tal es el caso de Mieszkowski, P. (1969), Pechman, J. y B. Okner (1974), Browning, E. (1978) y Devarajan, S., D. Fullerton y R. Musgrave (1980). Asimismo, los planteamientos de Kakwani, N. (1977), Reynolds, M. y E. Smolensky (1977a y 1977b), y Atkinson, A. (1970 y 1980) son fundamentales para la medición e interpretación de los efectos de los impuestos sobre los ingresos.

Los estudios de Feldstein, M. (1976), Aronson, J., P. Lambert y D. Tripper (1994 y 1999) profundizan en los conceptos de equidad horizontal y vertical como las bases de un sistema fiscal redistributivo.

Además, de los estudios con temporalidad anual, se ha

avanzado también en un enfoque inter temporal, a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, Davies, J., F. St-Hilaire y J. Whalley (1984) encuentran que con el análisis de incidencia a lo largo del ciclo de vida se obtienen resultados más robustos que con los cálculos anuales.

Essama-Nssah, B. (2008) y Martínez-Vazquez, J. (2001) describen de manera detallada los aspectos metodológicos fundamentales para el estudio del efecto redistributivo de la política fiscal; tanto por el lado de los impuestos como por el análisis de beneficios (gasto público). Devarajan, S. y S. Hossain (1995), y Gillingham, R., D. Newhouse & I. Yackovlev (2008) realizan investigaciones empíricas de incidencia considerando tanto la carga tributaria, como el gasto público.

En el caso particular de los impuestos al consumo, Jorratt (2011) hace un análisis de la equidad vertical y horizontal de impuestos considerando el ingreso y el gasto como indicadores del bienestar. Utilizando el ingreso como medida de bienestar, encuentra que el IVA es regresivo en Ecuador, Guatemala y Paraguay. Mientras que cuando se toma como base el consumo, dicho impuesto es progresivo en Ecuador y Guatemala y regresivo en Paraguay.

Revilla y Zamudio (2001) para el caso de México, estiman la incidencia del impuesto

al valor agregado (IVA) y del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) por deciles de ingreso, utilizando el ingreso y el gasto corriente de los hogares. Lobaiza (2002) realiza un estudio muy completo para conocer cómo afecta la progresividad o regresividad del IVA en Argentina, el utilizar tres indicadores de bienestar: el ingreso corriente, el gasto corriente y el ingreso permanente. Encuentra que el ingreso permanente y el gasto corriente reducen la regresividad del impuesto.

Consideraciones

La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, ENIGH 2012, en su versión tradicional,² es la fuente de información utilizada dado que cuenta con una amplia información de los ingresos y gastos altamente desagregada a nivel de hogares y personas.

La ENIGH 2012 proporciona información sobre el monto y estructura del ingreso y gasto de los hogares en México sobre una muestra representativa de 9,002 hogares mismos que permiten inferir distintas características socioeconómicas de los 31,559,379 hogares de la República Mexicana.³

Esta base de datos posee información específica sobre los siguientes conceptos:

² La ENIGH 2012 tiene 2 versiones: la tradicional y la nueva construcción de variables. La primera permite separar entre ingresos monetarios y no monetarios.

³ El diseño de la muestra es probabilística, estratificado, polietápico y por conglomerados elementos que hacen de esta muestra representativa de toda la población.

- La estructura del ingreso corriente de los hogares según la fuente de ingreso.
- La estructura del gasto corriente de los hogares en la adquisición de bienes de consumo final (duraderos y no duraderos), así como las transferencias a otras unidades.
- El valor de los bienes y servicios destinados al autoconsumo de los hogares, así como del pago en especie y los regalos recibidos.
- La estructura de las percepciones financieras y de capital.
- La estructura de las erogaciones financieras y de capital.
- Las características socio-demográficas de los miembros del hogar.
- La condición de actividad y las características ocupacionales de los miembros del hogar de 12 años y más.
- Las características de infraestructura de la vivienda y de equipamiento del hogar.

La estructura de la ENIGH 2012 permite manejar distintas definiciones de ingreso, dada la desagregación de la información. La ENIGH permite generar estimaciones a los siguientes niveles de desagregación:

- Nacional.
- Localidades de 2,500 y más habitantes.
- Localidades de menos de 2,500 habitantes.
- Grado de marginación.

La parte sustancial del estudio se concentró en la información sobre transacciones económicas corrientes reportada en dicha encuesta.⁴ Con respecto a la parte correspondiente al Ingreso, la ENIGH 2012 considera el ingreso corriente total, conformado por percepciones monetarias y no monetarias (en especie), recibidas por los miembros del hogar como pago a su trabajo o participación en el proceso productivo, indemnizaciones y transferencias corrientes sin contrapartida. El ingreso registrado en la encuesta es el ingreso neto, esto es, el que resulta de descontar impuestos, cuotas a organizaciones laborales e instituciones de seguridad social, que a su vez, se clasifica en:

- Ingreso corriente monetario.
- Ingreso corriente no monetario.

El ingreso corriente monetario se entiende como la cantidad de dinero que recibe un receptor miembro del hogar por su trabajo, por utilidades, por rendimientos e indemnizaciones y transferencias corrientes. Por su parte, el ingreso corriente no monetario se encuentra conformado por la estimación del alquiler de la propia vivienda (renta imputada), el autoconsumo, pagos en especie y regalos.

⁴ Se entiende como transacciones económicas corrientes aquellas que se realizan para cubrir las necesidades básicas, por ejemplo: la compra de bienes de consumo final o el pago del alquiler de la vivienda.

Indicador de bienestar

Un primer paso dentro de la metodología es elegir un indicador de bienestar que sirva como referencia para la medición del efecto redistributivo del IVA. Los indicadores más utilizados son el ingreso y el consumo. Los estudios de equidad fiscal en su mayoría usan el ingreso, sin embargo, en estudios de corte anual, éste podría tener el inconveniente del componente transitorio. Para resolver este problema algunos autores recomiendan la definición de ingreso permanente, Aspe y Beristain (1984b) y Atkinson (1970). Sin embargo, hay un debate amplio acerca de estos enfoques para evaluar la incidencia impositiva. Ya que en muchas economías el consumo, al existir restricciones crediticias, dependerá del ingreso actual y no del ingreso futuro. En este estudio se utilizan el ingreso per cápita y el gasto per cápita como indicadores del bienestar.

Unidad de análisis

La unidad de análisis es el hogar como la unidad concentradora del ingreso y tomadora de decisiones de consumo y que se define como el conjunto de personas que comparte una vivienda o parte de la misma.

Periodicidad y alcance

La representatividad de los resultados es a nivel nacional y para un único periodo de

tiempo: 2012. Los resultados se presentan a nivel de hogares ordenados por el ingreso per cápita del hogar y el consumo per cápita del hogar.

Supuestos del estudio:

- Este estudio se basa en un análisis de equilibrio parcial, es decir, se considerarán los efectos directos e inmediatos de la política tributaria, *ceteris paribus*.
- Se supone que la totalidad de la incidencia del impuesto al consumo recae sobre los consumidores.

Marco fiscal

En 2012 el marco fiscal del IVA contempla gravar los bienes y servicios con una estructura de tasas diferenciadas: tasa general de 16% junto a una tasa de 11% en zonas fronterizas, tasa cero y bienes y servicios exentos (tasa implícita entre la tasa cero y la tasa general). El contenido del marco fiscal se encuentra en la Ley del IVA (LIVA 2012).

Metodología utilizada

La metodología aplicada es similar a la utilizada en diversos estudios empíricos sobre la incidencia del IVA, entre los que se encuentran Revilla y Zamudio (2001), Huesca y Serrano (2005) y Engel, Gatelovic y Raddatz (1999). El estudio también se basa en la metodología propuesta por Lobaiza (2002) y Jorrat (2011).

El gasto reportado en la

ENIGH es el gasto final de bienes y servicios, por lo que contiene el IVA y IEPS. Para estimar la incidencia de IVA se recuperó el gasto antes del pago de impuestos indirectos. Para ello se clasificó el gasto reportado de acuerdo al esquema de IVA que le corresponde: tasa cero, general y exentos. Utilizando el marco fiscal vigente en 2012 se obtuvo el gasto bruto para cada uno de los bienes.

