



Bien Común

año XX / número 235 / octubre 2014

Corrupción: acciones urgentes

Eloísa Talavera

Claudio Jones

Carlos Guízar

María Elena de la Rosa

Carlos Castillo



Reflexión en torno a

Actualidad y necesidad
de los partidos humanistas
Rocco Buttiglione

Papeles de investigación

Transparencia fiscal
y competencia electoral
*José Eduardo Flores
González*

\$ 30.00 M.N.



COLABORADORES

- **Eloísa Talavera:** Licenciada en Ciencias Computacionales y estudios de Maestría en Administración con Especialidad en Alta Dirección, por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); Directora de Proyectos Especiales en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Claudio Jones:** Licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Candidato a Doctor por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia. Director académico de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Carlos J. Guízar:** Es internacionalista por la Universidad Anáhuac Norte y Maestro en Políticas Públicas (HSoG, Berlín, Alemania). Autor del libro *Transición Democrática y Política Social en México*.
- **Rocco Buttiglione:** Filósofo humanista, profesor de filosofía y ciencia política en la Universidad Libre San Pío V de Roma, miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes y de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales. En 2005, la Universidad Francisco Marroquín le otorgó un doctorado honoris causa por su compromiso con las ideas de la libertad.
- **Xavier Ginebra:** Máster y Doctor en Derecho de la competencia, profesor investigador de la UAEM (Morelos) y socio del área de competencia, protección de datos y consumidores del despacho Jalife & Caballero. Miembro nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT.
- **José Eduardo Flores González:** Economista por el ITAM, maestría en Economía por la misma institución, fue investigador de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Laura Georgina Ahuactzin Pérez:** Licenciada en Administración y Maestra en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- **Daniel Mansuy H:** Doctor en Ciencia Política. Director Ejecutivo del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) y profesor de Filosofía Política en la Universidad de los Andes.
- **Claudio Alvarado B.** Abogado Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) y profesor de Filosofía del Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Editorial 3

Centrales

*El Sistema Nacional Anticorrupción:
cambios profundos para una realidad dolorosa*
Eloísa Talavera 5

La corrupción y la violencia: la tragedia de México
Claudio Jones 10

Paseo cotidiano por la corrupción defecha
Carlos Castillo 12

Corrupción e impunidad: binomio perfecto y perverso
María Elena de la Rosa 19

La corrupción sobre la democracia y la economía
Carlos J. Guízar 23

Reflexión

Actualidad y necesidad de los partidos humanistas
Rocco Buttiglione 27

Agendas

La reforma agraria, ¿siguiente campo de batalla?
Xavier Ginebra 33

Foro "Sin protesta no hay democracia" II Parte
María Elena de la Rosa Vázquez 43

Papeles de investigación

Transparencia fiscal y competencia electoral
José Eduardo Flores González 50

Dossier

La capacidad institucional de los municipios mexicanos
Laura Ahuactzin 71

Reseña

*Algunas notas sobre el pensamiento
y la obra de Pierre Manent*
Daniel Mansuy H. / Claudio Alvarado R. 80

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Fernando Álvarez Monje

Tesorero Nacional

Carlos Olson San Vicente

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

Ricardo Anaya Cortés

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

actividades 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:

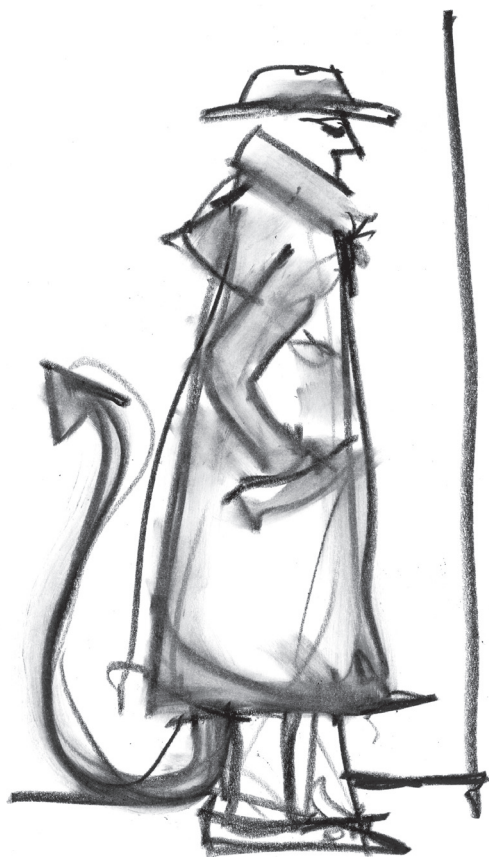
Revista **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00
carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx

Publicación
mensual del



S

on varias y diversas las facetas que abarca el tema de la corrupción en México, así como múltiples sus consecuencias para el entramado institucional. Desde el soborno cotidiano a la autoridad y la permisividad con que ésta pone la ley como moneda de cambio, hasta la libertad con la que el crimen vulnera el tejido social y pone en jaque la consolidación de nuestra democracia, el problema abarca prácticamente todos los ámbitos de la vida pública, entrapa el desarrollo económico y mina las bases mismas del Estado, que son las leyes, el orden legal.



La urgencia con la que debe enfrentarse la corrupción del país es proporcional a los años de omisión que ésta ha permanecido como modo de vida de varias generaciones, que han crecido en una nación donde la autoridad puede corromperse en cualquiera de sus niveles, sin pena alguna y con la ventaja inmediata de que hacerlo simplifica y agiliza la relación con el gobierno, pero con la postrera consecuencia de que esto se convierte en una costumbre que a fuerza de repetirse se transforma en hábito. Devolver a las instituciones su fortaleza, recuperar el terreno perdido frente a la ilegalidad cotidiana, resarcir los marcos legales ahí donde han sido vulnerados se torna, pues, un deber y una condición inaplazable de nuestro avance como democracia.

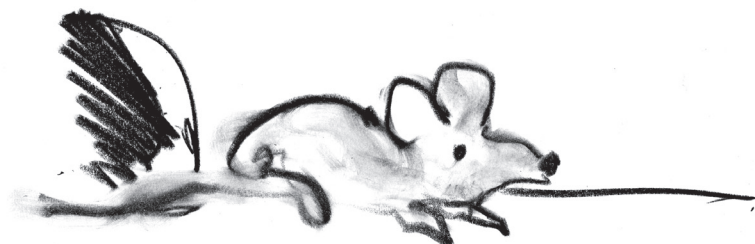
El tema de la corrupción ocupa este número de Bien Común, en sintonía con la propuesta presentada por el Partido Acción Nacional respecto de la creación de un sistema nacional que enfrente de manera integral este grave asunto de la agenda pública: como parte de los artículos que elegimos, está en primer lugar el de Eloísa Talavera, quien expone los detalles de ese sistema y abunda sobre los motivos que llevaron al PAN a darle prioridad a este asunto.

Por su parte, Claudio Jones realiza un acercamiento a la corrupción y la violencia como factor sustancial de la cotidianidad del mexicano, a la luz de la impericia y falta de profesionalismo de las autoridades para prevenir, frenar y erradicar un clima de tensión y riesgo habituales; María Elena de la Rosa, por su parte, explora los marcos legales de distintos países y desglosa la relación de la corrupción con la impunidad, sus efectos y sus causas. De igual modo, Carlos Guízar relaciona este tema con las afectaciones que provoca en la democracia y en la economía, para concluir que es precisamente la ciudadanía que se beneficia de la corrupción la que a la postre termina asumiendo el mayor costo de este modo de ilegalidad. Para concluir, los Papeles de investigación se abocan a señalar la importancia de la transparencia fiscal en el régimen electoral de competencia y en los propios comicios, asunto que implica un aspecto frágil de la recién aprobada reforma electoral.

Con esta suma de reflexiones aportamos, empero, una faceta más amplia sobre el tema y profundizamos en diversos aspectos de su impronta, su origen, y el debate acerca de si responde un problema institucional o a uno de cultura, concluyendo que de lo primero poco a poco se ha desprendido una forma habitual de solucionar problemas, pero que sin duda es labor del Estado devolver a la legalidad su lugar primordial para frenar y desterrar este tipo de prácticas.

Completamos esta edición con el discurso pronunciado por el político y pensador italiano Rocco Buttiglione relativo al papel primordial que deben jugar hoy los partidos humanistas en el entorno nacional e internacional, como una alternativa seria y capaz de presentarse como una vía que garantiza un punto de equilibrio capaz de corregir los excesos y omisiones del socialismo y del liberalismo.

No es casualidad, con base en lo anterior, que sea precisamente Acción Nacional quien asuma la batalla contra la corrupción. Es menester que las fuerzas políticas del país se sumen y pronuncien respecto de este tema con la urgencia y la importancia con las que debe asumirse su combate y su erradicación.



Carlos Castillo López

El Sistema Nacional Anticorrupción: cambios profundos para una realidad dolorosa

Eloísa Talavera Hernández

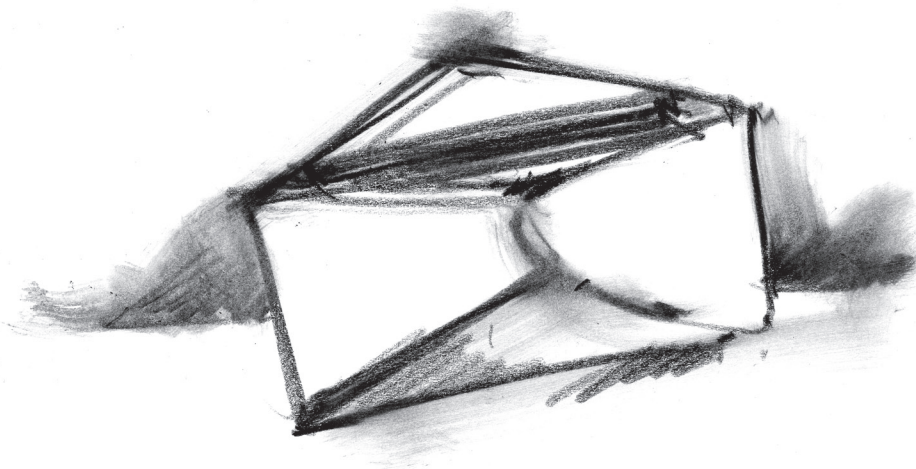
I. Antecedentes

Entre los problemas que enfrentan las democracias en vías de consolidación, el de la corrupción representa uno de los más graves, dañinos y riesgosos, no sólo por sus implicaciones cotidianas para la población en general sino porque, además, vulnera las instituciones, socava la autoridad y genera una serie de injusticias que a la postre atentan contra el propio sistema político, su estabilidad y su posibilidad de presentarse como la mejor alternativa de gobierno.

Desde el soborno cotidiano al oficial de tránsito hasta las grandes licitaciones de obra pública trucadas, pasando por la presencia del crimen organizado, la corrupción se encuentra presente en prácticamente todos los ámbitos de la vida pública en México. Sus efectos son materia diaria de la prensa y sus consecuencias afectan a todas las clases sociales; asimismo, su combate y erradicación han sido sin lugar a dudas uno de los grandes pendientes de la agenda pública nacional, así como una omisión notoria de la actual administración encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto. Este gobierno se comprometió a resolver la corrupción, pero en los hechos ha disimulado, como en

otros temas. En el extremo, hace poco tiempo aprovechó una entrevista televisiva promovida con gran despliegue para atribuir el problema a causas culturales. No puede aceptarse que el Presidente confunda un problema estructural de nuestro sistema institucional con una característica cultural de nuestro pueblo. Lo que el gobierno está obligado a asumir es una estrategia que fortalezca el entramado legal e institucional de tal suerte que aquello que se ha convertido en costumbre y tradición nacional, comience a revertirse a través de marcos legales fuertes, leyes que desincentiven esa práctica que el Presidente engañosa y conformistamente asigna a la cultura nacional.

El carácter crónico de la corrupción en México no es una característica cultural, es una conducta alentada por la impunidad que produjo la permisividad de varias décadas de administraciones del Partido Revolucionario Institucional, quien ha hecho de la corrupción un método político, minando con ello el prestigio de la autoridad, contribuyendo con acciones laxas y débiles su perpetración, y dañando de forma alarmante la vida pública, la clase política e inclusive la estabilidad económica y la seguridad



nacional. Esto, porque es innegable que de la corrupción nacieron las crisis económicas que afectaron a México en el siglo XX; que de ella surgió la libertad con la que el crimen organizado minó el tejido social durante décadas; que por sus afanes es que el Estado se vulneró y la autoridad perdió su credibilidad, así como por sus causas es que también asistimos a una época en la que sus réditos han llegado hasta un máximo de alarma y urgente solución.

Por eso, el Partido Acción Nacional propone diseñar e implantar un Sistema Nacional Anticorrupción. Este incluye una entidad autónoma del gobierno, ciudadana e integral, con la que se busca evitar los recurrentes fracasos que han existido en la materia en años anteriores, así como dotar de mayores facultades a instancias como la Secretaría de la Función Pública, antes Contraloría de la Federación, que irónicamente se presentaba como un órgano regulador que es parte del propio Estado. Este sistema, de acuerdo con la exposición del Presidente Nacional panista, Ricardo Anaya, parte de una evaluación y un diagnóstico que es pertinente destacar para poner en contexto la premura con la que el tema debe abordarse en las instancias que correspondan.

II. Los costos de la corrupción en México

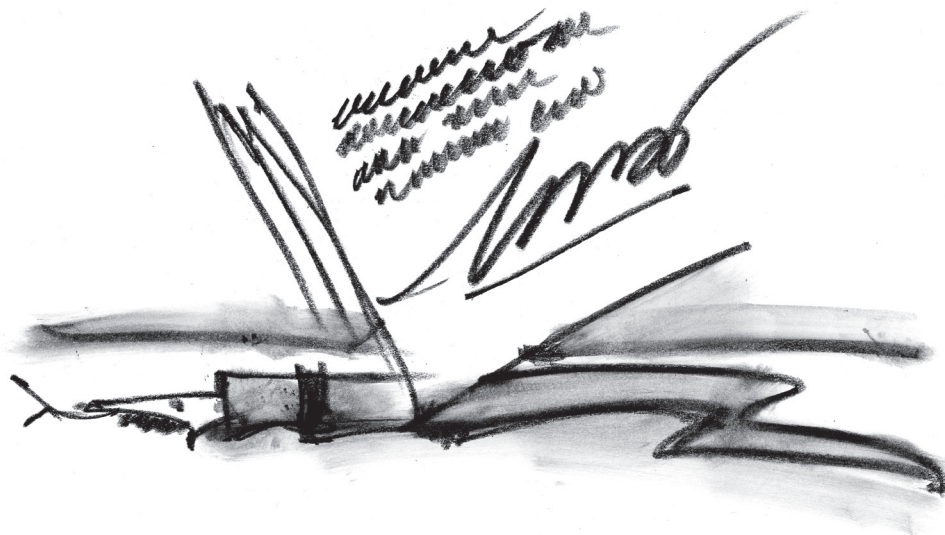
Los efectos de la corrupción son medibles y organismos tanto nacionales como internacionales

han publicado diversos estudios que arrojan datos alarmantes y con los que se resalta la necesidad de un esfuerzo conjunto en el que estén implicadas autoridades, ciudadanía y sociedad civil organizada por igual. La suma de actores públicos y privados deberá ser una de las premisas principales de una estrategia que requiere de todos porque todos somos, hemos sido y por su frecuencia es muy probable que seamos de manera directa o indirecta víctimas de la corrupción. Entre las cifras que se destacan, y que afectan directamente a la población, se encuentran las siguientes:

- La corrupción cuesta a México 9 puntos porcentuales del PIB cada año. Esto equivale a 1.5 billones de pesos y representa 45 veces el presupuesto de la UNAM o 10 veces el costo del nuevo aeropuerto de la ciudad de México.¹
- Los hogares mexicanos destinan a la corrupción 32 mil millones de pesos, invertidos en agilizar o a obtener trámites básicos mediante sobornos que van desde llevar un proceso ante el ministerio público hasta inscribir un niño a la escuela pública.²
- Los hogares con ingreso menor a un salario mínimo destinan 25% de sus ganancias (uno de cada 4 pesos) al pago de sobornos para

¹ Información del Banco Mundial.

² De acuerdo con el índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, elaborado por Transparencia Mexicana.



tener acceso al procesamiento de trámites o a la obtención de servicios básicos.³

- México ocupa el lugar 106 de 177 naciones con mayores niveles de corrupción.⁴

Cabe señalar que este tipo de corrupción tiene una relación directa con productos de primera necesidad que el Estado tiene la obligación de proveer a las clases más necesitadas, y se refleja en la falta de medicinas en los hospitales públicos, en la mala calidad de las casas de interés social, en el pago de servicios como agua potable que tienen ya un costo pero que en algunas regiones sólo pueden obtenerse mediante sobornos. Es decir, quienes cuentan con menos recursos son aquellos que padecen de manera más degradante, alevosa y habitual la corrupción.

Por otra parte, y por lo que toca a la corrupción que se vive en los ambientes de negocios y licitaciones públicas, al momento de redactar estas líneas el Senado mexicano ponía sobre alerta acerca de la licitación del tren que recorrerá desde Buenavista en la ciudad de México hasta Querétaro, señalando las anomalías en el proceso de adjudicación del contrato, los tiempos de presentación del proyecto y el coste final de su puesta en marcha. La explicación ofrecida por la autoridad sólo sirve para atizar el escándalo: realizó esa asignación con sobre costo y

³ Idem.

⁴ Información de Transparencia Internacional.

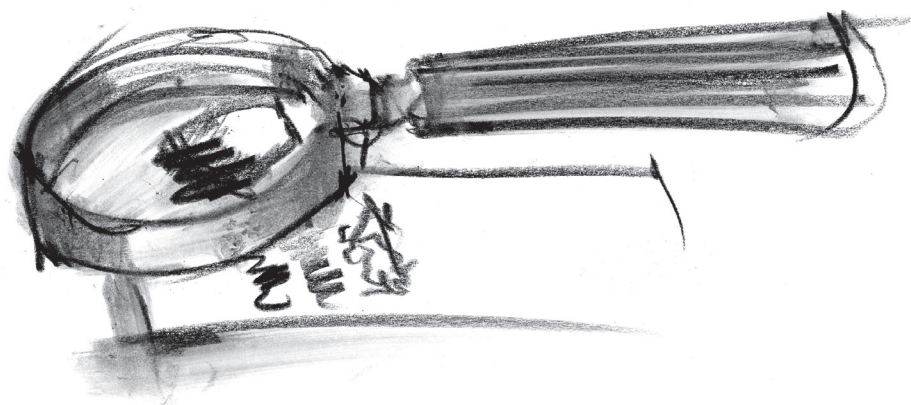
sin competencia “porque si no gastaba esos recursos incurriría en subjerecicio”. Así, la opacidad, el mal manejo de licitaciones (hechas muchas veces “a modo” para beneficiar a un solo proveedor) y compras públicas, se convierten en causas que desincentivan la competencia y merman la gran capacidad de nuestro país para atraer potencial inversión extranjera, al tiempo que se vulnera el espíritu emprendedor y la iniciativa privada para iniciar nuevos negocios.

En ese sentido, y de acuerdo con la encuesta que levanta el Foro Económico Mundial a los empresarios que invierten en México, éstos señalan que la corrupción es el principal obstáculo a vencer para realizar inversiones en el país.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción: propuesta de Acción Nacional

Ante la realidad señalada, el Partido Acción Nacional realizó, a través del trabajo de sus diputados y senadores, consultas con diversos especialistas en la medición y la evaluación de la corrupción, entre los que destacan Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana y la Red por la Rendición de Cuentas. Con ese apoyo, se presentó una propuesta para combatir a la corrupción de manera frontal, radical e integral, que se reúne como un solo organismo bajo el nombre Sistema Nacional Anticorrupción.

La conformación de este Sistema involucrará a diversos órganos con funciones complementarias,



de tal suerte que su estructura posea la capacidad de hacer frente de manera eficiente a la corrupción y sea, al mismo tiempo, un organismo del que participen tantos los actores políticos como la sociedad, en una suma de esfuerzos y una participación conjunta que, como otras instancias ciudadanas –tales como el INE, el Ifetel, entre otros–, cuente con controles, supervisión y colaboración activa de personas comprometidas con el combate a la corrupción.

De este modo, serán seis los elementos que den forma al Sistema Nacional Anticorrupción:

1. Consejo Nacional

En este gran consejo participarán todos los órganos públicos que intervienen en el sistema, es decir, los que serán objetos de control. En esta instancia, de igual modo, la representación ciudadana deberá ser amplia, participativa y proactiva.

2. Comité Ciudadano para la Ética Pública

Será integrado por ciudadanos de prestigio y trayectoria en materia de combate a la corrupción. Asimismo, tendrá a su cargo la instalación de observatorios ciudadanos en todo el país, donde se recibirán y se formularán las denuncias de actos de corrupción; por el perfil de sus integrantes, se buscará que la experiencia previa adquirida en la materia se ponga al servicio de propuestas de políticas públicas que coadyuven a prevenir y frenar la corrupción.

3. Control interno

Para constituir esta instancia, se propone el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública

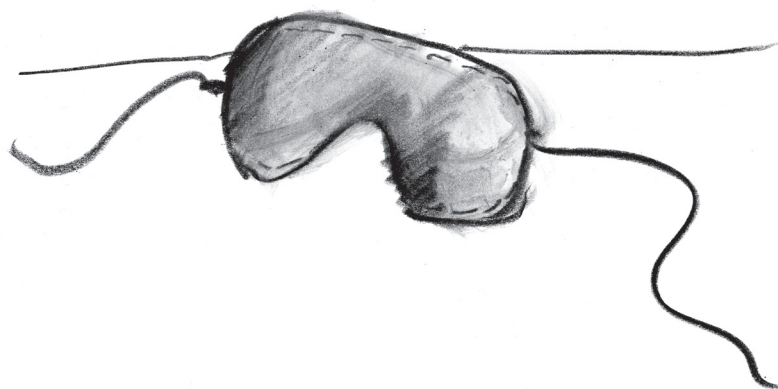
como agente auditor e investigador de casos de corrupción; su titular, a partir de este planteamiento, deberá ser ratificado por el Senado de la República. En el mismo sentido, los titulares de los órganos internos de control de todos los organismos constitucionales deberán ser nombrados y aprobados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

4. Control externo

Para garantizar la imparcialidad y la objetividad de esta instancia, la propuesta pide que existan dos órganos, absolutamente independientes del Poder Ejecutivo, quienes tengan a su cargo la labor de auditar el uso de recursos públicos, contando a su vez con amplias facultades para realizar labores de auditoría e investigación de posibles actos de corrupción. Ambos órganos tendrán la facultad de recibir quejas y denuncias ciudadanas, ante las cuales existirá la garantía absoluta de que darán lugar a investigaciones serias y completas, realizadas por órganos autónomos, con el consecuente castigo para quienes hayan incurrido en casos de corrupción.

Es importante resaltar que en México los márgenes de impunidad ante denuncias son amplios y preocupantes, lo que incentiva a la comisión de actos de corrupción ante la poca efectividad de los órganos sancionadores. Un ejemplo de ello es la última cuenta pública revisada por la Auditoría Superior de la Federación, que tuvo casi 2,500 promociones de sanción, de las cuales sólo 4 servidores públicos recibieron la máxima pena administrativa.

Las instancias que conformarán este control externo serán:



- La Auditoría Superior de la Federación: se propone realizar los cambios constitucionales requeridos para dotarla de facultades amplias en materia de sus propias funciones, tanto antes como durante y después del ejercicio del gasto, así como darle amplias facultades de investigación, ya sea ante quejas y denuncias ciudadanas o para que tenga la capacidad de actuar de oficio.
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción: De acuerdo con los términos aprobados en la reciente reforma constitucional, contará con mayores facultades de investigación y estará obligada a actuar ante las denuncias ciudadanas, con la responsabilidad de ejercer acción penal contra quienes resulten implicados en actos de corrupción. El fiscal, tal como dicta la reforma señalada, será nombrado por el voto de dos terceras partes del Senado, con plena independencia en sus funciones del Poder Ejecutivo.

5. Mecanismos de sanción

El primer e importante paso será retirar la facultad sancionadora a las contralorías dependientes de las presidencias municipales, gobernadores y Presidencia de la República, para otorgarla a los jueces en materia penal, quienes procederán ante acusaciones de la fiscalía. Por lo que respecta al tema de sanciones administrativas, será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, convertido a partir de esta propuesta en un Tribunal Federal de Cuentas, quien contará con la facultad de emitir sanciones.

6. Fortalecimiento al federalismo

La propuesta incluye, como un mecanismo para fortalecer el combate a la corrupción en estados y municipios, replicar este Sistema en ambos niveles de gobierno, donde actualmente se presentan altos niveles corrupción.

III. Exhorto

Permanecer en silencio o indiferente ante el grave problema de corrupción que vive nuestro país desde hace décadas implica no sólo creer que ésta se solucionará por sí misma, sino además representa negar o ignorar las graves implicaciones sociales y económicas que atentan contra el Estado mexicano. Es por ello que, a partir de esta propuesta, el Partido Acción Nacional hace un llamado a las fuerzas políticas nacionales para que emitan un pronunciamiento acerca de lo que se propone. El combate frontal a la corrupción requiere de un esfuerzo que traiga consigo soluciones proporcionales al tamaño del problema.

El debate en el Congreso de la Unión acerca del combate a la corrupción tiene carácter de urgente, y debe llevar a realizar la modificaciones constitucionales y de leyes secundarias que hagan falta para poder poner un alto a una realidad que lastima y vulnera a la sociedad en su conjunto, en todos los niveles y sin distinción de clases sociales. Quienes caen en actos de corrupción deben ser perseguidos, sancionados y retirados de cualquier forma del servicio público, pues traicionan la responsabilidad del cargo que les fue encomendado, además de que vulneran la fortaleza institucional que nuestra democracia requiere para seguir en su proceso de óptima consolidación. **B**

La corrupción y la violencia: la tragedia de México

Claudio Jones

Ante los reiterados actos colectivos de violencia descarnada que se viven en México, precisamente cuando el pluralismo político y el cambio institucional se abren paso de un lustro a otro, cabe argumentar que la corrupción —esa forma instrumental del poder en el contexto de las instituciones, normalmente tipificada por la ley como una forma de delito— no es sino el extremo de una dimensión que es, en realidad, la violencia fragmentaria social y política, apenas contenible o confesable para la autoridad estatal o municipal. Arrancada, si la tuvo, al propio Estado en tal rincón del país. Alimentada desde luego, por la subcultura violenta y sociopática de los que son incapaces de sentir e identificarse con los demás —trastornados y expoliados violentamente desde que eran casi unos recién nacidos—.

No cualquiera asesina a sangre fría, descuartiza o disuelve cadáveres en pozoles inefables. Los que al final hacen el trabajo sucio suelen ser miembros de alguna subcultura violenta cuando no líderes sociopáticos de toda una estructura cuyo fin es, entre otros, corromper al ciudadano o a la autoridad, o a los dos. A veces porque la necesidad tiene cara de hereje; a veces porque la mieles de la ambición son simplemente irresistibles.

Decir que se trata de la violencia criminal es casi una redundancia. Casi una redundancia, que no lo es puesto que en nuestro caso se trataría —en estos años— justamente de una era que supondríamos, merced a la democracia, de las instituciones.

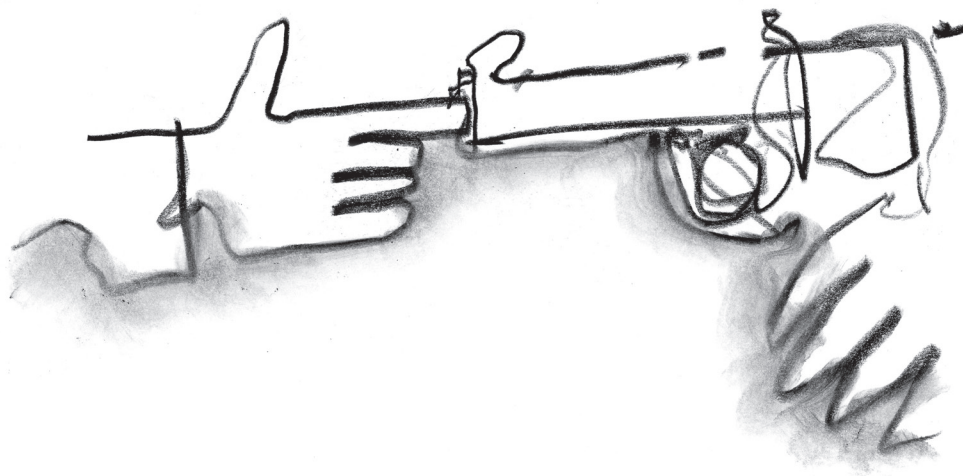
Ahora sí es la hora de las instituciones sobre la repudiable agencia humana (corrupta, violenta) porque ya no podemos ocultar el deshonoroso déficit institucional y porque la sociopatía no se puede ocultar en las fosas o en los clóset de los psicópatas de yate y cuello blanco.

Poco hemos hecho en el cumplimiento de la ley y el orden o poco hemos podido avanzar en los niveles de gobierno de la federación para llevar, no al funcionario flagrante a rendir cuentas, sino al *usual suspect*, al que todo mundo conocía por sus desplantes de fuerza y de riqueza, a juicio. La paradoja de nuestra tragedia de corrupción rampante, cuyo rostro más deleznable es la violencia desnuda, nos horroriza entre otras cosas porque en el primer lustro del siglo XXI, México —por fin— era considerado un “*free country*” (Freedom House). Pero hoy no es así: unos pocos años más tarde, llegamos cansados por la noche, hastiados por las notas sobre las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y prendemos la tele para ver *Breaking Bad*. Buscamos la anestesia de una ficción terrible y terriblemente real.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (Envipe)¹ nos dice a gritos cuál es la realidad de la violencia delictiva. Pero es mejor pensar que la violencia “está en otra parte”.

Y no es que el espectro de la flaca con guadaña no anduviera haciendo que rodaran las cabezas desde tiempos prehispánicos, coloniales o

¹ Se puede consultar en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>



independientes. Es un lugar común representar a los mexicanos como un pueblo violento –en el cine, el idílico “amigo country” se transforma en la caricatura de un mundo despiadado y sin ley, dominado por sicarios y amenizado por espeluznantes y atractivas vampiras (Salma Hayek en *From Dusk till Dawn*)–; sin duda, en la subcultura de la violencia, existe toda una apología de la propia capacidad de agredir a los demás, personal y asociativamente. Esa es, particularmente, la capacidad que se valora en dicha subcultura.²

La violencia no se da, socialmente, en abstracto, es subcultural. Tiene que haber en algún punto de la cadena criminal –que es un sistema corrupto-violento– una vinculación con mentes que se escapan del inocente supuesto de la racionalidad que se maneja en las ciencias sociales. La corrupción podrá ser instrumental al poder que la anima, pero la violencia no es sólo instrumental a quien la ordena, la contrata o la despliega. La violencia expresa un fenómeno patológico que estalla. Desbordamiento. Transgresión.