Una vez obtenido el gasto antes de impuestos indirectos se aplicaron los distintos esquemas de IVA analizados en este documento utilizando el análisis de simulación fiscal.

Medidas de equidad vertical

El efecto redistributivo de un impuesto se asocia al concepto de equidad vertical, que significa que quienes tienen mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos.

El presente análisis busca conocer cómo cambia la progresividad o regresividad del IVA al utilizar el ingreso y el gasto per cápita del hogar como indicadores de bienestar. Para medir esto, se usarán los siguientes indicadores: la progresión de tasas medias, y el índice de Kakwani.

a) Progresión de tasas medias

Se basa en la tasa efectiva del impuesto, es decir, en el cociente entre el impuesto y el in-

greso por deciles. El impuesto será progresivo si la tasa efectiva crece conforme aumenta el ingreso del hogar. Si las tasas medias tienen un comportamiento creciente respecto al ingreso, se dice que el ISR es progresivo. Esto significa que el ingreso después del pago de impuestos habrá caído en una mayor proporción para los deciles de mayores ingresos, lo que mejora la distribución del ingreso.

b) Índice de Kakwani

Este índice compara la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos (en este caso, del pago de ISR) con la curva de concentración del impuesto. La curva de Lorenz muestra en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los hogares y en el eje vertical el porcentaje acumulado de los ingresos ordenados de menor a mayor. El punto (x,y) de la curva muestra que x% de los hogares recibe el y% de los ingresos. Por su parte, la curva de concentración del impuesto muestra para el mismo ordenamiento de los hogares, el porcentaje acumulado del impuesto que es pagado por un determinado porcentaje acumulado de los hogares. Es decir, un punto (x,z) sobre la curva de concentración del impuesto indicara que el x% de los hogares paga z% del impuesto.

Si la curva de concentración del impuesto está siempre por debajo de la curva de Lorenz,

sin duda el impuesto es progresivo, pues significa que la tasa media de tributación (tasa media impositiva) crece con el ingreso. Pero si la curva de concentración esta a veces por debajo y otras por encima de la curva de Lorenz, no se puede concluir algo respecto a la progresividad del impuesto. En este caso, un índice como el de Gini es la solución ya que resume en un número, entre 0 y 1, la desigualdad de la distribución de una variable. La fórmula de Gini utilizada en este estudio es la de datos agrupados:

$$CG = 1 - \sum_{i=1}^n (X_{i+1} - X_i)(Y_i + Y_{i+1})$$

X_i representa la proporción acumulada de población en el grupo i , Y_i es el ingreso acumulado en el grupo i . El Índice de Kakwani (K) se define como la diferencia entre el Gini de la curva de concentración del impuesto (cuasi-Gini del impuesto) y el Gini del ingreso antes del pago de impuestos (ISR):

$K = \text{Cuasi-Gini (impuesto)} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$

Si K es mayor que cero significa que el impuesto es progresivo; y si k es menor que cero, el impuesto es regresivo. El índice de Kakwani permite concluir sin ambigüedad, si un impuesto es o no progresivo y qué tan progresivo es, en términos de

su distribución porcentual. Sin embargo, no es una medida absoluta de redistribución del ingreso.

Resultados

El propósito de esta investigación es corroborar que los resultados de incidencia fiscal pueden variar ante un mismo escenario si utilizamos el ingreso o el gasto per cápita del hogar como indicadores de bienestar. Asimismo, se evaluará el efecto que sobre la distribución del ingreso tiene el Impuesto al Valor Agregado (IVA) bajo tres esquemas:

- 1) Esquema fiscal vigente en 2012.
- 2) Escenario 1: Homologación de la tasa de IVA al 16% (IVA flat)
- 3) Escenario 2: Homologación de la tasa de IVA al 16% con tasa cero para alimentos no procesados (IVA cero no procesados)

Dentro de los estudios de incidencia el primer paso es elegir la unidad de análisis y el indicador de bienestar que definirá el ordenamiento. En este estudio, la unidad de análisis es el hogar como unidad concentradora del ingreso y de la toma de decisiones de consumo. Los indicadores de bienestar analizados son: el ingreso corriente monetario per cápita del hogar, al que se denominará ingreso per cápita y el gasto corriente

monetario per cápita del hogar (gasto per cápita).⁵

Distribución del bienestar por indicador seleccionado

El cuadro 1.1 presenta las distribuciones que se obtiene al ordenar los hogares de acuerdo al ingreso y gasto per cápita del hogar.

Cuadro 1.1
Distribución del bienestar

Decil	Ingreso	Gasto
	(%)	
I	1.5	2.4
II	3.2	4.2
III	4.3	5.1
IV	5.4	6.2
V	6.9	7.5
VI	8.0	8.5
VII	9.6	9.5
VIII	11.9	11.9
IX	15.7	15.0
X	33.4	29.9
Total	100.0	100.0
Gini	0.427	0.369
Brecha^{1/}	9.3	6.7
<small>^{1/} Cociente entre el ingreso del 10% de los hogares más ricos</small>		
<small>y el ingreso promedio del 40% de los hogares más pobres.</small>		
<small>Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012</small>		

⁵ El ingreso per cápita del hogar se obtiene dividiendo el ingreso del hogar entre sus integrantes. Lo mismo se hace en el caso del gasto per cápita del hogar.

Cuadro 1.2

Distribución del gasto por tipo de régimen de IVA
Ordenado por ingreso per cápita

Se observa que la distribución del bienestar cambia sustancialmente al cambiar el indicador de bienestar. Al utilizar la distribución del ingreso per cápita del hogar el índice de Gini es mayor al obtenido con el gasto per cápita del hogar. Es decir, el ordenamiento por gasto per cápita da una distribución más igualitaria. La brecha también disminuye de 9.3 a 6.7.

Distribución del gasto sujeto a IVA por indicador seleccionado

El primer paso dentro de un análisis de incidencia de impuestos al consumo consiste en conocer la estructura porcentual de la distribución del gasto de los hogares clasificados por el tipo de gravamen aplicado al gasto. En especial, la distribución del gasto a nivel de cada decil es un indicador importante para conocer si un impuesto será regresivo o progresivo. El cuadro 1.2 presenta la distribución del gasto de los hogares por tipo de régimen de IVA ordenados por ingreso per cápita. Se considera el gasto realizado en estos bienes en toda la economía.

Decil	General	Cero (%)	Exento
I	2.6	6.4	2.5
II	3.8	8.2	4.3
III	4.4	9.2	5.7
IV	5.6	9.5	6.2
V	7.0	10.6	8.6
VI	7.9	10.9	8.5
VII	9.8	10.4	10.2
VIII	12.4	11.0	11.5
IX	16.3	11.3	16.5
X	30.1	12.5	26.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

Como era de esperarse a medida que se incrementa el nivel de ingreso per cápita del hogar también aumenta la proporción en el gasto total. El 30% de los hogares de mayores ingresos concentran el 58.9% del gasto en bienes gravados a la tasa general y el 54.1% del gasto en bienes exentos. Por su parte, el 30% de los hogares de menores ingresos concentran solo el 10.8% del gasto en bienes sujetos a la tasa general y el 23.8% del gasto en bienes a tasa cero (alimentos y medicinas).