Al mito cultural del dios “gandalla” –el que aprovecha cualquier oportunidad para vejar y matar–, el machismo le viene como una simple imagen epidérmica. Tras el telón de nuestro glorioso nacionalismo seguimos siendo adoradores del gran guerrero, celoso, implacable e insaciable, Huitzilopochtli. Él que sí pudo matarlos a todos y matar a su hermana, delatora de su origen deshonoroso, la infortunada Coyolxauqui. No en balde los aztecas se volvieron mexicas y

adoraron al dios que sí puede con todos y les pone literalmente en la madre (Coatlicue).

A los hermeneutas de nuestras tradiciones milenarias, sólo les faltó decir que el dios de la muerte o la guerra lo es entre otras cosas porque tranza con todas las alternativas disponibles de la vida y se sabe aprovechar de todo lo que pueda beneficiarle, degradando al otro. El corrupto, si no mata directamente, verá que se haga y enviará a sus testaferros sociopáticos a consumir la fiesta de la sangre para dejar la narco-fosa y luego la desvelen las autoridades sin poder desentrañar el acertijo del horrible espectáculo que en *Criminal Minds* genera de inmediato el perfil del asesino trastornado, el verdadero sociópata.

Pero nosotros no tenemos un gran aparato de seguridad e inteligencia (Quantico, Virginia) donde se producen grandes expertos en seguridad y, claro está, en los sesudos *profilers*. Nosotros tenemos capacidades del Estado en seguridad más o menos de reciente creación y transformación. Nosotros tenemos manifestaciones de estudiantes que denuncian: “vivos los dejamos y los queremos vivos” y autoridades y ciudadanos abrumados por los medios o las instituciones internacionales.

Entre el vulgar asesino de la calle (el “dichoso tú que sabes cuándo vas a morir” de antaño) y el *serial killer* de nuestro *thriller* preferido, está la realidad de una corrupta cadena de mando, componenda, negocio y estructura de poder que desemboca en un río caudaloso y profundo: el río de la violencia, la tragedia de México. **B**

² Consultar el artículo “La otra cara del crimen: la subcultura de la violencia” del mismo autor. En: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/Claudio_Jones.pdf

Paseo cotidiano por la corrupción defeña

Carlos Castillo



I. Amanecer

La zona es habitacional, un barrio al sur de la ciudad de México donde salvo los negocios como restaurantes, tiendas de abarrotes y conveniencia, estéticas y papelerías, el resto son casas, edificios de departamentos y cotos privados donde los únicos sonidos antes de las ocho de la mañana son los de licuadoras, puertas automáticas de cocheras y el motor de automóviles que arrancan rumbo a cualquier destino de la urbe.

Hay, no obstante, una excepción que rompe la tranquilidad todos los martes, cerca de aquella hora: un camión repartidor de garrafones de agua se detiene a media calle, para surtir al depósito enfrente de la ventana del líquido que, si en verdad existiera un servicio serio y seguro de agua potable, no sería necesario adquirir a manos de un particular.

La escala dura unos treinta minutos, en un horario que si bien presenta alta afluencia de vehículos, no resulta mayor conflicto por ser una vía secundaria; pero, precisamente por ello, el camión que obstaculiza durante media hora uno de los dos carriles entrampa la calle y genera un concierto de bocinas que exigen movimiento,

incluidas ocasionalmente la de alguna patrulla, que incluso utiliza el altavoz para solicitar avanzar y agilizar el tránsito.

No hay respuesta alguna. Los empleados de la compañía de agua toman su tiempo, ejecutan sus maniobras, charlan con los colegas del depósito y reanudan la ruta cuando se les antoja, ajenos y quizá ya inmunes a voces y cláxones ofensivos o insistentes. Luego vuelve el silencio, se renueva la calma hasta el martes siguiente, cuando se repite una escena donde la permisividad, la falta de respeto por la autoridad y la indiferencia ante la ley son una muestra minúscula pero representativa de la corrupción cotidiana, costumbre hasta el punto de convertirse hábito, día a día con el que se aprende a convivir.

Esa convivencia, empero, puede constatarse a lo largo de una caminata por algunas calles a la redonda del mismo barrio. En la primera esquina, un alatar de la Guadalupana muestra su efectividad para evitar que ese espacio sea utilizado como depósito de basura, divina solución que demuestra que el cartel prohibitivo de la delegación no tiene de ningún modo la efectividad de la efigie religiosa; en la esquina siguiente, la patrulla que conminaba sin éxito al camión de

basura se detiene frente a la rampa para discapacitados con el objetivo de que sus tripulantes consuman un sustancioso desayuno, en un tenderete callejero que en cuanto la época electoral se avecine, será retirado y sustituido por un letrero en el que se señalará que ese es un “espacio libre de ambulantes” (el letrero, por cierto, se sumará a la señalética de discapacitados, a la de prohibido estacionarse y a la de cruce de peatones que se multiplican en cada esquina del cruce, abominable espectáculo de colores, tubos y placas metálicas inútiles y disfuncionales no sólo para prohibir sino, además, como estética urbana).

Una calle más adelante, el taller de la cuadra utiliza como zona laboral la banqueta, donde uno tras otro se encuentran detenidos los automóviles que requieren compostura; cuando la carga de trabajo es mayúscula, tambos de concreto reservan el lugar de estacionamiento para asegurar los espacios a los posibles clientes; en caso contrario, el llamado “franelero” cobrará una cuota mínima a quien busque un espacio para detener su vehículo, con lo que se compensarán las ganancias del pequeño establecimiento, del que no pocas veces el rugir de motores o el rechinar de balatas averiadas es también, como unas calles atrás el camión repartidor de agua, despertador matutino para los vecinos, cuya queja por uno u otro asunto ya ni siquiera despierta entre la autoridad encargada el interés para levantar un reporte, enviar un oficial o algún supervisor que intente poner orden. El hábito de nuevo, convertido en cotidianidad a golpes de de costumbre.

Así, se llega a una avenida principal, un eje vial donde se levanta un alto edificio de apartamentos, aún en construcción. Hay días que las revoladoras de concreto o los camiones que transportan material se estacionan en las banquetas, por lo que el peatón debe descender de ésta para pasar por ahí, desafiando el tránsito que circula, por fortuna, a velocidad moderada puesto que las averías en el semáforo complican cualquier intento de hacer andar a los automóviles.

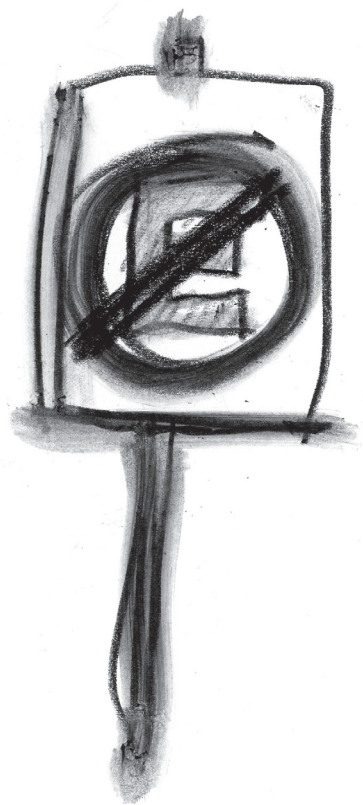
Cuando la reunión de proveedores es mayor, uno de los carriles se utiliza como estacionamiento de una larga fila de los llamados “volquetes”, lo que añade lentitud y simplifica el andar de quien camina. Si usted elige hacer una denuncia ante la delegación, se le responderá que por ser vía primaria, el asunto atañe a la autoridad de la ciudad; si usted se comunica con ésta, es probable que deba ir en persona a una oficina seguramente lejana, que tardará varios meses –los que tome terminar la obra– en tomar una decisión.

Si en vez de utilizar la ruta de la construcción se va hacia el lado contrario, los obstáculos son menores, aunque más alarmantes. Las oficinas de la Procuraduría General de la República se encuentran engalanadas en la entrada por un puesto callejero donde el comprador puede adquirir por precios risibles películas, series y otros materiales audiovisuales de procedencia ilícita, “piratas” en el argot coloquial, entre patrullas, sujetos con armas caladas a la cintura y placas oficiales colgadas del cuello, que entran y salen sin sorpresa, que en ocasiones se detienen, preguntan por el estreno de temporada, lo adquieren e ingresan sin tribulación alguna a la oficina.

II. El diario de la mañana

La corrupción, ¿problema de instituciones o de cultura? El debate en una entrevista televisiva entre Enrique Peña Nieto y León Krauze fue de apenas tres o cuatro frases por cabeza, rozando apenas una cuestión que sin duda alcanzaba para por lo menos una hora de discusión. El Presidente argumentaba lo segundo, casi de manera fatídica, como intento de justificar los males del país, mientras su interlocutor señalaba que los mexicanos que migran a Estados Unidos respetan la ley como no lo hacen en su país porque, precisamente, hay una autoridad que se respeta y que se da a respetar. Habría que añadir que, cuando esos mexicanos regresan, probablemente recaigan en el incumplimiento de las normas ahí donde sea posible.

En el periódico, durante la campaña por la



gubernatura de Nayarit, uno de los candidatos afirmaba tajante haber robado, “pero sólo poquito”. El candidato ganó la elección. En su campaña por la Presidencia de la República, Peña Nieto se ufana de los compromisos cumplidos, mientras el presidente nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero, recorría las calles de la entidad demostrando que aquellos logros no lo eran: puentes inconclusos, pasos a desnivel trancos, vialidades sin pavimentar, entre otras, no bastaron para mermar la popularidad del abanderado priista. En el habla popular, expresiones que son ya parte de la cultura nacional rezan: “el que no tranza no avanza”, el problema no es robar sino que te cachén”, “año de Hidalgo”, y son muestra cabal del modo en que el PRI ha ejercido el poder durante décadas. Como corolario, la Encuesta Nacional de Cultura y Prácticas Democráticas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación señala que 44% de los mexicanos están algo o muy de acuerdo con la frase “un político puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas”. Entonces, sí puede decirse que la corrupción es

un tema cultural, pero esa cultura se ha construido tras lustros de debilidad institucional del Estado, de la autoridad y de aquellos encargados de hacer cumplir la ley.

La indiferencia con la que en México se vive y se convive con la corrupción es un asunto grave al que se abona una cuestión más grave aún: la del crimen organizado, cuya presencia, influencia y poderío quedó demostrado en cuanto Felipe Calderón decidió enfrentarlo durante su periodo como Presidencia de la República. Ya sean narcomenudistas o grandes capos, la ciudadanía y, por ende, la autoridad, sabe dónde están las llamadas “narcotienditas”, en diversas ciudades es vox populi el sitio donde habita el jefe del cártel, casi siempre un sitio opulento, nada discreto, rodeado de riqueza y oropel. En los medios de información, es común la difusión de videos donde distintas autoridades, casi siempre del nivel municipal, se reúnen con narcotraficantes para hacer acuerdos, negociar protección o acordar rutas para el tránsito de la droga. Las trágicas y lamentables desapariciones de normalistas en Ayotzinapa, así como el hallazgo de fosas clandestinas con restos humanos en Iguala, demuestra como la colusión de los gobiernos locales con el hampa es cosa común, y que los saldos pueden terminar en auténticos crímenes en los que la policía es cómplice; la quema del palacio de gobierno de Guerrero, y la nula intervención de las autoridades, dejan en claro la permisividad y el vacío en la intervención de justicia. Hace poco tiempo, la presencia de autodefensas en ese estado y en Michoacán demostraron también cómo ese monopolio de la fuerza que por definición es atributo del Estado, puede cederse y hacer concesiones en lugar de ejercerse sin miramientos ni flaquezas.

Lo que subyace en todo ello es corrupción: debilidad institucional, como bien señalaba Krauze, que se ha convertido en un tema cultural, como también afirmó Peña Nieto. Un gobierno débil, timorato al momento de aplicar la ley cuando más apremiante se torna la situación,

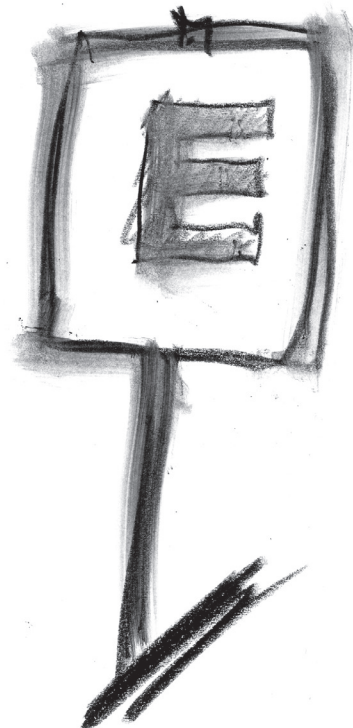
que justifica en la cultura lo que es responsabilidad del Estado, que tolera en sus más altas esferas el abuso o la omisión alevosa, genera sin duda una sociedad donde se replican esas prácticas hasta asumirlas con la normalidad y la cotidianeidad con la que un automovilista pasa de largo la luz roja del semáforo en la cara del policía, quien ni se inmuta ni se siente agraviado, simplemente observa y sigue ejerciendo esa extraña labor de permanecer en los cruces haciendo precisamente eso: observando (en el mejor de los casos, porque los hay también que, con el silbato, piden a los vehículos, airosos, con un guante blanco en la mano, que avancen o se detengan, repitiendo exactamente lo mismo que pide el semáforo; para fines prácticos, infringir la ley frente al agente o frente a la máquina es lo mismo, ninguno reaccionará ante la falta).

La estrategia que prevaleció durante los primeros meses del sexenio, que prefirió sacar de la agenda pública el tema de la seguridad nacional, trajo consigo a la postre un resurgir de fuerza contenida que, mientras se redactan estas líneas, no por dejarse de mencionar dejó de existir, del mismo modo en que no por no sancionar al automovilista infractor, éste de la noche a la mañana decidirá acatar los lineamientos de tránsito; de la misma manera en que, no por no regular a las compañías constructoras, éstas respetarán las áreas asignadas a los peatones; con igual resultado que poner señales de prohibición cuando no existe quien se encargue de hacer valer lo que prohíba la señalética urbana.

III. Almuerzo

De vuelta a casa, pasado el mediodía, un aviso de la Comisión Federal de Electricidad alerta sobre el retraso en los pagos del recibo de luz; el vigilante del edificio, cauto, alerta acerca del asunto previo a que el empleado gubernamental me aborde con un argumento amenazador:

–Venimos a cortar el suministro por falta de pago–, señala con voz de poder absoluto, certera y tajante.



Se hace un silencio en el que repaso los pagos previos, y recuerdo que hacía cuatro meses no llegaba el papel con la cuenta bimestral.

–Disculpe señor, pero no he recibido recibo alguno desde algún tiempo–, digo un poco tratando de encontrar una solución.

–Ese es problema de la oficina, señor. En todo caso, deberá usted acudir al módulo más cercano para arreglar el problema y realizar el pago. Yo debo cortar el suministro hasta que el pago quede registrado–.

Por mi cabeza corren los inconvenientes del asunto: es mediodía y será más que improbable que pueda resolver el problema ese mismo día. El módulo referido está un poco lejos de casa, y seguramente no será ni sencillo ni rápido. La verdad, lo ignoro, pero el solo hecho de acudir a una oficina gubernamental es para desmotivar a cualquiera.

Algún gesto en esos segundos reflexivos de parte mía pone sobre alerta al empleado, quien encuentra un resquicio para soltar su propuesta:

–Es muy fácil, deme 200 pesos y yo lo arreglo; nomás debo cortar unos minutos el suministro, luego lo reactivo y usted me asegura que mañana hace el pago, para no tener problemas ninguno de los dos–.

La oferta es tentadora. Ceder representa caer en la corrupción, con las ventajas que alguna vez señaló el colombiano Fernando Vallejo, quien palabras más palabras menos, escribió: “La mordida es un invento tan eficiente como la rueda. Hace que todo ande más rápido”. Lo contrario implica ralentizar, entorpecer, someter a quien se niega, probablemente, al engorroso proceso de quedarse sin energía eléctrica toda la noche, acudir por la mañana a realizar el pago y esperar a que algún empleado, quizá el mismo que se encuentra frente a mí, acuda al día siguiente pero ahora de mala gana por la también mala idea de entorpecer un proceso que, de haber tomado su alternativa un día antes, hubiera beneficiado a ambas partes.

La burocracia juega con la corrupción porque sabe que su moneda de cambio es el tiempo; ceder a ese mínimo pero económico acto de entregar una cantidad pequeña de dinero para ahorrarse un trámite no es más que pagar por un ahorro de tiempo, que a nadie le sobra y que, como reflexionara Castillo Peraza, es un “bien no renovable”: el tiempo perdido nadie puede recuperarlo.

Pasa lo mismo con los centros donde se mide y evalúa la calidad de los motores de los automóviles para decidir qué día circulan y qué día o días están obligados a no hacerlo. Ceder a la oportunidad de poder utilizar el coche una jornada más será siempre tentador para su dueño, y, de nuevo, una moneda de cambio que el empleado del llamado Verificentro puede negociar si las circunstancias lo permiten (esas circunstancias serán, como siempre ocurre con la corrupción, el margen de maniobra corruptora que permite el superior o jefe directo, en una cadena ascendente que de ser posible rastrear, muy probable-

mente llegará hasta autoridades de alto rango y nivel, mismo camino que tomará el dinero recibido desde ese funcionario de calle hasta el secretario o titular de cada dependencia y, de ahí, hasta el gobernante electo).

Llegará pues el momento en que los noticieros, alarmados por el número de imecas que marcó en último registro ambiental, alertarán a la población del peligro que representa realizar actividades al aire libre, se procederá a realizar investigaciones e implantar medidas de emergencia, se detectará alguno de esos centros al que se le aplique un castigo ejemplar –cierre, clausura, alguna sanción administrativa y, en casos graves, algunas detención– y la cabeza corruptora –por acción u omisión– mostrará ante los medios en rueda de prensa la maniobra como un descubrimiento que destaque su compromiso con la honestidad y la transparencia.

Mientras tanto, el camión que se estaciona en la construcción cercana a la casa, arrojará con cada cambio de velocidad una humareda densa, oscura y pestilente que a nadie alarma porque habrá quizá un acuerdo entre la compañía generadora de empleos e inversión y el gobierno, que no se interesa en el gran contaminador sino en el pequeño, el automovilista, más fácil de extorsionar y convencer de la conveniencia de ahorrarse corralón, multa, cuota de recuperación del vehículo y toda la engorrosa maraña de trámites que implica ser sorprendido circulando cuando no se debe.

Es imposible medir la cantidad de ilícitos cotidianos, el monto del dinero que corre debajo de operaciones mínimas o máximas y que alimenta la corrupción como una costumbre diaria, economía al margen de la ley que en no pocos casos llega a establecerse como forma de vida. El caso de los llamados “viene-viene” es ejemplar en este sentido: una fuente de empleo que, como la piratería, es común en una cantidad incalculable de personas, y que obtiene sus ingresos del monopolio del espacio público para estacionarse que ostentan quienes, ubicados estratégicamente en torno a sitios

donde la necesidad de esos lugares es cosa de todos los días.

El *modus operandi* es simple pero efectivo. El conductor en busca de estacionamiento será detectado por el “viene-viene”, quien se aproximará sin recato a ofrecer un sitio apartado con antelación, lo ofrecerá a cambio de una cuota y facilitará el servicio de vigilancia del automóvil que también, cuando las ganas o la iniciativa lo permiten, podrá ser lavado antes de que el usuario regrese para retomar su camino. Si por algún motivo éste se niega, el riesgo de vandalismo contra el vehículo es uno que no vale la pena correr, puesto que un vidrio roto, el robo de alguna refacción o el hurto de la unidad siempre serán más costosos que la mínima cantidad que se solicita. Así, este empleo no sólo sustituye a la autoridad policiaca, que con seguridad recibirá una cuota que permite realizar las operaciones, sino además es fuente de trabajo de sujetos cuya sola función consiste en permanecer a la espera de un nuevo automovilista al que ofrecerán un sitio por el que él mismo ya pagó con antelación al cumplir con sus obligaciones fiscales.

IV. La víspera

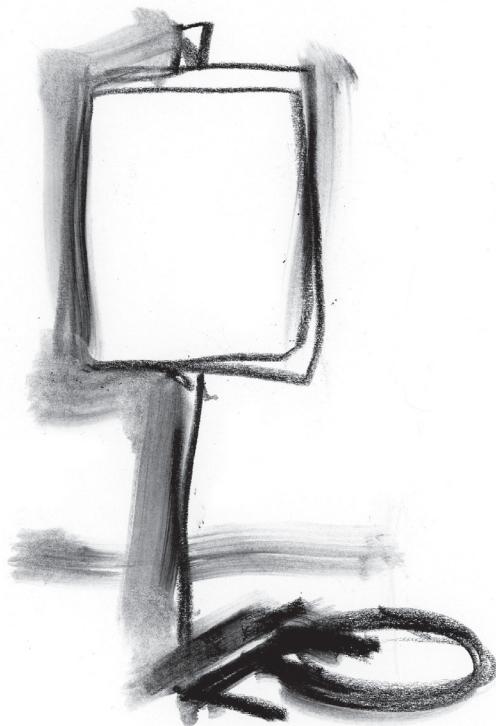
El fracaso institucional que tiene como consecuencia la falta de una cultura de la legalidad, está relacionado directamente, como se ha expuesto hasta este momento, con una cultura vial que también requiere de normas, reglamentos y autoridades que los hagan valer. La prueba de ambos fracasos va de la mano y es notoria en un paseo cotidiano, ya sea por las calles de la ciudad o por las noticias; la segunda de estas fallas se desprende de la primera, la explica claramente y es un ejemplo claro de sus efectos.

Para demostrar el asunto de la discusión entre Peña Nieto y Krauze, es posible valerse, precisamente, de la cultura vial de la ciudad de México del modo que sigue. Desde hace varios años, al menos los de que quien estas líneas redacta, cada nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal pretende imponer nuevos medios

para ordenar el tránsito vehicular de la urbe, con ideas que van desde lo básico hasta lo estrafalario.

Cada seis años, empero, llegan nuevas disposiciones: uso obligatorio del cinturón de seguridad; prohibición tajante de hablar por teléfono móvil mientras se conduce; obligatoriedad para los conductores de transporte público, de utilizar corbata y camisa para realizar sus labores; un sistema de “puntos” en la licencia de conducir, que conforme se van perdiendo –es decir, conforme se delinque– van reduciendo las posibilidades que tiene el automovilista de contar con el permiso; cámaras infractoras que detectan el exceso de velocidad y generan una multa que llegará al domicilio del infractor; controles de alcoholemia en puntos móviles de la ciudad; parquímetros para evitar el cobro de los ya mencionados “viene-viene”, por mencionar sólo algunos de los más recordados.

Sin embargo, el punto de partida para manejar un vehículo consiste en la obtención de la licencia. La vez que un servidor hizo el trámite para contar con tal permiso, no hubo examen de por medio, ni práctico ni teórico; lo único obligatorio era pagar la cuota establecida y con ello hacerse de un permiso vitalicio para manejar. Es decir, poseer el documento que licencia a una persona para conducir no exige saber hacerlo, tal como si la licencia que permite a un médico ejercer su profesión no requiriese una serie de conocimientos que la acreditación validara. ¿Exageración? Quizá, pero el facultativo que no sepa utilizar adecuadamente un bisturí es tan riesgoso para su paciente como el conductor que no sepa que la distancia ente un automóvil y otro debe ser suficiente para que en caso de frenado abrupto, haya tiempo no sólo de reacción sino además para que el vehículo se detenga sin dañar al de enfrente. En ambas omisiones se pone en riesgo la seguridad y la integridad de los demás, y eso es lo que se busca precisamente con un reglamento: prevenir situaciones que son potencialmente riesgosas para el prójimo.



Sin una autoridad que haga cumplir estos reglamentos de manera seria, no se generará una cultura que anteponga ciertas premisas como parte del actuar cotidiano. A saber, ningún hospital contrataría a un médico sin licencia porque hay una autoridad que lo prohíbe, y el médico en formación no pensaría en solicitar empleo en el nosocomio sin contar con un título pues ni siquiera llegaría a la etapa primera de selección. No ocurre, por el contrario, lo mismo para los automóviles. Quien no tiene licencia puede adquirir un automóvil y la concesionaria no objetará la falta para negar la venta, mucho menos cerciorará que el comprador tenga las habilidades necesarias para hacerlo.

Por lo que toca a la propia policía vial, un rama particular y distinta de aquella encargada de procurar la seguridad, y de acuerdo con las nuevas disposiciones implementadas con cada nueva administración gubernamental, utilizar el cinturón es ya costumbre casi general, salvo por aquellos que sólo lo hacen cuando ven cerca una patrulla; el uso de celulares es indistinto y salvo escasas ocasiones, el automovilista puede

pasar frente al uniformado en plena charla sin que éste haga algo por sancionarlo; las corbatas que, mero aspecto visual, no tienen nada que ver con las muchas veces nula habilidad de los choferes de transporte público para manejar, se convierten en adorno que cuelga del espejo retrovisor; el sistema de puntaje que llevaría a perder la licencia resulta disfuncional cuando la autoridad que solicitaría el permiso al conductor infractor acepta un soborno a cambio de omitir la aplicación de la ley; salvo, pues, por las cámaras infractoras –que por ser máquinas no son sobornables– y los controles de alcoholemia, estos sí, férreos, las instituciones son constantemente burladas en cada nueva disposición impuesta, lo que tiene como consecuencia que no se construya, voluntaria o forzosa a base de sanciones, una cultura vial seria. La permisividad es regla, la corrupción costumbre y el caos que de esta suma se produce una forma de vida para la ciudad de México.

A unas cuadras del departamento, en la delegación Benito Juárez, la cantidad de escuelas que abundan en la zona convierte las calles en amplios estacionamientos a la hora de entrada y la hora de salida, esto es, entre 8 y 9 de la mañana y entre las dos y tres de la tarde. Automóviles que en doble y triple fila en ocasiones dejan solamente un carril disponible para la circulación. No hay sanción. Las patrullas no aparecen a esas horas para evitar el tráfico y las medidas que se han propuesto, como el transporte escolar obligatorio, han sido meras intenciones que se estrellan contra el poderío de numerosos comités de padres de familia que gustan de grandes camionetas donde viajan dos o tres tripulantes que, de lunes a viernes en los horarios señalados, permanecen detenidos a media calle entre 10 y 15 minutos por vehículos. Así desde hace décadas, así hasta que a fuerza de autoridad, de seriedad y de leyes que se hagan valer, cambien las costumbres, se impongan hábitos y se construya así una auténtica cultura vial, que es una de tantas manifestaciones de la cultura de la legalidad. **B**

Corrupción e impunidad: binomio perfecto y perverso

María Elena de la Rosa Vázquez

No es lo mismo sobornar a un “alto” funcionario en cualquiera de sus niveles: federal, estatal o municipal; que darle un “regalito” al maestro para que pase de grado al escolar o su respectiva “mordida” al de tránsito por un falta cometida; o bien que una empresa trasnacional pague a servidores públicos “cuotas de influencia” para conseguir licitaciones jugosas, pero el resultado es igual: un sistema de actos ilegales, inapropiados y lejos de toda ética que fomentan la “transa” al amparo de las sombras gubernamentales sin que haya consecuencia alguna. No hay castigo, entonces el ciclo es interminable.

Más allá de la discusión, que no es nada nueva, de si la corrupción es sistémica, estructural o cultural, es una situación que no sólo priva en México. Hasta en los países más desarrollados, pasando por toda la gama ideológica y política, encontramos ejemplos muy variados de soborno, tráfico de influencias, pago de favores y omisiones graves, todo por algún beneficio personal.

¿Será infructuoso seguir en el tema cuando han pasado siglos sin resolverlo? ¿Es necesario institucionalizar su combate?

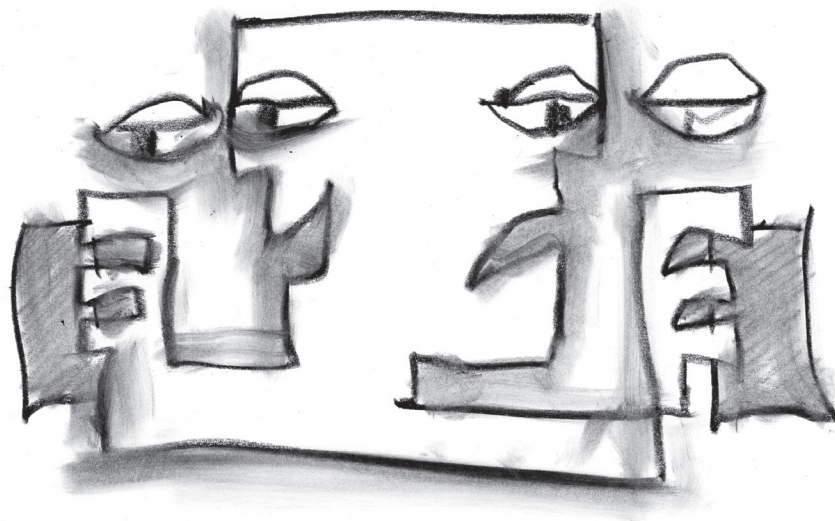
En México, Acción Nacional abre el debate nuevamente para impulsar la iniciativa de instalar un Sistema Nacional Anticorrupción, luego de que el presidente Enrique Peña Nieto no cumplió su primer compromiso de campaña,

entre otros. Ricardo Anaya Cortés, presidente nacional del Partido, anunció que éste será el derrotero en el presente periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

Anaya Cortés se dice convencido de que el cáncer de este país es la corrupción, tema del que no se habla lo suficiente. Aportó datos del Banco Mundial que estima que la corrupción a México le cuesta nueve puntos de su Producto Interno Bruto (PIB), “esto es 1.5 billones de pesos, 45 veces el presupuesto de la UNAM y 10 veces lo que va a costar la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México, cada año”.

También destacó que la Auditoría Superior de la Federación, quien realiza las revisiones del presupuesto público, hace por lo menos dos mil 500 observaciones en las que se violó una norma, pero cuando se revisan éstas observaciones resulta que los funcionarios inhabilitados fueron cuatro, “porque en el sistema absurdo que hoy tenemos hay quienes son jueces y parte”, tal es el caso de los contralores estatales que reciben observaciones y que no proceden contra sus compañeros de gabinete o contra sus gobernadores.

Por lo que Acción Nacional considera que el sistema nacional anticorrupción propuesto por el Partido debe ser independiente y tener como garante un Tribunal Nacional que juzgue y sancione.



El Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), por iniciativa presidencial y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012. Y así quedó el precepto sin mayor impacto en una legislación secundaria y en el tan anunciado Sistema Nacional Anticorrupción.

Las observaciones de los juristas no se hicieron esperar: "... dado que en la ley aprobada se crearon situaciones que generan incertidumbre jurídica e inconstitucionalidad... esta ley duplica la regulación establecida en otras leyes, crea imprecisión en su aplicación, invade las facultades de los poderes Legislativo y Judicial y las de los órganos públicos autónomos, y centraliza su aplicación en la Secretaría de la Función Pública, cuando se trata de responsabilidades de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana en transacciones comerciales internacionales, lo que genera incertidumbre jurídica en los sujetos a los que se les pretende aplicar", precisó el abogado Jorge García González.¹

Es precisamente la sanción, el castigo, el que debe inhibir los actos de corrupción; de nada servirá señalarlos, denunciarlos, hacerlos visibles, si no se llega a juzgar y sentenciar. Acabar con la impunidad no es fácil, porque se requiere principalmente de voluntad política.