Cuadro 1.3

Composición del gasto por decil por tipo de régimen de IVA
Ordenado por ingreso per cápita

Decil	General	Cero (%)	Exento
I	38.2	48.8	13.0
II	40.4	43.7	15.9
III	39.9	42.0	18.1
IV	44.3	38.3	17.4
V	45.2	35.1	19.7
VI	48.3	33.6	18.2
VII	52.4	28.3	19.3
VIII	56.3	25.3	18.4
IX	58.4	20.7	20.9
X	65.9	13.9	20.2
Total	53.7	27.3	19.0

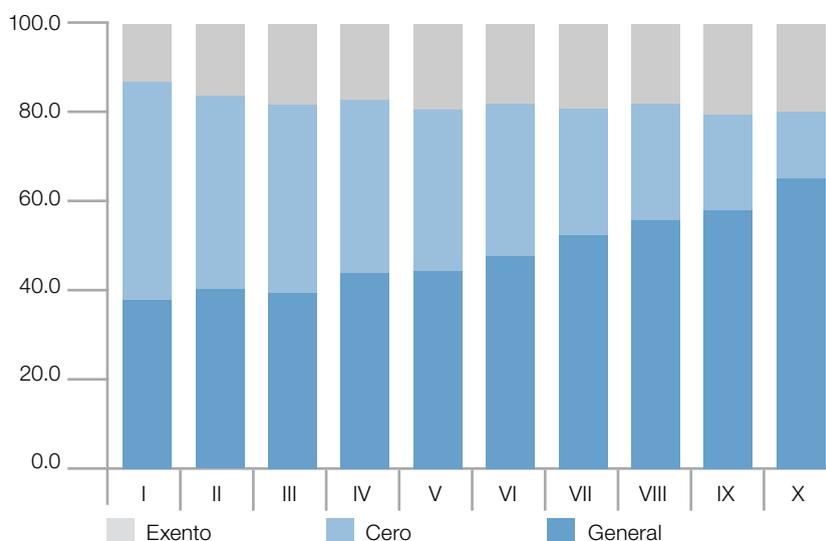
Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

La distribución horizontal permite distinguir las diferencias en el peso relativo que tiene cada grupo de gasto por nivel de ingresos. Esto es relevante para conocer el efecto regresivo o progresivo de un impuesto al consumo, que dependerá de la estructura de gasto a nivel de cada decil. Si bien, los deciles de mayores ingresos concentran la mayor proporción del gasto total en bienes a tasa cero (en términos monetarios), son los deciles de menores ingresos quienes destinan la mayor parte de su gasto en el consumo de estos bienes.

El cuadro 1.3 muestra la composición del gasto por decil por tipo de régimen de IVA. A medida que el nivel de ingreso aumenta también se incrementa la proporción del gasto en bienes gravados a la tasa general. En cambio, la proporción del gasto destinada a bienes a tasa cero se incrementa conforme disminuye el nivel de ingreso. Para ejemplificar esto, el primer decil de ingresos destina 48.8% de su gasto al consumo de bienes a tasa cero, mientras que el décimo decil sólo el 13.9%.

Gráfica 1.1

Composición del gasto por decil
por tipo de régimen de IVA
Ordenado por ingreso per cápita



La gráfica 1.1 permite visualizar la tendencia decreciente en la proporción del gasto por decil en bienes a tasa cero conforme aumenta el ingreso. Lo inverso ocurre con los bienes sujetos a la tasa general.

Cuadro 1.4

Gasto promedio diario del hogar
Por tipo de régimen de IVA
Ordenado por ingreso per cápita

Decil	General	Tasa Cero	Exentos	Total
(Pesos de 2012)				
I	34.8	44.4	11.8	91.0
II	52.0	56.2	20.4	128.6
III	59.9	63.1	27.2	150.2
IV	75.7	65.6	29.7	170.9
V	94.3	73.1	41.1	208.4
VI	107.5	74.8	40.5	222.7
VII	132.5	71.5	48.6	252.7
VIII	168.5	75.6	55.1	299.2
IX	220.0	78.0	78.8	376.8
X	407.4	86.2	124.7	618.3
Total	135.3	68.8	47.8	251.9

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.4 muestra el gasto promedio diario del hogar para cada decil y tipo de régimen de IVA. Mientras un hogar del décimo de decil de ingresos gasta en promedio 618 pesos al día, los hogares ubicados en el primer decil gastan 91 pesos en promedio⁶. De esos 91 pesos, 44.4 son destinados para el consumo de bienes a tasa cero y 34.8 a bienes a la tasa general. En el caso del décimo decil, de un total de 618 pesos, 407 se gastan en bienes a la tasa general y 68.8 en bienes a tasa cero, en promedio.

A continuación, se presentan los resultados considerando el gasto per cápita como indicador de bienestar.

Cuadro 1.5

Distribución del gasto por tipo de régimen de IVA
Ordenado por gasto per cápita

Decil	General	Cero (%)	Exento
I	1.8	4.7	1.3
II	3.1	7.6	3.3
III	4.1	8.6	4.2
IV	5.2	9.8	5.3
V	6.8	10.6	6.6
VI	7.7	11.0	8.2
VII	9.2	11.1	8.9
VIII	12.3	11.9	11.2
IX	16.3	11.7	15.2
X	33.4	13.0	35.7
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

Al ordenar los deciles por gasto per cápita del hogar el 30% de los hogares de mayores ingresos concentran el 62.1% del gasto en bienes a tasa general y exentos. En contraste, el 30% de la población de menores ingresos el 9% del gasto en bienes a la tasa general y 20.8% en bienes a tasa cero. El ordenamiento por gasto per cápita incrementa la participación del décimo decil y reduce la del primer decil en el gasto total respecto al ordenamiento por ingreso per cápita.

Cuadro 1.6

Composición del gasto por decil
por tipo de régimen de IVA
Ordenado por gasto per cápita

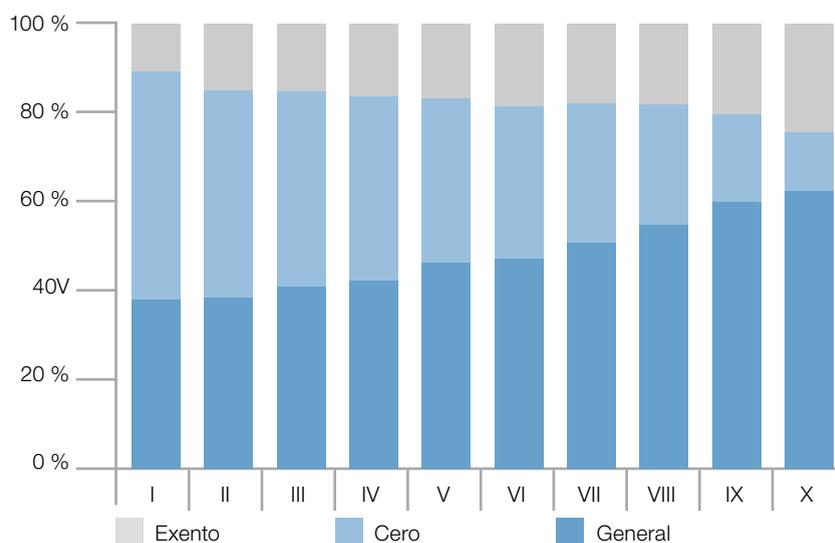
Decil	General	Cero (%)	Exento
I	38.3	51.6	10.1
II	38.6	47.2	14.1
III	41.4	43.8	14.8
IV	43.0	41.5	15.5
V	46.6	37.3	16.1
VI	47.5	34.5	18.0
VII	51.2	31.3	17.5
VIII	55.2	27.1	17.8
IX	59.0	21.6	19.4
X	63.4	12.6	24.0
Total	53.7	27.3	19.0

⁶ Es importante mencionar que esta cifra no representa un valor exacto de gasto diario, sino un promedio. Este se obtuvo de dividir el gasto promedio mensual del hogar entre 30 días. Es decir, dentro del gasto diario están incluidos gastos de frecuencia mensual.

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

Al analizar la composición del gasto por decil (Cuadro 1.6) se observa nuevamente que al aumentar el nivel de gasto se incrementa la proporción del gasto en bienes gravados con la tasa general y decrece la proporción del gasto en bienes a tasa cero. Para el primer decil de ingresos, la proporción del gasto en bienes a tasa cero es de 51.6%, para el décimo decil de ingresos esa proporción representa el 12.6%.

Gráfica 1.2
Composición del gasto por decil por tipo de régimen de IVA
Ordenado por gasto per cápita



La gráfica 1.2 refleja la composición del gasto por tipo de régimen de IVA ordenando los hogares por gasto per cápita. Se observa la tendencia decreciente, en relación al gasto, de la proporción del gasto en bienes a tasa cero respecto al gasto total de cada decil.

Lo mismo ocurre en el caso de los bienes exentos, cuya proporción de gasto respecto al total del decil, se incrementa al aumentar el nivel de gasto.