Luis Carlos Ugalde, hoy consultor y ex consejero presidente del IFE, señala en un artículo a propósito de los índices del delito y la impunidad, publicado por *El Financiero*,² que si nadie denuncia, nadie castiga, y por lo tanto: "Delinquir es racional porque las expectativas de ser aprehendido y pagar con la libertad son muy bajas".

Entonces, ¿cómo acabar con el binomio perverso de corrupción e impunidad? La propuesta de Acción Nacional es crear un sistema nacional anticorrupción con un tribunal que goce de plena independencia para que procese y sancione, para que quien incurra en prácticas deshonestas en ambos lados de la balanza, en la esfera pública y privada, reciba su castigo.

Corrupción internacional

La empresa norteamericana Hewlett-Packard (HP) se ha distinguido en los últimos años por "invertir" grandes cantidades de dinero para conseguir licitaciones e inclinar la balanza a su favor en paraestatales e instituciones públicas. El objetivo fue colocar sus productos sin necesidad de pasar por las normas de por lo menos una veintena de países en donde tiene intereses comerciales.

Por lo que a principio de este 2014 autoridades de EEUU y la compañía llegaron a un acuerdo

¹ En artículo publicado en: <http://elmundodelabogado.com/2012/inconsistencias-de-la-ley-anticorrupcion/>

² Consultado el 8 de octubre de 2014 en: <http://elfinanciero.com.mx/opinion/democracia-formal-y-democracia-real.html>

mediante el cual HP se declara culpable por violaciones a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. El juez federal Lowell Jensen aprobó dicho acuerdo y obligó a la empresa a “pagar 108 millones de dólares para poner fin a investigaciones de las autoridades estadounidenses por casos de corrupción en Rusia, Polonia y México”.³

La autoridad bursátil estadounidense (SEC) había precisado que las filiales de HP en Rusia, México y Polonia desembolsaron más de 3.6 millones de dólares en sobornos para ganar o conservar contratos públicos.

Para ser más precisos, el pasado 11 de septiembre un juzgado estadounidense condenó al grupo informático Hewlett-Packard a pagar una multa de 58.77 millones de dólares por haber sobornado a funcionarios rusos con el objetivo de obtener un contrato con el Ministerio de Justicia de ese país.

Este caso tiene que ver con un contrato de 100 millones de dólares para la instalación de computadoras y tecnología en la oficina del Fiscal ruso y para ello crearon compañías fantasmas a quienes vendieron sus productos; éstas a su vez revendieron a los funcionarios rusos a precios muy superiores. Los sobornos consistieron en joyas, ropa y viajes a través de cuentas abiertas en Suiza y Letonia.

En Polonia, los empleados de HP entregaron cerca de 600 mil dólares a un servidor público con el propósito de obtener contratos con la oficina de la policía nacional.

Y en México, nada más y nada menos que pagaron a un consultor, que tenía nexos con altos funcionarios de Pemex, la cantidad de 1.5 millones de dólares para asegurar un contrato por seis millones de dólares en 2008-2009. Al parecer un funcionario de la paraestatal recibió 125 mil dólares, cuyo dinero estaba clasificado por HP en su contabilidad como “cuota de influencia”.⁴

³ En nota publicada: <http://www.noticias24.com/internacionales/noticia/87516/5877-millones-de-dolares-cancelara-hp-en-eeuu-por-corrupcion-en-rusia/> Consultada el 14 de octubre de 2014.

⁴ En artículo publicado por Enrique del Val Blanco, titulado “Ejemplo a seguir”. Consultado el 6 de octubre de 2014 en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/enrique-del-val-blanco/2014/10/04/985086>

Qué dicen otras leyes

En un sucinto recorrido por las leyes anticorrupción en otros países, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de EEUU (FCPA, por sus siglas en inglés) y la Ley Antisoborno del Reino Unido son las normas más extensas en términos de actividades prohibidas y alcance jurisdiccional.

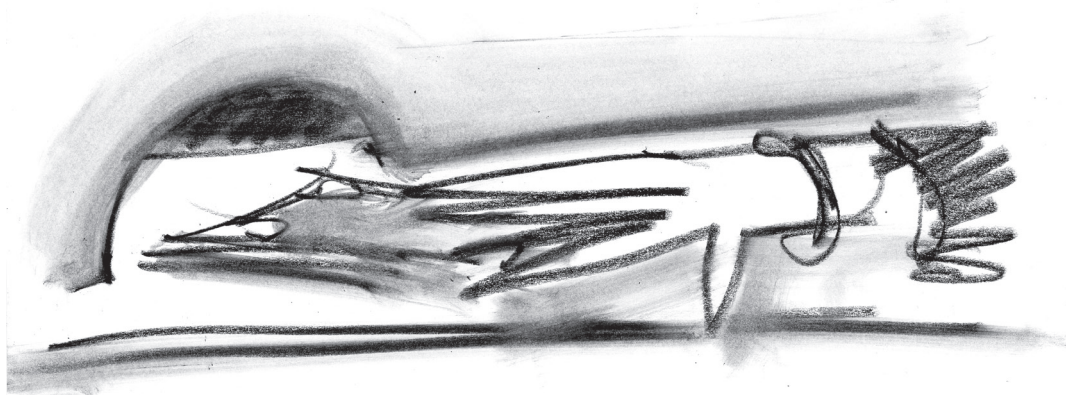
La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha tenido un papel decisivo en promover los esfuerzos anticorrupción a nivel global, al presionar a los países integrantes para que aprueben las leyes anticorrupción similares a la FCPA de EEUU, y para que intensifiquen sus esfuerzos por aplicar las leyes.⁵

De hecho, la OCDE publicó en 2013 el documento “Ética Anticorrupción y elementos de Cumplimiento. Manual para empresas”, en respuesta a la demanda del G20 para implementar de manera práctica su Plan de Acción Contra la Corrupción de 2010. Este Plan reconoce el papel integral que desempeña el sector privado en la lucha contra la corrupción y reclama un vínculo más fuerte entre los sectores público y privado.

Pero desde la primera década del siglo XXI se desarrolló un marco legal internacional para combatir la corrupción, que incluye la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), que entró en vigor en el año 2005 y cuenta con 168 miembros; la Convención Sobre Lucha Contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que entró en vigor en 1999 e incluye 40 estados miembros.

A nivel regional, el marco internacional anticorrupción incluye las siguientes convenciones y políticas:

⁵ <http://www.ey.com/MX/es/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/Siete-pasos-para-crear-un-programa-anticorrupcion-solido--Conocer-las-normas-y-los-lineamientos-aceptados>



Instrumento	Año	Países miembros
Convención de la Unión Africana Sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción	2003	33 miembros africanos
Política Anticorrupción de la Unión Europea*	2000	Unión Europea
Convenio Civil Sobre Corrupción	1999	Del Consejo Europeo
Convenio Penal Sobre la Corrupción	1998	Del Consejo Europeo
Convención Interamericana Contra la Corrupción	1977	De la Organización de Estados Americanos

* Definida en el Artículo 29 del Tratado de la Unión Europea y aplicada a través de dos instrumentos principales: la Convención Sobre Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas (1995) y la Convención Contra la Corrupción con Implicación de Funcionarios Europeos o Funcionarios de los Estados Miembros de la Unión Europea (1997).


Algunos de estos instrumentos promueven expresamente la adopción de programas de cumplimiento y códigos de conducta.

En el documento *Ética Anticorrupción y elementos de Cumplimiento* se retoma la recomendación de la OCDE para Combatir el Soborno Transnacional, adoptada en 2009, pide a los países miembros que animen a las empresas a desarrollar controles internos adecuados, principios éticos y programas o medidas de cumplimiento con el fin de evitar y detectar el soborno transnacional. Para apoyar esta disposición, la OCDE expidió su Guía de Buenas Prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento.

Refiere que la Convención de la Unión Africana también exige a sus miembros que establezcan mecanismos para propiciar la participación

del sector privado en la lucha contra la competencia desleal, el respeto por los procedimientos licitatorios y los derechos de propiedad.

Como ejemplo, la Ley Antisoborno del Reino Unido prohíbe cuatro tipos de actividades diferentes:⁶

- Sobornar a otra persona.
- Aceptar un soborno.
- Sobornar a funcionarios públicos extranjeros (fuera del Reino Unido).
- Ser una empresa comercial y no contar con procedimientos adecuados para evitar sobornos. 

⁶ En: <http://www.ey.com/MX/es/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/Siete-pasos-para-crear-un-programa-anticorrupcion-solido--Conocer-y-comprender-las-leyes-clave> Consultado el 8 de octubre de 2014.

La corrupción sobre la democracia y la economía

Carlos J. Guízar

Reflejando la manera en la que algunos conciben a la corrupción en México, ya sean ciudadanos o políticos, en el libro *La Silla del Águila*, a través de la carta que le manda Bernal Herrera al Presidente Lorenzo Terrán, Carlos Fuentes nos comenta que “sin que nadie lo diga, todos saben que la corrupción ‘engrasa’ al sistema, lo ‘lubrica’, si tú quieres, lo vuelve fluido y puntual, sin esperanzas utópicas respecto a su justicia o parte de ella”.

Aunque para unos la corrupción se haya vuelto parte de su modo de vida porque la ven como algo habitual, es una realidad que ésta sí afecta directamente a la calidad de la democracia porque, como bien lo describe Fuentes, dejamos a un lado el deber ser o a una utopía, sabiendo que con la corrupción la justicia puede quedar ausente. Y así, como cualquier aceite que engrasa, por mucho que parezca, la corrupción acaba ensuciando todo a su paso.

Pero, ¿la corrupción afecta considerablemente nuestra vida diaria o más aún, a la democracia? ¿Qué tanto puede frenar a la economía o detener el crecimiento, si en un principio pareciera engrasar el sistema?

Pues bien, en primer lugar, es necesario contar con un marco teórico que nos permita comprender mejor la democracia y sus elementos para ver cómo la afecta.

Antes de analizar si a la democracia la daña o no la corrupción, habremos de definir qué elementos la integran, para saber sus características. Para esto, tomaremos el análisis multidimensional de Wolfgang

Merkel, quien establece que

para que una democracia pueda considerarse como enraizada, debe

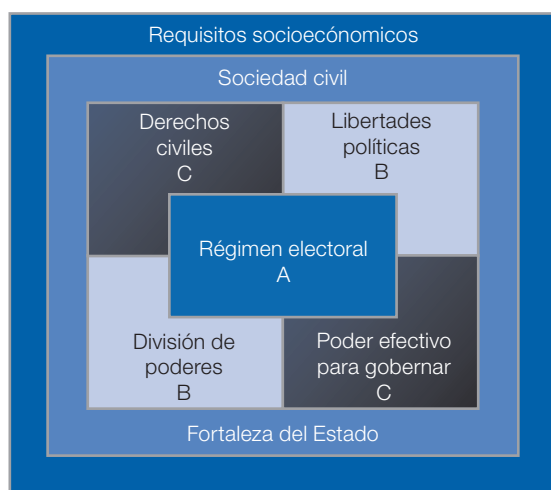
contar con cinco regímenes parciales: a) Régimen electoral, b) Libertades políticas, c) Derechos civiles, d) Rendición de cuentas horizontal y división de poderes y e) Representantes electos con poder efectivo para gobernar.



Como se muestra en la Figura 1, estos cinco regímenes parciales tienen una interacción entre sí que es considerada como la consolidación interna, pero de manera externa también interactúan con otros factores como la fortaleza del Estado (*stateness*), la sociedad civil y los requisitos socioeconómicos. Cuando alguno de los regímenes internos tiene desviaciones es cuando a una democracia se le considera como imperfecta o defectuosa, habiendo diferentes tipos, según sus deficiencias (Merkel, 2004: 36, 43-44).

Figura 1

Factores externos e internos de las democracias enraizadas



Fuente: Merkel, 2004:37

Ahora bien, sabemos qué elementos integran la democracia, pero también es necesario que veamos que la definición de corrupción va más allá de lo que marca el Diccionario de la Real Academia Española (2014), que la define como “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”, porque sabemos que la corrupción va más allá y toca fibras más profundas de las sociedades y de las instituciones, porque se encuentra

también presente en el tráfico de influencias, en el nepotismo, la extorsión, utilizar de manera alevosa información clasificada o hasta en acciones más cotidianas como darle un soborno a alguna autoridad.

De esta manera, vemos que la corrupción puede presentarse en una infinidad de ocasiones cotidianas que afectan directamente la calidad de la democracia, empezando por la aplicación del Estado de derecho y del poder efectivo para gobernar de las autoridades electas, que, a su vez, influye en la protección de los derechos civiles, las libertades políticas y la división de poderes, disminuyendo así a la fortaleza del Estado, dañando a su vez a la sociedad civil, al ciudadano y a la economía.

Pero ¿cómo afecta la corrupción? Primero, en que al no respetarse el Estado de derecho, no tenemos certeza de que nuestras garantías individuales y derechos serán salvaguardados por la autoridad, misma que puede ejercer cualquier acto de abuso contra la ciudadanía, dejando de lado la justicia, porque, si además el Poder Judicial está supeditado a cualquier otro poder, como el Ejecutivo, la ciudadanía se encuentra indefensa ante alguna arbitrariedad de la autoridad.

Pero la protección de las garantías y derechos no sólo tiene que ver con las personas sino también con las empresas y negocios, por lo que se forma un ambiente de inestabilidad en la que los que tendrán más posibilidades de sobresalir, son los que tengan mayor influencia de incidir en el sistema, haciéndolo con base en prácticas de corrupción, como sobornos o cabildeando de manera ilegal.

Segundo, la democracia se ve vulnerada por la corrupción cuando existen intereses de actores que disminuyen la efectividad de gobernar de las autoridades electas al tener un poder de veto o influencia tan grande que inciden en las políticas públicas o leyes y en la búsqueda del bien común, puesto que velan por intereses específicos y no de la sociedad, a la que, además, no le rinden cuentas porque

sólo influyen pero no tienen transparencia ni rendición de cuentas.

Tercero, cuando la corrupción penetra en el régimen electoral, el ciudadano pierde su principal fuerza, la efectividad de su voto, para refrenar o quitar a legisladores y gobiernos corruptos o ineficientes, que, entre otros, afectan normalmente a la economía y las finanzas públicas. Pero que, además, pueden incidir en los resultados electorales a través de apoyos ilegales a la población más necesitada, amedrentando o aplicando cualquier tipo de influencia ilícita sobre el sufragio libre y universal.

Cuarto, vemos que una prensa libre permite que la corrupción pueda ser señalada y cuestionada, no sólo detallando los casos en los que el gobierno incide sino también de otros actores involucrados. Por lo que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas.

De este modo, vemos que la corrupción afecta a la democracia y, al final, repercute en la calidad de las instituciones pero también en la forma en la que el ciudadano se comporta en sociedad, sabiendo que si la corrupción resulta una herramienta la podrá usar a su conveniencia porque estará consciente de que tendrá la posibilidad de corromper para que la ley se incline a su favor y que la autoridad no ejerza algún castigo, motivando así la impunidad.

Cómo le afecta la corrupción a la economía

Hemos discutido cómo la corrupción afecta en distintos aspectos de la vida democrática de un país, aun así, vale la pena adentrarnos un poco más en cómo ésta puede incidir de manera negativa en el crecimiento nacional.

La corrupción vulnera la economía porque genera distorsiones más grandes de las que pueden ocasionar los impuestos pero, además, se crea una búsqueda de renta por parte de los beneficiarios que pagan algún soborno y, al mismo tiempo, una búsqueda de recibir ese soborno por parte de los funcionarios o legisladores. De este modo, también se crea un círculo vicioso

en el que uno busca sobornar y el otro recibir el beneficio, por lo que tanto los creadores o implementadores de políticas públicas se enfocarán más en crear mecanismos que les permitan seguirse beneficiando en vez de reducir la burocracia y los trámites para satisfacer las necesidades de la sociedad (Drury et al., 2007: 123).

Por otro lado, no sólo se generan también altos costos de oportunidad porque en vez de que las empresas inviertan en mejorar su producción, se enfocan en incidir en el mercado y con los propios creadores e implementadores de políticas públicas para seguirse beneficiándose todas las partes, así pues, se pierden recursos que podrían utilizarse en áreas productivas en vez de en sobornos y corrupción (Bhagwati, 1982; Brooks and Heijdra, 1988; Krueger, 1974; Lien, 1990; Tullock, 1967 en Drury et al., 2007: 123)

Aunado a ello, Lipset (1959, 1960 en Drury et al., 2007: 124) argumenta que existe una relación entre democracia y riqueza, puesto que la primera se da principalmente en sociedades industrializadas, en el que la segunda es generada por una cantidad considerable de productores industriales, los cuales son de clase media. Esta clase media al verse beneficiada por un sistema que les permite contar con libertades económicas y de decisión, que les brinda la posibilidad de generar más riqueza, buscará preservar dichas condiciones y mantener un gobierno transparente, que rinda cuentas y que no se permita sobornar porque, de este modo, la corrupción elevaría los costos y podría alterar las condiciones de prosperidad y certidumbre que les permite crecer, ofrecer empleos y mantener buenas condiciones económicas.

Por ello, vemos que la corrupción puede engrasar al sistema y hacerlo parecer más eficiente, pero eventualmente generará círculos viciosos y más distorsiones que afectarán a la economía, a las empresas y a los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que mientras más se consolide la democracia y ésta promueva la gobernanza, para tener gobiernos

eficientes y honestos, podemos tener la certeza de que la economía rendirá más frutos pero que, si además se busca el bien común y se respeta la dignidad de la persona, eventualmente se generará mayor capital humano y social, además de que se promoverá la justicia social y mejores condiciones de vida para la ciudadanía. **B**



Fuentes consultadas

- Bhagwati, Jagdish N. (1982). “Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities,” *Journal of Political Economy* 90: 988–1002 en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.
- Brooks, Michael A. and Heijdra, Ben J. (1988). “In Search of Rent-Seeking,” in Charles K en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.
- Krueger, Anne O. (1974). “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *America Economic Review* 64: 291–303 en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.
- Lien, Da-Hsiang Donald (1990). “Corruption and Allocation Efficiency,” *Journal of Development Economics* 33: 153–64 en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.
- Lipset, Seymour Martin (1959). “Some Social Requisites of Democracy,” *American Political Science Review* 53: 69–105 en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 123.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 123.
- Merkel, Wolfgang (Diciembre, 2004). “Embedded and Defective Democracies”. En Merkel, Wolfgang & Croissant, Aurel. *Democratization*, Vol.11, No.5. Taylor & Francis Ltd. Londres, Reino Unido.
- Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=uZl8Mv6LfDXX2XuEhAgk> (15 de octubre de 2014).
- Rowley, Robert D. Tollison and Gordon Tullock (eds.), *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston, MA: Kluwer Academic en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.
- Tullock, Gordon (1967). “Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft,” *Western Economic Journal* 5: 224–32 en Drury, Cooper; Kriekhaus, Jonathan & Lusztig, Michael (2007). “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review* (2006), Vol. 27, No. 2, 124.

Actualidad y necesidad de los partidos humanistas

Rocco Buttiglione

Un grande poeta angloamericano, T.S. Eliot, ha escrito que “en mi comienzo está también mi fin”. La palabra fin tiene en este caso un doble sentido: es fin como el final de una historia y es fin como la finalidad de la acción, la forma y la razón de ser de toda una existencia histórica.

En la historia nada se repite, vivir es enfrentarse a siempre nuevos desafíos. Repetir la doctrina de los maestros del pasado no es suficiente, pero tampoco esta doctrina se puede olvidar. No debemos repetirla pero sí tenemos que revivirla en el contexto de los problemas del tiempo nuestro.

Manuel Gómez Morin, en el momento de la fundación de PAN, tenía muy clara la idea de un partido que pone en el centro la persona humana concreta y su dignidad. En su tiempo era una idea nueva y revolucionaria y no deja de serlo hoy.

Una mirada a los principios

Persona humana no es otra cosa que la humanidad, el hombre escrito en letras mayúsculas. Las ideologías están acostumbradas a sacrificar

el hombre concreto en favor del futuro de la especie humana: los hombres de hoy no cuentan para nada y se pueden sacrificar al proyecto utópico del cual debe nacer el hombre de mañana, el hombre verdadero.

Los personalistas tiene también proyectos para el desarrollo futuro de la humanidad, pero saben que los proyectos deben estar al servicio del hombre concreto, se deben realizar por el medio de su participación y de su libertad y que, por fin, el proyecto debe estar al servicio del hombre y la vida del hombre no se puede sacrificar al proyecto.

Este amor concreto al servicio de la persona humana diferencia el humanismo de todo planteamiento ideológico, de derecha como de izquierda, y lo diferencia también de un pragmatismo sin principios que está listo a utilizar cualquier parafernalia, de derecha o de izquierda, al servicio no de la persona humana, sino de su propio interés particular.

Un partido humanista es otra cosa que un partido confesional cristiano. Un partido humanista

no es un partido para la defensa del interés de la Iglesia católica en un sentido clerical. No quiere maximizar este interés aun con daño del interés nacional. Cree, por lo contrario, que el interés más auténtico de las iglesias y de las otras comunidades religiosas es de vivir libres en una nación libre.

Santo Ireneo de Lyon dice que la gloria de Dios es el hombre viviente (para los que aún saben latín *gloria Dei vivens homo*). El hombre está en el centro de la creación y es la cosa más preciosa que hay en la tierra.

Hay los que aceptan este principio porque le dan una fundación filosófica; hay otros que le dan también una fundación teológica. El partido abarca a todos los que aceptan este principio y no se preocupa con la manera de su fundación.

Un partido humanista ve al hombre como un sujeto libre, creador de su propio destino. Por eso, queremos a la libertad en todas las áreas de la actividad humana: cultural, civil, religiosa y económica. Por eso, reconocemos las ventajas del mercado libre no como un fin en sí mismo, sino como una expresión y un medio de la libertad humana.

La libertad nunca se puede desligar de la responsabilidad y cada uno debe tener el premio o soportar las consecuencias negativas de sus propias acciones. El esfuerzo para conseguir el resultado debe ser premiado y sólo así se desencadena la creatividad humana y el emprendimiento que es la causa principal de la riqueza de las naciones.

Un partido humanista ve en el hombre también un sujeto comunitario que nace en una comunidad y tiene la vocación a crear comunidad.

La primera comunidad es la de la familia. Ahí el hombre aprende las virtudes fundamentales, sale de su egoísmo originario para ser hijo y hermano, aprende a ser responsable y a trabajar. El centro de la familia es el hijo. Por eso, no se puede equiparar a la familia una cualquiera forma de relación afectiva y sexual.

El matrimonio, sobre el cual se fundamenta la

familia, es una relación afectiva y sexual que asume la tarea de importancia social de generar y educar a los niños, y por eso tiene derecho a una particular protección y consideración social.

La segunda comunidad es la comunidad de los hombres del trabajo, de los trabajadores. En la experiencia auténtica del trabajo humano nunca se puede oponer el lado empresarial al lado laboral. Ambos convergen en el servicio de la comunidad de la nación.

El trabajo es tanto más fecundo cuanto más se respeta la participación del trabajador en la vida de la empresa y su aporte creativo también a la función empresarial. El empresario debe ser también un creador de comunidad porque la empresa no es y no puede ser sólo una sociedad de capitales sino también una comunidad de personas.

La tercera comunidad es la comunidad de la nación. Esa es una comunidad unida por el vínculo de la historia y de la cultura, que genera un camino particular hacia la verdad del hombre.

Es importante tener consciencia de la propia identidad nacional y tener el orgullo de la propia cultura. Cada cultura nacional ilumina un lado de la verdad del hombre y por eso es importante entrar en el diálogo de las culturas con la gana de aprender de otros, pero también con la consciencia y el orgullo de lo que otros pueden y deben aprender de los mexicanos, de la contribución de la propia nación a la más amplia comunidad humana.

La palabra comunidad está vinculada de manera estrecha con la palabra solidaridad. Aunque cada hombre deba ser responsable por sus acciones, si el esfuerzo de un hermano para ganar su pan de cada día no tiene éxito, no podemos dejar que se muera de hambre. La familia, la nación y la humanidad, cada una en su nivel, tienen un deber de solidaridad.

Para conjugar el principio de la libertad con el principio de la solidaridad, un partido humanista utiliza un tercer principio: el principio de subsidiariedad.

Subsidiariedad significa que una comunidad

de nivel superior tiene el derecho y el deber de intervenir en los asuntos de una comunidad de nivel inferior sólo cuando esa se enfrenta con problemas que no puede solucionar sola, y la ayuda debe, en la medida de lo posible, respetar la autonomía del nivel inferior.

Eso significa que la solidaridad no puede implicar un derecho a escapar la responsabilidad propia sino es un respaldo para ejercer exactamente esta responsabilidad. No se puede devolver al Estado toda la responsabilidad de la solidaridad. La solidaridad es tanto más fructuosa cuanto más lo que la ejerce está cercano del necesitado.

Hoy vivimos la crisis del proyecto (eminente-mente social-demócrata) del Estado social, y en muchos países se vuelve a considerar con atención la idea humanista de una sociedad solidaria.

Libertad, Solidaridad, Subsidiariedad son los principios de una filosofía política humanista. Ellos están muy claramente definidos en el programa inicial de Gómez Morin y de Efraín González Luna y los reencontramos en el Programa de Bucarest del Partido Popular Europeo, el programa que va a orientar la acción de la mayor fuerza política europea en los próximos años.

¿Siguen siendo actuales los principios del pensamiento humanista?

Un grande filósofo griego, Heráclito, nos ha dejado un pensamiento enigmático sobre el cual se ejercen desde hace siglos los esfuerzos de los comentaristas.

Él dijo que todo fluye como un río (para los que saben griego *panta rei os potamós*). Fluye también la historia de los hombres y cuantas cosas cambiaron desde el año 1939, cuando algunos hombres de coraje y de consciencia fundaron al PAN.

Desapareció el Tercero Reich de Hitler que orgullosamente pretendía durar mil años. Desapareció la Unión Soviética que pensó sepultar a los países del Occidente y construir una nueva etapa comunista de la historia del mundo.

Se inventaron las computadoras y los teléfonos celulares y nacieron nuevos poderes que aún no sabemos cómo ubicar, entre otros, China, Al Qaeda y Google.

¿Siguen teniendo sentido los principios humanistas en el mundo de hoy? ¿Tiene el pensamiento humanista algo que decir frente a los problemas del tiempo nuestro?

Consideraremos ahora algunos ejemplos de problemas del tiempo nuestro para ver si el pensamiento humanista tiene respuestas y propuestas para las preguntas que nos ponemos nosotros, los políticos y los filósofos y sobre todo las mujeres y los hombres de hoy.

El problema de la corrupción

La primera pregunta que nos planteamos es sobre el futuro de la democracia. Karl Popper estaba preocupado con que los grupos con fuerte compromisos en los valores impusieran sus convicciones a los demás.

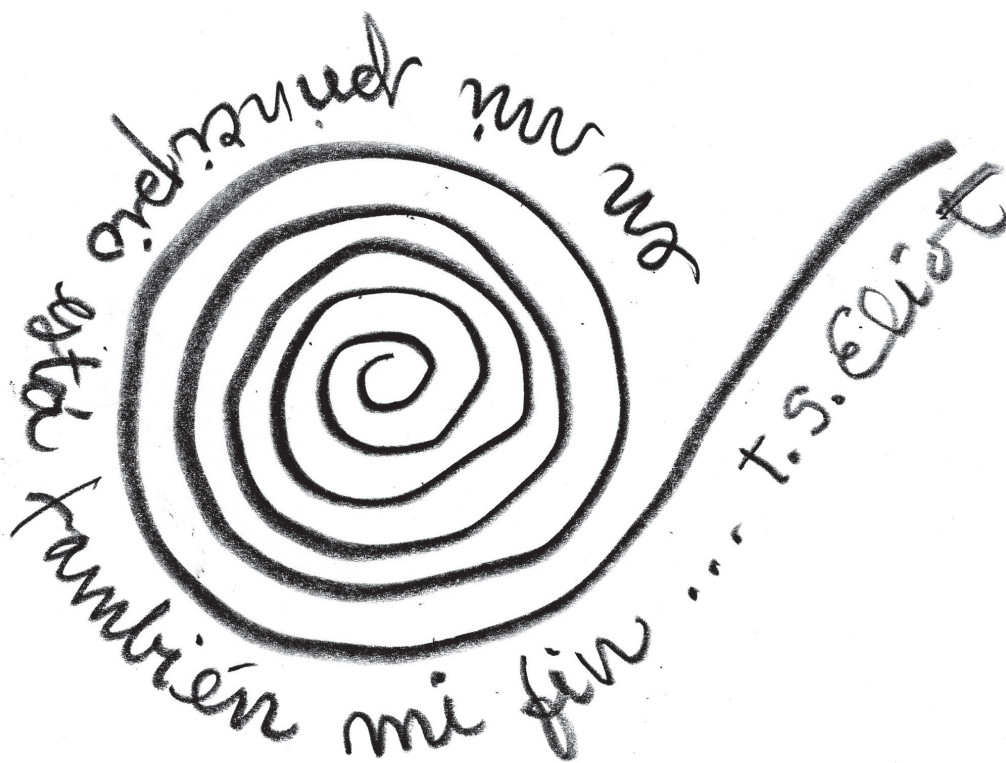
Hoy, por lo contrario, parece que las democracias occidentales están muriendo de escepticismo y de corrupción. Clases dirigentes que no creen en nada hacen política solo para ejercer poder y ganar dinero.

El bien común se compra y se vende libremente en los Parlamentos y en las Casas de Gobierno. El público se convence de que los políticos son todos corruptos y pierde la confianza en las instituciones democráticas.

Nuevos movimientos surgen que ni siquiera quieren ser llamados partidos y sólo una cosa prometen: hacer limpieza. Es la manera en que tomaron el poder los fascistas y los comunistas en Europa y los populistas y los coroneles en Latinoamérica en un pasado no tan lejano.

Cuando estos movimientos toman el poder restringen o anulan la libertad de la prensa y las garantías democráticas, y siguen robando más que los otros porque no tienen controles.

Otro problema de la democracia es que el mundo se hace cada vez más complicado y por cada problema complejo hay una solución simple y equivocada, perfectamente adecuada para



ganar un debate televisado, pero luego no funciona en la práctica. Las soluciones que funcionan muchas veces son amargas en el comienzo y dan frutos sólo en el largo plazo.

Una clase política corrupta y desprestigiada no tiene credibilidad para pedir los sacrificios necesarios para el bien común, y las reformas necesarias no se hacen con un peligro creciente de fracaso para todo el sistema económico, político y social.

¿Qué hacer? Necesitamos partidos no ideológicos, pero tampoco escépticos y solo pragmáticos. Necesitamos partidos que tengan una visión alta de la política como servicio a la persona, a la nación y al bien común. Partidos que sepan seleccionar una clase dirigente, competente y honesta.

Partidos que puedan pedir al pueblo sacrificios con la certeza que los sacrificios no servirán para enriquecer a los políticos sino para garantizar el futuro de los jóvenes y mejorar la vida de todos.