Cuadro 1.7

Gasto promedio diario del hogar
Por tipo de régimen de IVA
Ordenado por gasto per cápita

Decil	General	Tasa Cero	Exentos	Total
I	24.0	32.3	6.3	62.5
II	42.6	52.1	15.6	110.3
III	55.8	59.0	19.9	134.8
IV	70.0	67.6	25.3	162.9
V	91.9	73.4	31.8	197.1
VI	103.8	75.5	39.2	218.6
VII	124.8	76.3	42.7	243.8
VIII	166.7	81.8	53.7	302.2
IX	220.8	80.7	72.6	374.1
X	452.0	89.7	170.7	712.5
Total	135.3	68.8	47.8	251.9

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

Al considerar, como indicador del bienestar, el gasto per cápita del hogar se obtiene que el primer decil tiene un gasto promedio diario de 62.5 pesos, de los cuales 32.3 se gastan en bienes a tasa cero. El décimo decil tiene un gasto promedio diario de 712 pesos (mayor al que se obtiene ordenando por ingreso per cápita), de los cuales 452 se destinan a bienes gravados con la tasa general y 89.7 a bienes a tasa cero.

Efecto redistributivo del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este apartado presenta el análisis redistributivo y de equidad fiscal del IVA utilizando el ingreso y el gasto como indicadores del bienestar y la progresividad de las tasas medias y el índice de Kakwani como medidas de la equidad vertical del IVA.

IVA Régimen actual

A continuación, se analiza el efecto redistributivo del IVA bajo el esquema fiscal vigente en 2012 para hacerlo consistente con la información disponible de la ENIGH 2012. En particular, se estima la distribución del pago de IVA y su incidencia sobre los hogares, considerando dos indicadores de bienestar: el ingreso y el gasto per cápita del hogar. Para este escenario no se consideró el gasto

realizado en mercados, tianguis, mercados sobre ruedas y puestos ambulantes al considerar que no forman parte de la economía formal.

Cuadro 1.8
Distribución de la carga fiscal del IVA
según el indicador de bienestar

Decil	Distribución (%)		Distribución de la carga fiscal (%)	
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
I	1.5	2.4	2.4	1.6
II	3.2	4.2	3.7	3.0
III	4.3	5.1	4.4	4.0
IV	5.4	6.2	5.5	5.1
V	6.9	7.5	6.9	6.6
VI	8.0	8.5	7.9	7.6
VII	9.6	9.5	9.7	9.2
VIII	11.9	11.9	12.4	12.1
IX	15.7	15.0	16.4	16.4
X	33.4	29.9	30.7	34.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini y CC	0.427	0.369	0.397	0.443

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.8 muestra la distribución de la carga fiscal del IVA para cada uno de los dos criterios de ordenamiento: ingreso y gasto per cápita. En el ordenamiento por ingreso el 20% de los hogares de mayores ingresos contribuye con el 47.1% del IVA, al ordenar los deciles por el gasto esta contribución se incrementa a 50.8%. Los coeficientes de concentración del IVA indican que la distribución se torna menos igualitaria al utilizar el gasto como criterio de bienestar respecto al ingreso. Esto significa que si ordenamos por gasto per cápita la contribución al pago de IVA disminuye para el primer decil y aumenta para el último decil de ingreso.

Cuadro 1.9

Efecto redistributivo del IVA según el indicador de bienestar
Curvas de concentración

Decil (%)	Ingreso (%)	Gasto (%)
I	2.4	1.6
II	6.1	4.6
III	10.4	8.6
IV	16.0	13.7
V	22.9	20.4
VI	30.8	27.9
VII	40.5	37.1
VIII	52.9	49.2
IX	69.3	65.6
X	100.0	100.0
Kakwani	-0.03	0.07

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.9 muestra las curvas de concentración y el índice de Kakwani para cada indicador de bienestar. En el escenario actual de IVA, con bienes a tasa cero y exentos el Kakwani nos permite concluir que, bajo el ordenamiento por ingreso, el IVA es un impuesto regresivo.

Sin embargo, al considerar como indicador de bienestar el gasto, el Kakwani es positivo por lo que el IVA, bajo el esquema actual, es progresivo. Esto obedece a que la tasa cero beneficia en mayor proporción a los deciles de menores ingresos (porque en términos relativos destinan una mayor proporción de su gasto total en estos bienes) por lo que al ordenar los deciles por consumo per cápita el IVA se vuelve un impuesto progresivo.

Cuadro 1.10

Incidencia del IVA según el indicador de bienestar

Decil	Incidencia del IVA (%)	
	Ingreso	Gasto
I	10.2	5.1
II	7.3	5.5
III	6.5	5.9
IV	6.6	6.1
V	6.4	6.7
VI	6.2	6.7
VII	6.5	7.2
VIII	6.7	7.7
IX	6.7	8.2
X	5.9	8.6
Total	6.4	7.5

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

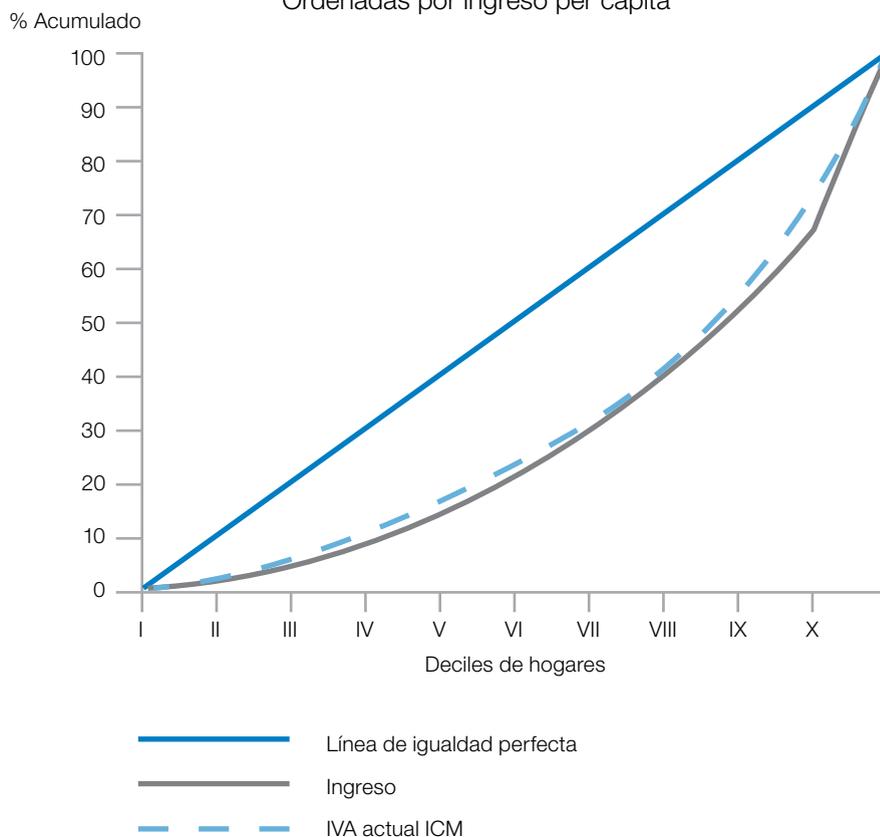
El cuadro 1.10 presenta la incidencia del IVA actual, es decir, cuanto representa el pago del impuesto respecto al ingreso y al gasto de los hogares. Al utilizar como indicador de bienestar el ingreso, la incidencia de IVA representa para el primer decil el 10.2% de su ingreso. Esta tendencia se torna decreciente respecto al nivel de ingreso. Es decir, el IVA es regresivo, ya que la incidencia del impuesto disminuye a me-

didada que se incrementa el ingreso.

En el caso del gasto, la incidencia para el primer decil es de 5.1 y 8.6% para el décimo decil de gasto. La incidencia del IVA tiene una tendencia creciente respecto al nivel de gasto. Es decir, la carga fiscal del IVA se incrementa conforme aumenta el gasto por lo que, bajo este criterio, el IVA sería progresivo.