Hoy se habla mucho en muchos países de leyes especiales anticorrupción. Yo soy un poco escéptico. Bien, vengan las leyes anticorrupción, pero el problema verdadero no es jurídico sino ético y político.

Necesitamos una educación política fundamentada en los valores humanistas y partidos que sean expresión de gente que comparte estos valores y un ideal de servicio al pueblo. Necesitamos partidos humanistas.

El peligro del estatismo

La manera más fácil de dar una respuesta a las demandas y a las necesidades que vienen de la sociedad civil es decir que venga el Estado a solucionar los problemas. La solución estatista tiene dos defectos.

Uno es que crece continuamente el poder del Estado y con eso el poder de una burocracia, que entra en todos los aspectos y dimensiones de la vida y las controla de manera que se reducen continuamente los espacios de la libertad y

de la responsabilidad de los individuos y de las comunidades.

Paulatinamente la persona renuncia al ejercicio de su libertad y así la pierde mientras se fortalece un sistema de administración que considera al hombre como objeto y no como sujeto de la sociedad.

El segundo defecto de la solución estatista es que hemos desarrollado en muchos países un Estado social que cuesta más de lo que podemos pagar. Los impuestos suben demasiado y la gente comienza a pensar que no vale la pena de trabajar porque el Estado al final toma la parte mejor del resultado de los esfuerzos de los trabajadores.

Al final se reducen las ganas de inventar cosas nuevas y de intentar empresas nuevas, que es el elemento vital del sistema económico. Al final el Estado no consigue cobrar impuestos suficientes como para pagar el sistema de seguro social y llegamos a la llamada crisis fiscal del Estado.

¿Qué hacer? Necesitamos una política social subsidiaria en la cual el Estado no pretenda substituir la familia como sujeto primario de la solidaridad social sino que trabaje con la familia proporcionando recursos para ayudarla a cumplir con su papel social.

El modelo social que fracasó pensaba en una sociedad de individuos aislados, sin familias, que recibían del Estado toda la solidaridad que necesitaban. Por eso, la familia perdía su función social y modelos de familia "alternativa" heterosexual y homosexual, podían ser favorecidos y difundidos.

Este modelo era común, contradictoriamente, a los socialdemócratas y a los neoliberales. Los socialdemócratas ponían el acento en el papel del Estado, los neoliberales en la de desengancharse de todos vínculos de las familias y de las otras comunidades. En la realidad, el hombre aislado necesita a menudo la protección del Estado y se transforma muy fácil en un objeto de la administración pública.

Necesitamos partidos humanistas que sepan

juntar el apoyo a las familias con las políticas sociales para construir no un Estado de la asistencia social sino una sociedad solidaria valorando el papel de las familias, de las sociedades intermedias y del trabajo y de las iniciativas sociales voluntarias.

El desorden financiero mundial

La reciente crisis de la economía mundial nace de la destrucción neoliberal de las reglas de las finanzas y de la convicción de la absoluta capacidad de los mercados financieros de dar reglas a sí mismos.

Las finanzas deben estar al servicio de la economía real, tomar los ahorros de la gente para hacer préstamos a los empresarios para crear puestos de trabajo, producir bienes y servicios, aumentar el bienestar de la nación.

Un banquero tiene que dar crédito a los que lo merecen y acantonar reservas para el caso de que el crédito no sea repagado. Por lo contrario, los nuevos banqueros dieron crédito con excesiva facilidad, no acantonaron reservas, distribuyeron dividendos muy altos y premios altísimos.

Asimismo, los créditos de mala calidad los camuflaron con habilidad y los vendieron al público. Al final nadie, ni siquiera los banqueros, sabía exactamente el valor de los valores que tenía en la caja fuerte. Hubo una caída de la confianza recíproca entre los bancos y por un día estuvimos a un paso del desastre total.

Necesitamos reconstruir las reglas éticas de las profesiones financieras, debemos traer de vuelta los bancos al servicio de la economía real. Debemos hacerlo en un nivel mundial porque es demasiado fácil utilizar la falta de coordinación de los sistemas de control financiero nacional para camuflar operaciones irresponsables.

Debemos reclamar la primacía del trabajo sobre al capital y del ahorro sobre la especulación. No se puede y no se debe producir dinero por medio del dinero. Se puede y se debe aumentar el capital por el medio de inversiones productivas que creen trabajo y riqueza para todos.

Los partidos humanistas son partidos realistas.

Saben manejar problemas técnicos complejos sin perder de vista la primacía de la persona humana. No por casualidad el mismo Gómez Morín fue un gran técnico de las finanzas.

A diferencia de los socialistas, conocen bien el papel fundamental del banco en una economía moderna. A diferencia de los neoliberales, saben pelearse contra la tiranía de los señores del dinero para defender los derechos de las capas populares, de los pequeños empresarios, de los pequeños hombres de comercio, de los trabajadores.

El desafío de la desigualdad y de la pobreza

En el mundo globalizado crece la distancia entre los ricos y los pobres. Los socialistas quieren disminuir la distancia por medio de políticas redistributivas.

Ellos olvidan, como siempre, que antes de redistribuir hay que producir, que el pobre necesita más que un subsidio, un puesto de trabajo, que el trabajo nace de la empresa y no del Estado, que hay que sustentar a la empresa para crear oportunidades de trabajo para todos.

Los neoliberales nos recuerdan que la globalización ha sido una bendición por millones de trabajadores de los países más pobres que encontraron un empleo y una posibilidad de vivir, eso es cierto. Pero también es cierto que la globalización generó un desequilibrio entre el poder político y el poder económico.

Si el poder político intenta intervenir para mejorar la situación de los trabajadores y tutelar sus derechos, la empresa puede muy fácilmente trasladarse a otro país donde los derechos del trabajo no están defendidos.

Hay una competición entre los pobres para ofrecer a los ricos las condiciones más favorables y la justa defensa de los derechos del trabajo es dificultada. Como hemos tenido a Gene-

ral Agreement on Tariffs and Trade, (Acuerdo General Sobre Aranceles y sobre Comercio) que significó el inicio de la globalización de los mercados, así ahora necesitamos un General Agreement on Wages and Labor (Acuerdo General sobre Salarios y Derechos del Trabajo).

Esto no lo pueden hacer los socialistas que ven sólo lo malo de la globalización, y no lo pueden hacer los neoliberales que ven sólo lo bueno de la globalización. Ese proceso lo pueden impulsar los humanistas que no tienen anteojeras ideológicas pero sí tienen principios y valores para la defensa de la persona humana y de los trabajadores.

Conclusión

Hemos reconsiderado los principios del humanismo, laico y cristiano. Hemos visto cómo ellos siguen iluminando los caminos y las luchas del presente.

En México, estos principios inspiraron en años difíciles vuestra lucha intransigente contra un régimen autoritario. Ahora tenéis la tarea quizás no menos difícil de gobernar un sistema democrático con muchos partidos en el cual es necesario crear coaliciones y forjar alianzas.

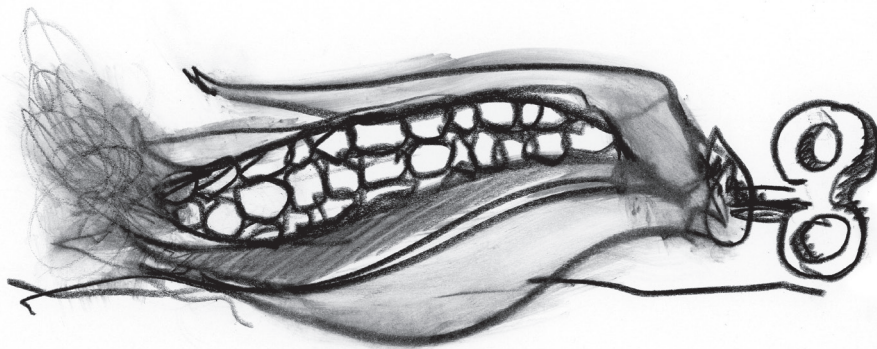
Debéis buscar puntos de encuentro sobre el futuro de México con partidos que tiene orientación ideológica muy diferente y también opuesta. Debéis distinguir muy claramente los intereses sobre los cuales es necesario y justo pactar de los valores fundamentales sobre los cuales no se puede pactar.

Un partido humanista no puede ser ni oportunista ni intransigente. Debe hacer lo necesario para conseguir el bien común posible en este tiempo y en este contexto histórico determinado.

Por eso se necesita una gran clareza doctrinal, gran honestad intelectual y moral, gran unidad interior en el Partido y todo esto no basta. Se necesita también la ayuda del Espíritu. **B**

La reforma agraria, ¿siguiente campo de batalla?

Xavier Ginebra Serrabou



La búsqueda de competitividad y el menor protagonismo estatal son la base del paradigma que han impulsado las reformas sociales, políticas, económicas y culturales del país en la actual administración. ¿Cómo vendrá la del campo, de acuerdo con lo que se ha hecho hasta el momento y qué debería incluir? El objeto de estas páginas es encontrar la cuadratura del círculo de las reformas estructurales que se han hecho para que no se salgan de cauce. Ni más ni menos: el campo constituirá la prueba definitiva. La experiencia de países como Canadá pueden servirnos de orientación.

Enfoques para resolver el problema rural

De acuerdo con el trabajo de Freddy Mariñez Navarro (*Estado, bienestar y sociedad, la globalización y lo social*, Trillas, México, 2000), autor a quien seguimos en lo fundamental en esta parte, en el marco de las instituciones modernas, la estrategia de desarrollo en el campo de América Latina, apunta a alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. La estrategia de desarrollo deberá estar compuesta de políticas macroeconómicas, de políticas sectoriales, de estrategias en materia de recursos humanos y de intervenciones específicas territoriales. De otro

modo estaremos condenados al fracaso.

Esta estrategia, denominada reformista-institucional, privilegia la justicia distributiva del ingreso y de la riqueza, aumentando la producción y el rendimiento mediante el apoyo institucional del Estado. Estimamos que fue el modelo seguido por México antes de la reforma salinista de 1992. Esta escuela es sobre el papel la más adecuada, pero a juicio de muchos ha fracasado.

El objetivo esencial consiste en reconciliar la equidad con el crecimiento económico mediante cambios en el interior de las instituciones agrarias donde el Estado juega un

rol fundamental poniendo en práctica la reforma agraria. Por consecuencia, la forma de propiedad de la tierra tiende a ser a nivel familiar, las pequeñas cooperativas, así como las grandes y medias propiedades capitalistas de la tierra. En América Latina, esta estrategia tuvo diferentes matices. En el caso de México, la reforma agraria fue producto de una revolución violenta y como consecuencia más de la mitad de las tierras del país fueron distribuidas a varios millones de campesinos.

En efecto, la amplitud y la violencia de la reforma agraria mexicana permitieron al poder político, surgido de la revolución, montar una extraordinaria empresa de mistificación social que, hay que reconocerlo, ha tenido un éxito indiscutible. Se trata así de demostrar que las nuevas relaciones sociales nacidas de la revolución y de la transformación de las estructuras agrarias, respondieron a la institución de un orden nuevo que estaría ubicado a mitad de camino entre el capitalismo y el socialismo (Cutelman).

De acuerdo a Milton J. Esman y Norman T. Uphoff, la productividad y la calidad de vida de los campesinos se alcanzan mediante cuatro componentes estructurales del desarrollo rural:

1. Las inversiones públicas en la infraestructura física y

social que incluyen vialidad, agua, servicios de salud, educación, etcétera.

2. Las políticas de aporte por parte del gobierno. Se expresan a través de los precios del mercado que sirven para promover la productividad de la pequeña empresa rural, así como de los pequeños empresarios.

3. Las tecnologías adecuadas a las circunstancias y capacidades de las pequeñas empresas rurales que promueven y mejoran la productividad de los medios financieros de las operaciones. De esta manera, las tecnologías adecuadas aumentarían también la productividad de cada trabajador rural, así como la proporción del empleo rural y del ingreso de los campesinos.

4. Los sistemas de instituciones locales eficaces. Mismos que operan en tres niveles de organización poniendo el acento sobre los sectores públicos y privados. Estas tres instituciones son la red de agencias gubernamentales, la empresa privada y los agentes voluntarios privados, y las instituciones locales.

4a. Las redes de agencias gubernamentales procuran los servicios públicos necesarios asociados a la alta productividad y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

4b. La empresa privada y las agencias voluntarias privadas deben hacer cuenta de sus miembros. Tienen cuatro funciones fundamentales:

- Facilitar la oferta de servicios públicos.
- Activar la asistencia mutua y la movilización de los recursos.
- Permitir a la gente del campo transmitir más eficazmente al gobierno la información, la naturaleza de sus necesidades y de sus demandas.
- Funcionar con principios filantrópicos.

4c. Las instituciones locales. El rasgo más importante de éstas es la diversidad a través de la cual se pueden designar colectivamente organizaciones locales tales como las cooperativas, los comités de salud, las uniones de crédito, etc.

La idea de las organizaciones intermediarias en el desarrollo rural fue propuesta en América Latina por la Alianza para el progreso durante los años sesenta.

Para el análisis de la escuela estructuralista latinoamericana, el desarrollo agrícola se ha basado en dos elementos. Primeramente, por un sistema de propiedad caracterizado por la coexistencia de la gran propiedad de la tierra (latifundio) y de la pequeña propiedad (minifundio),

que conspiran contra la expansión de la oferta de trabajo y contra la absorción del trabajo y, por otra parte, contra el desarrollo tecnológico (Adolfo Figueroa, 1993). Hoy a la luz de las nuevas interpretaciones de la problemática rural, otras variables han sido introducidas, tales como la política macroeconómica, las condiciones del mercado internacional de los productos agrícola, así como el rol jugado por las corporaciones agroindustriales de alimentos. Bajo esta relación, dicha aproximación de análisis ha puesto en relieve nuevas dimensiones que permiten explicar la ruralidad de América Latina, tales como: la dimensión tecnológica, entendida como una variable endógena, la dimensión racional de la economía campesina, la dimensión relativa a los recursos o a la relación economía-ecología, así como la dimensión ligada a la seguridad alimentaria (Maríñez).

El desafío para esta tendencia requiere así de políticas económicas que hagan la promoción de las innovaciones tecnológicas y de las reformas institucionales, reinterpretando la reforma agraria como instrumento y estructura del desarrollo rural bajo la perspectiva de la relación de equidad y de eficiencia puesto que hasta el presente. Esta estructura agraria ha presentado los rasgos siguientes:

1. Ha beneficiado muy poco,

dejando fuera una porción significativa de campesinos sin tierra o propietarios con muy poca tierra.

2. La organización cooperativa para los beneficiarios ha sido poco exitosa.
3. Los efectos sobre la producción han tenido propensión a ser negativos.
4. Los beneficiarios han recibido poca ayuda en los servicios (créditos, tecnologías, etc.) (Figueroa, 1993).

Ante tales resultados, una nueva agenda en la misma línea debería incorporar los elementos siguientes, al decir de Mariña –si bien tales elementos siguen siendo insuficientes–:

1. La generación de tecnologías adaptadas a los tipos de condiciones agroecológicas donde se produce la pequeña propiedad.
2. El reforzamiento de la capacidad institucional a un nivel local en el orden para aumentar la asignación específica del desarrollo tecnológico agrícola.
3. Acceso del campesino a los soportes y apoyo que le faciliten el uso de tecnologías, así como un más equitativo reparto de dichos soportes.
4. Reducir los costos de producción agrícola, incrementar el ingreso sobre cada unidad de producción, así como apuntalar la seguridad alimentaria.
5. Extender la información

válida entre los campesinos productores, y una ampliación de la capacidad de uso de ella.

6. Conservar los recursos base en el largo plazo, y asegurar, dentro de las restricciones, ingresos aceptables en el corto plazo.
7. Construir una estrategia de desarrollo agrícola en el marco del dinamismo y conocimiento de los productores campesinos (Bebbington y Thiele).