Gráfica 1.3

Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Ordenadas por ingreso per cápita

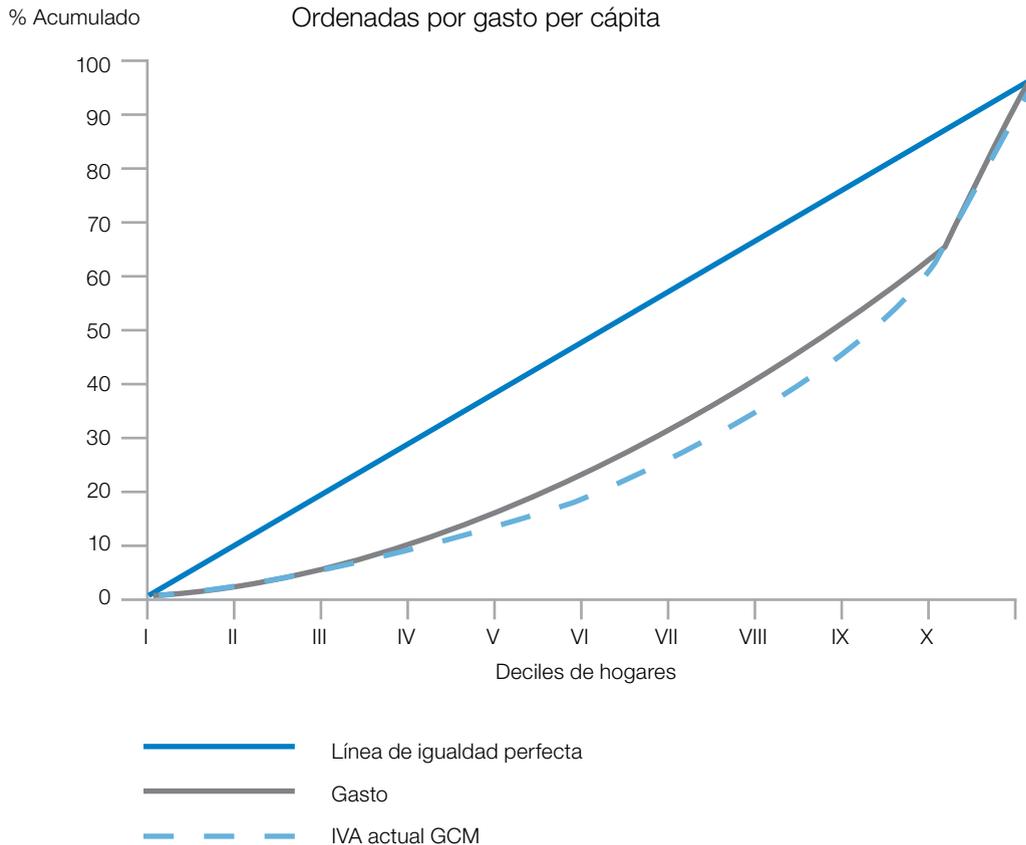


Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

La gráfica 1.3 muestra la curva de Lorenz del ingreso y la curva de concentración del IVA actual, ambas ordenadas por el ingreso per cápita del hogar. En este caso, la curva de Lorenz está ligeramente por debajo de la curva de concentración, por lo que el IVA actual bajo este criterio, es ligeramente regresivo.

Gráfica 1.4

Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Ordenadas por gasto per cápita



Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

Al considerar como indicador de bienestar el consumo per cápita (Gráfica 1.4) la curva de Lorenz del gasto está por arriba de la curva de concentración del impuesto por lo que el IVA bajo el esquema actual es progresivo. Esto significa que, cuando utilizamos el gasto como indicador de bienestar, el esquema de tasa cero contribuye a mejorar el bienestar de los hogares más pobres, al disminuir la carga tributaria de estos hogares.

Escenario 1: Homologación del IVA a todos los bienes de la economía a una tasa de 16%

A continuación, se presentan los resultados sobre la carga fiscal y el bienestar partiendo de un escenario de reforma al IVA en el que todos los bienes sujetos al IVA están gravados al 16%. Es decir, no hay tasas diferenciadas ni exentos. Asimismo, dado que se trata de un esquema homologado (flat), se parte del supuesto de que no hay economía informal y todos los agentes económicos sujetos a IVA cumplen con sus obligaciones fiscales.

Cuadro 1.11

Distribución de la carga fiscal del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 1

Decil	Distribución (%)		Distribución de la carga fiscal (%)	
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
I	1.5	2.4	3.6	2.5
II	3.2	4.2	5.1	4.4
III	4.3	5.1	6.0	5.4
IV	5.4	6.2	6.8	6.5
V	6.9	7.5	8.3	7.8
VI	8.0	8.5	8.8	8.7
VII	9.6	9.5	10.0	9.7
VIII	11.9	11.9	11.9	12.0
IX	15.7	15.0	15.0	14.9
X	33.4	29.9	24.6	28.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini y CC	0.427	0.369	0.297	0.349

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.11 presenta la distribución de la carga fiscal del IVA en el escenario 1 para cada uno de los dos criterios de ordenamiento: ingreso y gasto per cápita. En el ordenamiento por ingreso el 20% de los hogares de mayores ingresos contribuye con el 39.5% del IVA, al ordenar los deciles por el gasto esta contribución se incrementa a 43.2%.

Al analizar los coeficientes de concentración con los Ginis, se encuentra que bajo los dos criterios de bienestar, las distribuciones del coeficiente de concentración del IVA son más igualitarias respecto a las distribuciones iniciales del ingreso y el gasto. Al tratarse de un impues-

to, esto significa que bajo el escenario 1 los deciles de menores ingresos aumentan su participación en el pago de IVA y los últimos dos deciles la reducen. Es decir, empeora el bienestar de los hogares de menores ingresos.

Al comparar los coeficientes de concentración del IVA, que

se obtiene de considerar el ingreso y el gasto, se encuentra que el ordenamiento por gasto per cápita muestra mejores resultados en términos de bienestar; ya que los hogares más pobres participan en una menor proporción al pago del IVA respecto al ordenamiento por ingreso.

Cuadro 1.12

Efecto redistributivo del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 1
Curvas de concentración

Decil (%)	Ingreso (%)	Gasto (%)
I	3.6	2.5
II	8.7	6.9
III	14.7	12.2
IV	21.5	18.7
V	29.7	26.5
VI	38.6	35.2
VII	48.6	44.9
VIII	60.5	56.8
IX	75.4	71.7
X	100.0	100.0
Kakwani	-0.1	0.0

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.12 muestra los resultados del índice de Kakwani para cada indicador de bienestar. Considerando el ingreso per cápita como indicador del bienestar el IVA bajo el escenario 1 es muy regresivo. Cuando se ordena por el gasto per cápita bajo el escenario 1 el Kakwani es muy cercano a cero, es decir, el IVA es casi neutral o proporcional. En los siguientes párrafos se explica porque este resultado no es exactamente igual a cero como se esperaría en este caso.

Respecto al escenario del IVA actual, un escenario con un IVA generalizado aumenta la regresividad del IVA cuando se considera el ingreso como indicador del bienestar y anula la progresividad del IVA, haciéndolo un impuesto neutral, si se toma el gasto per cápita como criterio del ordenamiento.

Cuadro 1.13
Incidencia del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 1

Decil	Incidencia del IVA (%)	
	Ingreso	Gasto
I	28.8	14.9
II	19.3	14.9
III	16.7	14.9
IV	15.4	14.8
V	14.5	14.9
VI	13.3	14.6
VII	12.6	14.5
VIII	12.1	14.3
IX	11.5	14.1
X	8.9	13.4
Total	12.1	14.2

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.3 muestra la incidencia del IVA bajo el escenario 1 para cada uno de los indicadores de bienestar. Utilizando el ordenamiento por ingreso per cápita la carga tributaria del IVA disminuye a medida que se incrementa el ingreso. Es importante hacer notar el valor elevado de la incidencia del IVA para el primer decil de ingreso. Esto puede obedecer a que algunos hogares no hayan reportado ingresos pero sí gasto o hay omisión de otras fuentes de ingreso. Por su parte, la incidencia fiscal permanece casi constante si se utiliza el ordenamiento por gasto per cápita. Es decir, en este caso el IVA es casi proporcional. En este caso, el IVA no es 100% proporcional debido a que la incidencia se calcula respecto al gasto corriente monetario per cápita, que contiene, además, otros rubros de gasto que no son sujetos a IVA.

El cuadro 1.14 muestra los resultados que se obtendrían si se tomara, únicamente, el gasto gravado para estimar la incidencia del IVA generalizado. Se observa que en este caso, el ordenamiento por gasto per cápita da como resultado que el IVA sea 100% proporcional. Es decir, el valor de la incidencia del IVA generalizado es igual al valor de su tasa (16%).

Cuadro 1.14

Incidencia del IVA según el indicador de bienestar
(Considerando el gasto gravado como total)
Escenario 1

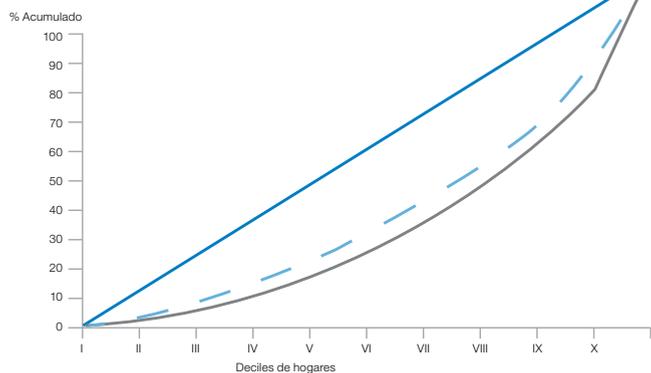
Decil	Incidencia del IVA (%)
	Gasto
I	16.0
II	16.0
III	16.0
IV	16.0
V	16.0
VI	16.0
VII	16.0
VIII	16.0
IX	16.0
X	16.0
Total	16.0

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

Cuando se ordena por ingreso per cápita la curva de Lorenz está por debajo de la curva de concentración del IVA, por lo que el IVA generalizado será regresivo.

Gráfica 1.5

Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Escenario 2
Ordenadas por ingreso per cápita

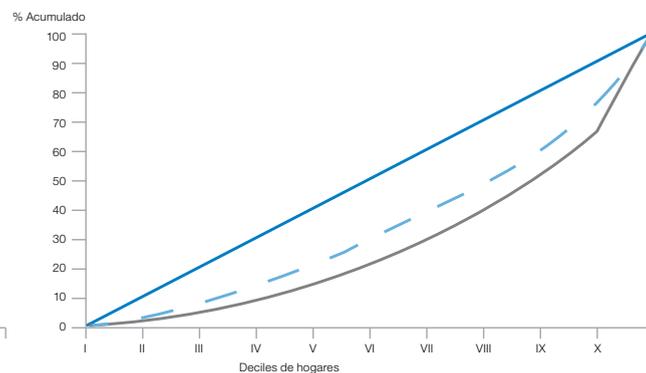


Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

— Línea de igualdad perfecta
— Ingreso
— IVA cero no procesados

Gráfica 1.6

Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Escenario 1
Ordenadas por gasto per cápita



Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

— Línea de igualdad perfecta
— Ingreso
— IVA actual ICM

Cuando el indicador de bienestar es el gasto per cápita la curva de concentración del impuesto y la curva de Lorenz prácticamente coinciden, por lo que su efecto es neutral.

Escenario 2: Homologación de la tasa de IVA al 16% con tasa cero para alimentos no procesados.

Esta sección presenta los resultados sobre la carga fiscal y el bienestar de un escenario de reforma al IVA en el que todos los bienes sujetos al IVA están gravados al 16% excepto los alimentos no procesados, que se mantendrán con tasa cero⁷. Se mantiene el supuesto de que no hay economía informal y todos los agentes económicos sujetos a IVA cumplen con sus obligaciones fiscales.

Cuadro 1.15
Distribución de la carga fiscal del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 2

Decil	Distribución (%)		Distribución de la carga fiscal (%)	
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
I	1.5	2.4	3.0	2.0
II	3.2	4.2	4.4	3.6
III	4.3	5.1	5.2	4.6
IV	5.4	6.2	6.2	5.7
V	6.9	7.5	7.7	7.1
VI	8.0	8.5	8.3	8.2
VII	9.6	9.5	10.0	9.3
VIII	11.9	11.9	12.1	12.1
IX	15.7	15.0	15.8	15.6
X	33.4	29.9	27.3	31.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini y CC	0.427	0.369	0.345	0.402

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.15 muestra la distribución de la carga fiscal del IVA en el escenario 2 para cada uno de los dos criterios de ordenamiento: ingreso y gasto per cápita. En el ordenamiento por ingreso el 20% de los hogares de mayores ingresos contribuye con el 43.1% del IVA, al ordenar los deciles por gasto esta contribución se incrementa a 47.4%.

Al comparar los coeficientes de concentración del IVA, que se obtienen de considerar el ingreso y el gasto, se encuentra que el ordenamiento por gasto per cápita muestra mejores resultados en términos de bienestar respecto al ordenamiento por ingreso. Pues los hogares más pobres participan en una menor proporción al pago del IVA y los hogares más ricos participan en mayor proporción.

Lo mismo ocurre si comparamos los coeficientes de concentración del impuesto respecto a los Ginis, el ordenamiento por ingresos da como resultado una distribución del impuesto más igualitaria

⁷ La clasificación entre alimentos procesados y no procesados se basa en el criterio de clasificación utilizado en el catálogo de bienes de la ENIGH 2012. Sin embargo, entre los alimentos no procesados se incluyó el maíz con todos sus derivados por considerarlos alimentos básicos de la población.

respecto al Gini. Lo que significa que empeora el bienestar de los hogares más pobres, ya que aumenta su participación al pago del IVA. En cambio, la curva de concentración ordenada por gasto es menos igualitaria respecto a la distribución del ingreso, es decir, con este ordenamiento mejora el bienestar de los hogares más pobres.

Cuadro 1.16

Efecto redistributivo del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 2
Curvas de concentración

Decil	Ingreso		Gasto	
	(%)			
I	3.0		2.0	
II	7.4		5.6	
III	12.6		10.2	
IV	18.8		15.9	
V	26.5		23.0	
VI	34.8		31.2	
VII	44.8		40.5	
VIII	56.9		52.6	
IX	72.7		68.2	
X	100.0		100.0	
Kakwani	-0.08		0.03	

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

El cuadro 1.16 muestra los resultados del índice de Kakwani para cada indicador de bienestar. Considerando el ingreso per cápita como indicador del bienestar el IVA bajo el escenario 2 (con tasa cero en alimentos no procesados), es regresivo. Pero menos regresivo respecto al escenario 1 (IVA generalizado). Cuando se ordena por el gasto per cápita del hogar el IVA es ligeramente progresivo.

Cuadro 1.17

Incidencia del IVA según el indicador de bienestar
Escenario 2

Decil	Incidencia del IVA (%)	
	Ingreso	Gasto
I	19.7	9.8
II	13.8	10.3
III	12.2	10.6
IV	11.6	10.8
V	11.3	11.2
VI	10.4	11.4
VII	10.4	11.6
VIII	10.2	12.0
IX	10.1	12.3
X	8.2	12.5
Total	10.1	11.8

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2012

La incidencia del IVA es decreciente cuando se utiliza el ingreso como indicador de bienestar, es decir, es regresivo. La incidencia del IVA en el escenario 2 es menor para los tres primeros deciles de ingreso respecto al escenario de un IVA generalizado (Escenario 1). Al utilizar el gasto per cápita como criterio de ordenamiento, la incidencia del IVA se incrementa al aumentar el nivel de gasto, por lo que su comportamiento es progresivo.

La gráfica 1.5 muestra nuevamente las curvas de Lorenz y de concentración del IVA ordenadas por ingreso per cápita. En este caso la curva de Lorenz está por debajo de la curva de concentración

del impuesto por lo que el IVA, en el escenario 2, es regresivo. Pero su efecto sobre el bienestar de los hogares más pobres es menor respecto a un IVA generalizado al 100% de los bienes de la economía (Escenario 1).

Cuando se ordena por consumo per cápita, la curva de Lorenz y la curva de concentración del IVA prácticamente coinciden en los primeros y en los últimos deciles. La curva de Lorenz se sitúa ligeramente por arriba de la curva de concentración del IVA en los deciles intermedios. En este caso, el IVA bajo el escenario 2 es ligeramente progresivo.

Conclusiones

Los resultados de las estimaciones confirman la hipótesis planteada: la elección del indicador de bienestar determina los resultados sobre el efecto redistributivo del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

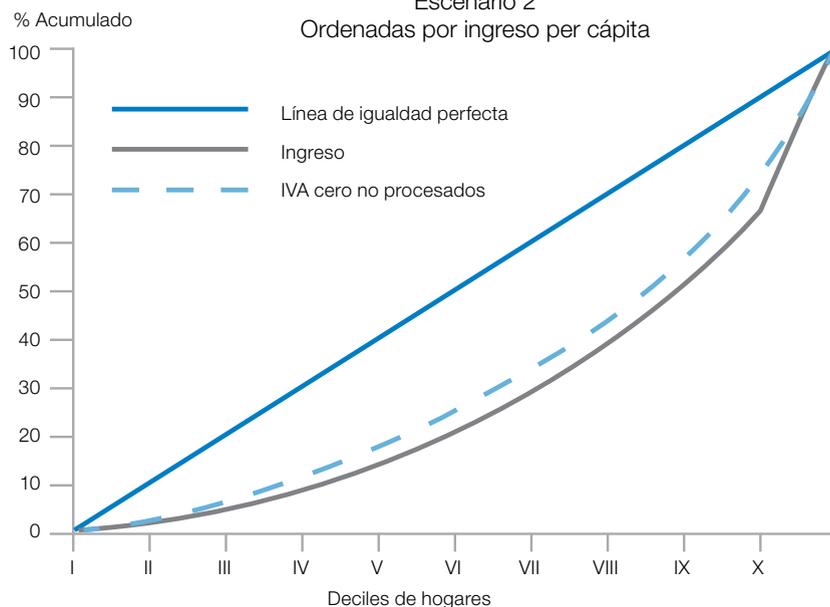
En particular, cuando se utiliza como indicador de bienestar el ingreso per cápita, el IVA bajo cualquier escenario es un impuesto regresivo.

El IVA se torna progresivo o neutral cuando se considera el gasto per cápita como indicador del bienestar.

Respecto a la composición del gasto por decil, a medida que disminuye el ingreso o gasto del hogar, aumentará la proporción del gasto destinado a bienes a tasa cero.

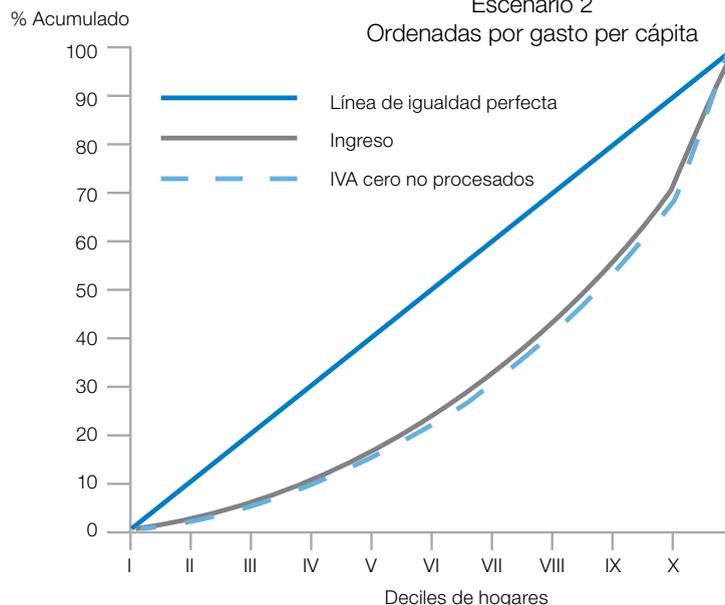
En el escenario actual de

Gráfica 1.5
Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Escenario 2
Ordenadas por ingreso per cápita



Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

Gráfica 1.6
Curvas de Lorenz y de Concentración del IVA
Escenario 2
Ordenadas por gasto per cápita



Fuente: Cálculos con base en la ENIGH 2012

IVA (vigente 2012), al ordenar por ingreso per cápita el IVA es regresivo. Si se ordena por gasto per cápita del hogar el IVA es un impuesto progresivo, es decir, el esquema a tasa cero contribuye a mejorar el bienestar de los hogares más pobres.

El escenario de IVA generalizado a todos los bienes de la economía, bajo el ordenamiento por ingreso, da como resultado un aumento sustancial en la regresividad del impuesto. Cuando se considera el gasto per cápita del hogar el IVA es proporcional.

Cuando se considera un escenario de IVA generalizado con tasa cero a alimentos no

procesados se mejora el bienestar de los más pobres respecto al escenario 1. La regresividad del IVA disminuye al ordenar por ingreso per cápita, comparado respecto al escenario 1. Si se toma el gasto per cápita, el IVA sería ligeramente progresivo.

La principal recomendación de política que se desprende de este análisis es evaluar toda propuesta de política fiscal, especialmente impuestos directos e indirectos, desde la perspectiva de su efecto redistributivo y sobre el bienestar de los hogares.

En México, dada la mala distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza, la mayor

parte del gasto de los hogares de menores ingresos se destina al consumo de bienes a tasa cero. Debido a esto la eliminación de la tasa cero disminuiría significativamente el bienestar de los hogares más pobres, deteriorando aún más su situación. Es por ello, que este tipo de propuestas deben venir acompañadas de mecanismos de compensación y análisis rigurosos de todos los posibles efectos en el mediano y largo plazo de su implementación.

Finalmente, mencionar que los resultados son consistentes con estudios que evalúan el efecto de distintos indicadores de bienestar sobre impuestos al consumo. 

Bibliografía

- Ajwad, Mohamed Ihsan y Quentin Wodon (2001), “Marginal Benefit Incidence Analysis Using a Single Cross-section of Data”, World Bank Working Paper No.
- Atkinson, Anthony B. (1970), “On the Measurement of Inequality” en *Journal of Economic Theory*, vol. 2, no. 3, pp. 244-263.
- _____ (1980), “Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden” on *The Economics of Taxation*, Aaron, H. y M. Boskin (eds), pp. 3-18. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Auerbach, Alan J. y James R. Hines (2001), “Taxation and Economic Efficiency” en *NBER Working Paper Series*, no. 8181. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Banco Mundial (2004), “The Distribution of Benefits from Public Expenditure”, Ch. 2, *Mexico Public Expenditure Review*.
- Breceda, Karla, Jamele Rigolini y Jaime Saavedra (2008), “Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4604.
- Browning, Edgar K. (1978), “The Burden of Taxation” en *Journal of Political Economy*, vol. 86, no. 4, pp. 649-671. The University of Chicago Press.
- Davies, James Byron, France St-Hilaire y John Whalley (1984), “Some Calculations of Lifetime Tax Incidence” en *The American Economic Review*, vol. 74, no. 4, pp. 633-649. American Economic Association.
- Devarajan, Shantayanan, Don Fullerton y Richard A. Musgrave (1980), “Estimating the Distribution of Tax Burdens. A Comparison of Different Approaches” en *Journal of Public Economics*, no. 13, pp. 155-182.

- Devarajan, Shantayanan y Shaikh I. Hossain (1995), "The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines" en Policy Research Working Paper Series, no. 1543. Washington, D. C.: The World Bank.
- Engel, Eduardo, Alexander Gatelovic y Claudio E. Raddatz (1999), "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic" en Journal of Development Economics, vol. 59, pp. 155-192.
- Essama-Nssah, Boniface (2008), "Assessing the Distributional Impact of Public Policy", World Bank Policy Research Working Paper No. 4592. Washington, D. C.: The World Bank.
- Feldstein, Martin (1976), "On the Theory of Tax Reform" en Journal of Public Economics, no. 6, pp. 77-104.
- Friedman, Milton (1957), "A Theory of the Consumption Function". New Jersey: Princeton University Press.
- Fullerton, Don y Gilbert E. Metcalf (2002), "Tax Incidence" en NBER Working Paper Series, no. 8829. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Harberger, Arnold C. (1962), "The Incidence of the Corporation Income Tax" en The Journal of Political Economy, vol. 70, no. 3, pp. 215-240. The University of Chicago Press.
- _____ (1998), "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth", en Tanzi y Chu, Income Distribution and High-Quality Growth, Cambridge: MIT Press.
- Hernández, Fausto y Andrés Zamudio (2004), "Evasión Fiscal en México: El caso del IVA". México: CIDE.
- Jorratt, Michael (2011), "Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay" en Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 113. Santiago de Chile: CEPAL-División de Desarrollo Económico.
- Kakwani, Nanak C. (1977), "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison" en The Economic Journal, vol. 87, no. 345, pp. 71-80. Royal Economic Society.
- Lobaiza, María Lorena (2002), "Presión tributaria del Impuesto al Valor Agregado Bajo Distintos Indicadores de Bienestar", documento de trabajo No.39. Tesis de maestría. Departamento de Economía, Universidad de la Plata.
- Martínez-Vázquez, Jorge (2001), "The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence", George State University Working Paper, 01-10, August.
- Mieszkowski, Peter (1969), "Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income" en Journal of Economic Literature, vol. 7, no. 4, pp. 1103-1124. American Economic Association.
- Musgrave, Richard A. y Peggy Musgrave (1989), "Public Finance in Theory and Practice". McGraw-Hill.
- Pechman, Joseph A. y Benjamin Okner (1974), "Who Bears the Tax Burden?" Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Revilla, Eduardo y Andrés Zamudio (2001), "Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México" en Programa de Presupuesto y Gasto Público. México: CIDE. Consultado en línea el 21 de septiembre de 2011 en www.presupuestoygastopublico.org.
- Reynolds, Morgan y Eugene Smolensky (1977a), "Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income": The United States, 1950, 1961, 1970. New York: Academic Press.
- Stiglitz, Joseph (2000), "La economía del sector público", Antoni Bosch Editorial. España.

La confianza ciudadana

Fundación Rafael Preciado Hernández *Capítulo Sonora*

En México la confianza ciudadana en los partidos políticos ha sido un tema polémico. La necesidad social de contar con instituciones políticas confiables y congruentes entre sus discursos y sus acciones ha sido un tema pendiente para la sociedad mexicana que no ha sido del todo resuelto. Algunos instrumentos de recopilación de la opinión pública dan cuenta de un desencanto entre sociedad y partidos políticos que se refleja en la baja participación cívica y electoral ciudadana que ya no confía en los discursos y promesas sobre beneficios futuros que nunca terminan de llegar a las familias mexicanas.

La más reciente Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas del INEGI en el 2012 expuso que para las y los mexicanos, la institución pública en la que mayormente confían es la familia y en el penúltimo lugar, los partidos políticos.

Desafortunadamente existe una distancia entre la institución de la familia y los partidos políticos en la confianza de los ciudadanos, que no favorece a los medios tradicionales de participación política, pues la desconfianza pública da origen a la desilusión, la incertidumbre, la incredulidad, el pesimismo, el desánimo y la enemistad entre el ciudadano y las instituciones políticas, generando un desencanto social sobre la cosa pública.

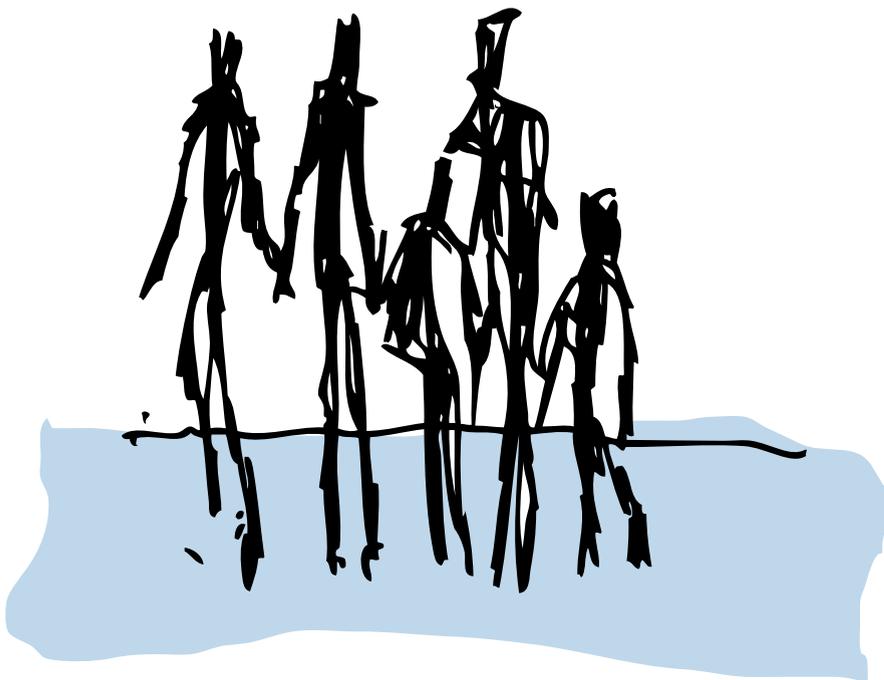
La vida cotidiana presenta complejidades para el ser humano que debe resolver para su subsistencia, es decir, todos los días debe generar el sustento económico para su alimentación, vestido, transporte, habitación, salud, seguridad y educación, y la razón última de las instituciones públicas es simplificar esa complejidad.

Para el sociólogo alemán Niklas Luhmann existe un aumento constante en la comple-

jjidad del tejido social, y las instituciones públicas como los partidos políticos coexisten para hacer efectiva una reducción de esa complejidad. Cuando la sociedad percibe que esa complejidad no se reduce, la desconfianza y la incertidumbre se generan.

Es así que para los partidos políticos la confianza de los ciudadanos es la principal preocupación, pues si esa confianza no se refleja en los grados de aceptación pública, son estos -los partidos- los que enfrentan una complejidad en el cumplimiento de sus fines, principalmente los electorales, y es entonces cuando buscan recuperar o mantener esa confianza pública que tanto necesitan.

Por lo que respecta al Partido Acción Nacional, el tema de la confianza ciudadana se logra y se consolida mediante una metodología muy diferente a la que intentan otros partidos, pues lejos de establecer



relaciones clientelares con los ciudadanos, relaciones corporativas y monopólicas, o bien acciones populistas, el PAN no sólo busca un acercamiento con el ciudadano sino que, además, contribuye a su formación cívica y política, le otorga una primacía a su dignidad humana y el ejercicio de la política pública se orienta hacia la gestión del bien común.

La confianza ciudadana en los partidos políticos no es un tema menor, de ésta depende la calidad de la democracia en un sistema político, las condiciones necesarias para que las libertades humanas puedan ser materialmente posibles y depende también la estabilidad social de una región; todo lo cual Acción Nacional entiende y valora, las experiencias de gobierno exitosas se lo confirman y se lo señalan, las experiencias electorales fallidas, las divisiones internas y las crisis de partido, que le recuerdan que cuando se acaban los principios, empiezan los finales, que cuando se aparta de su vocación formadora, la desconfianza interna lo divide y lo debilita, pero cuando regresa a sus principios, el molino de la historia lo refuerza, separa el trigo de la cizaña y lo convierte en un pan que alimenta la confianza y la reconciliación ciudadana, en beneficio de las y los mexicanos. 

Confianza en las Instituciones  

En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...

INSTITUCIÓN	CALIFICACIÓN*	INSTITUCIÓN	CAUFICACIÓN*
Familia	7.8	Gobernadores	5.0
Médicos	6.6	Jueces	5.0
Iglesia	6.4	SCJN	5.0
Maestros	6.3	Jefes Delegacionales/Presidentes	4.9
Ejército	6.1	Municipales	4.9
Televisión	6.1	Redes Sociales	4.8
Militares	6.0	Empresarios	4.7
Radio	5.8	Sindicatos	4.5
Vecinos	5.8	Diputados	4.4
CNDH	5.7	Senadores	4.4
Organizaciones Indígenas	5.6	Partidos Políticos	4.4
IFE	5.5	Policía	4.3
Prensa	5.5		
Presidente	5.3		
Organizaciones Ciudadanas	5.2		
Gobierno	5.1		

* Calificación promedio en base a una escala que va de 0 a 10

Conéctate

@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestOrTorres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez about 20 hours ago via web @cen.pan.org.mx o/y tzamaconac@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich, Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.
5:40 PM Jan 31st via web

Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
6:27 PM Jan 24th via web
@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,600.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER8.html
about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, de 1954 a 1964.
February 9, 2011 5:03:36 PM CST via web

@TomasGrijalva ¿Y por qué dice eso Don Tomas? Saludos.
12:33 PM Feb 1st via web in reply to TomasGrijalva



CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 56 36 06 70

www.frph.org.mx