El problema de esta escuela, bonita sobre el papel, es que es cierta repetición sobre la anterior y que ha fracasado: el dinero destinado al campo fue en buena medida, dinero tirado a la basura y sólo se consiguió un clientelismo “rural”. Diferenciándose de otras estrategias, aunque su objetivo principal era la equidad y el crecimiento económico basado en la “participación” de los campesinos y los principales beneficiarios de esta estrategia son los propios campesinos, auspiciados y dependientes de las élites, los que resultaron al final perjudicados, con un saldo claramente negativo.

La globalización de la agricultura

La globalización de la agricultura, la reforma salinista de 1992 y la liberalización del campo en el TLCAN (llamémosle intento de “nueva agricultura o internacionalización de la agricultura”),

se convirtió de facto en un componente de los circuitos internacionales de consumo y producción, caracterizado por los cambios en la producción de los inputs agroindustriales, de los componentes de las cadenas alimentarias y de los cultivos especializados. Myhre (1993) presenta cinco premisas con objeto de conceptualizar la internacionalización de la agricultura:

- a) La internacionalización de la agricultura es dirigida por medio del alcance global de los circuitos de capital en las áreas del comercio, producción y finanzas.
- b) La internacionalización de la agricultura es reflejo principalmente de un modelo de relocalización espacial y especialización de la producción, por la movilidad del capital productivo a través del espacio (y especialmente mediante las fronteras nacionales), y por la reconstitución de un modelo de consumo de productos agrícolas por nuevas agroindustrias, por una parte, y por la regularización de clases de dietas a través de las fronteras nacionales, por otro lado.
- c) El cambio tecnológico en la agricultura y la agroindustria y en la comunicación y transporte, hace posible la industrialización del sistema agroalimentario, la homogeneización de las condiciones

de producción, la fragmentación de los procesos de producción en las fronteras nacionales y la oferta global.

- d) Las amplias fuerzas de internacionalización (particularmente el incremento del rol persuasivo de los mercados globales de bienes), determinan la autonomía de la posición del Tercer Mundo, el cual hace sus sociedades nacionales altamente dependientes de las fuerzas técnicas y económicas internacionales.
- e) La internacionalización de la agricultura da como resultado el empobrecimiento y la subordinación de los campesinos.

El objetivo esencial de esta estrategia, denominada tecnocrática, consiste en aumentar el rendimiento y la producción (output) agrícola incorporando una masiva transferencia de capital y de tecnología en dos niveles: uno, a nivel de la producción agrícola (maquinaria y equipamientos de riego, fertilizantes, así como otros inputs altamente perfeccionados), y el otro, a nivel de la agricultura en relación con las industrias y servicios (ensamblajes de maquinarias, empresas asesoras, empresas de importación y de exportación).

Para esta visión de lo rural, el sistema económico en el cual se ubica la estrategia tecnocrática, es esencialmente en el sistema del capitalismo

“neoliberal”, puesto que pone de relieve la competencia, la libertad del mercado y la propiedad privada, engendrando una tenencia de la tierra por medio de las corporaciones agroalimentarias. En el seno de esta estrategia, denominada también “revolución verde”, las nuevas semillas constituyen su fundamento, requiriendo de cuidados, así como de aportes regulares e importantes de fertilizantes, pesticidas y riego.

El resultado está a la vista

Dado que los campesinos (pequeños agricultores) no tuvieron más que un acceso limitado al crédito, a la asistencia técnica y a los otros factores de producción que provee el Estado, aquéllos redujeron su aptitud a sacar provecho de la modernización agrícola. En este sentido, el Banco Mundial en 1975 propuso un programa de desarrollo rural combinado con las tecnologías de la “revolución verde”, la infraestructura y los servicios de apoyo. Este programa, denominado también Desarrollo Rural Integrado (DRI), identifica desarrollo rural y desarrollo agrícola, desarrollo rural e inversión, así como desarrollo rural y crecimiento económico como un mismo proceso que apunta a resolver los problemas de los servicios sociales en un sector social objetivo: los campesinos pobres.

El campo no se puede dejar a las solas fuerzas del mercado. Bruce F Johnston y William

C. Clark (1982), han hecho valer la relación entre el desarrollo rural y las necesidades fundamentales de la población. En consecuencia, alrededor de los postulados del Banco Mundial, han propuesto estrategias que diseñan una nueva perspectiva del desarrollo rural orientado a tres programas:

1. Programas que enfatizan en la producción donde se establecen estrategias de desarrollo rural.
2. Programas que apuntan al consumo. Con el fin de solucionar las penurias en cuanto a infraestructura, los proyectos de desarrollo rural integrado deberían combinar las nuevas tecnologías agrícolas y la infraestructura de servicios de apoyo (salud, nutrición, viabilidad y educación).
3. Programas que se basan en la organización como un lazo entre los actores y las estructuras institucionales, gerenciales y administrativas en un proceso que apunta a la puesta en marcha de las políticas rurales.

El mundo está entrando a la tercera era del desarrollo agrícola, la cual es caracterizada por el conocimiento del gobierno de la urgente necesidad para acelerar el desarrollo agrícola y rural en sus propios países. Esto tiene varias raíces:

- Una comprensión de que

los ingresos altos entre un amplio número de campesinos es fundamental para el avance general de la economía, para aumentar los niveles generales de vida y acrecentar los mercados domésticos para los productos de la industria urbana.

- Un deseo real para ser autosuficiente en la oferta de alimentos.
- Un deseo para dedicar menos recursos al intercambio extranjero de los productos de las unidades económicas que serían producidas en los países, así como el incremento del empleo de los campesinos.
- Estar convencidos de que el progreso agrícola puede ser rápido (Wortman y Cummings, 1978).

El campo implica hablar de desarrollo comunitario

Hablar de desarrollo comunitario, permite imbuirse en lo que es la base de esta perspectiva. Partimos con una definición muy precisa que establece como característica esencial que lo comunitario está puesto en la solidaridad que permite la unidad por la cual el grupo consigue su fuerza, su cohesión y su dinamismo. De esta manera, el intercambio está fundado en la ayuda mutua y la hospitalidad, considerando, al decir como Michael Walzer (1983), que los bienes son generados por un proceso de definición

cultural y social, enraizados en la pertenencia a una comunidad moral. En este sentido la paz moral (Etzioni, 1999), sería la vía principal por la que los individuos y los grupos de una buena sociedad se estimulan entre sí para adherirse a la conducta que refleje los valores compartidos. Así, el concepto de justicia social, vista desde este ángulo, parte de cuatro principios básicos que expresan la moral de la comunidad (Selznick, 1996): la igualdad, la mutualidad, la inclusión y la responsabilidad dedicada a los valores prácticos, a los recursos, a las relaciones o grupos.

Hoy, la modernización de la política y la gestión social, tanto pública como privada, induce a buscar nuevas formas de administrar adecuada, efectiva y eficientemente los recursos. En muchos países de América Latina, las leyes de descentralización, la participación ciudadana, la emergencia de nuevos actores sociales, los cambios socioeconómicos sumados a las reformas del Estado, han modificado varios escenarios para los cuales la propuesta de nuevos conocimientos y herramientas que eleven las capacidades de las comunidades, se hace indispensable. Así, el carácter integral de las políticas económicas y sociales se debe compatibilizar y complementar para lograr que los sectores beneficiados mayoritarios puedan tener acceso al desarrollo de nuevos conceptos, estrategias

metodológicas y tecnologías específicas con objeto de tratar lo social como una gerencia específica y diferenciada tanto de la gerencia pública como de la privada. De esta manera, la creación de riqueza de una comunidad bajo los postulados del desarrollo comunitario socialmente sustentable se convierte en un instrumento eficaz para la gerencia social de una comunidad. Este nuevo tipo de gerencia se involucra con la problemática social, el manejo estratégico del contexto, la familiaridad con las fuentes de información social, así como la formación propiamente dicha de los interesados. En conclusión, es un medio que aunado al principio de la comunidad organizada, se traduciría en una búsqueda de la disciplina social del colectivo, para alcanzar estadios de autosuficiencia con el fin de generar los canales de producción social, así como de bienestar más apropiados para la comunidad.

Ejemplo de Canadá: propuestas alternativas a seguir del Estado de bienestar a las mutaciones globalizadoras (1976-1995)

En los inicios de los años setenta, un nuevo periodo socioeconómico y político comienza en Canadá. La etapa histórica de construcción del welfare state, denominada también fordista, es tocada por la crisis y la transformación del modelo imperante. Estos cambios influyeron de manera

simultánea en el trabajo, en la concepción corporativista de Estado de bienestar y en los servicios públicos. Fue la erosión del impuesto base (crisis fiscal), que sustentaba los programas sociales, el principal elemento de la crisis del Estado de bienestar en Canadá (O'Connors, 1973). Así, la adopción de políticas económicas de inspiración monetaristas subordina la lucha contra el desempleo a la lucha contra la inflación (Le Collectif, 1984, citado por Lévesque, 1990). En este sentido, el control de precios y de salarios es un indicador que expresaba que el sostenimiento de la demanda no constituye más una prioridad incluso si la actividad económica es baja. Por consecuencia, la crisis aparece no sólo en el plano económico, sino también en el político, puesto que es un resultado del desmembramiento de los compromisos sociales que habían permitido el acuerdo entre eficacia y equidad (objetivos del mercado y objetivos sociales).

La crisis del Estado de bienestar en Canadá no fue extraña a su incapacidad de responder a nuevas demandas sociales que conciernen al consumo colectivo en los dominios de la educación, la salud, los servicios sociales, etc. En efecto, a partir de mediados de los años setenta los servicios colectivos son cuestionados no solamente por los tecnócratas, sino también por

los ciudadanos y más específicamente, por las diversas categorías sociales que son los ancianos, los jóvenes, las mujeres, etc. (Lévesque, 1990).

Es importante resaltar que a comienzo de los años ochenta, aparecen nuevas teorías de gestión pública influidas por los economistas de la escuela de Chicago (Milton Friedman), que comenzaron a proponer soluciones de remplazo a la teoría keynesiana para salir de la crisis económica. Así, "la intensificación de las presiones del mercado financiero, de las organizaciones internacionales y la mundialización de los mercados prepararon el terreno a reformas importantes sobre el plan de la gestión presupuestaria y de la administración pública" (Charih, 1997, p. 62).

En septiembre de 1984, el partido conservador de Brian Mulroney logró una victoria sin precedente en toda la historia de la política canadiense, logrando 211 de los 282 escaños. Este nuevo gobierno tuvo como objetivo reorientar el esquema económico del país. Esta nueva orientación se expresó en el documento del Ministerio de Finanzas, *Une nouvelle direction pour le Canada: un programme de renouveau économique*. En éste, el gobierno fijó las nuevas prioridades (Charih, 1997)

- a) Poner en orden las finanzas públicas.
- b) Redefinir el papel del Estado.

- c) Desarrollar políticas favorables para incrementar las inversiones.

Para alcanzar estos objetivos, el Ministerio de Finanzas se trazó las siguientes estrategias:

1. Reducir el crecimiento de la deuda en función del crecimiento de la economía nacional.
2. Reducir anualmente el déficit presupuestario hasta su eliminación.
3. Reducir anualmente los gastos gubernamentales.
4. Adoptar políticas que apunten a mantener la inflación alrededor de 2 %.

A mediados de 1986, comienzan las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. En el marco de éstas, Canadá declaró cuatro principales objetivos:

1. Un acceso más abierto para las exportaciones canadienses en el mercado de Estados Unidos.
2. Un acceso más seguro.
3. Especial provisión para los sectores económicos más sensibles.
4. Sentar las bases de un ejemplo de liberalización comercial.

En el contexto de la discusión de este acuerdo, el debate fundamental se centró sobre las cuestiones de los programas

sociales. La crítica que ello suscitó argumentaba que la economía canadiense era muy costosa y que conduciría a presiones inexorables y a riesgos de desinversión. Por supuesto, un hecho fundamental caracteriza esta crítica, y es lo alto de los costos de los programas sociales que causaría un alza en los precios canadienses y que se reflejaría en las tasas de intercambio, dejando a la economía de este país en una posición competitiva bastante desventajosa respecto de Estados Unidos. Este punto se convirtió en el dilema que se discutió durante la segunda elección de B. Mulroney, en 1989.

En 1987, el Partido Conservador presentó un programa de reforma de los impuestos que se realizó en dos etapas: la primera, para hacerse efecto en 1988, tuvo como objetivo impulsar una baja porcentual y una simplificación de impuesto personal y colectivo. La intención de esta reforma fue bajar los porcentajes actuales con los objetivos usuales de incentivo del trabajo, reduciendo la desmotivación y disminuyendo la evasión fiscal. La segunda etapa, para ejecutarse en 1991, tuvo como norte incluir la reposición de los impuestos de venta de las manufacturas con una amplitud basada en los impuestos de bienes y servicios.

¿Pudo el Estado federal canadiense desarrollar una política social sustentable y para la gente?

Es un hecho que el proceso de reformas sociales que Canadá está llevando a cabo se inscribe en el proceso de globalización de la economía. Este fenómeno, al que muchos analistas llaman “circunstancias alteradas” generadas por las mutaciones actuales, lo han analizado desde varios ángulos, diferentes especialistas en Welfar estate. Esto ha significado que el financiamiento de los programas sociales ha llegado, tal como lo dice Peter M. Leslie (1992), al fin de la línea. Esto quiere decir que el sistema de transferencia fiscal está en desorden (Courchene y Stewart, 1992). Estos elementos hacen que el Estado federal canadiense pudiera abocarse a articular una política social sustentable” que realce las potencialidades de la renovación de las prácticas sociales y que se sustente en una doble participación (actores de la oferta y actores de la demanda), llamando a una nueva alianza entre productores y consumidores de servicios (Vaillancourt y Lévesque, 1996).

Según estudios de costos sobre la política social tanto en Canadá como en el resto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el mejoramiento de la salud y del bienestar de la población es más un problema de reasignación de recursos que la adición de nuevos recursos presupuestarios y humanos en el

sistema de servicios. En este sentido, la cultura organizacional de la economía social,” tal como lo sugiere Ives Vaillancourt y Benoit Léves que, podrían expresar la participación real de los ciudadanos así como la calidad del lazo de solidaridad entre el personal y la clientela. En este sentido, cuatro principios de desarrollo comunitario podrían articularse para el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales:

1. La necesidad de intervenir más localmente con el fin de ofrecer a las comunidades servicios de desarrollo de empleos y de mano de obra adaptados a sus necesidades.
2. Una aproximación del desarrollo económico y social fundado sobre el territorio antes que por programas o clientelas.
3. Buscar de ahora en adelante conciliar los objetivos sociales (la reinserción de los excluidos en el mercado de trabajo) y los objetivos económicos (de eficacia y de rentabilidad).
4. La asociación de las partes interesadas en la consecución estrategias comunes de desarrollo económico.

En este sentido, el movimiento cooperativo de Canadá y, específicamente de Quebec, puede jugar un papel fundamental en las políticas sociales de este país, aprovechando

primeramente que el Estado no ha intervenido directamente en su desarrollo; segundo, que el desarrollo de la mentalidad asociativa es fuerte entre los miembros, y en tercer lugar, que las empresas cooperativas han estructurado un lazo estrecho con el medio social en el cual se implantaron, ayudando a movilizar simbólicamente a los canadienses para concientizarlos de su fuerza colectiva y de su capacidad emprendedora.

Sobre la base de esta reestructuración, la Nueva Política Social de Canadá estará orientada a satisfacer las necesidades de los canadienses pero en forma diferenciada. Esto quiere decir que se tomarían en cuenta las diferencias regionales, los recursos, las tradiciones culturales y políticas, los grupos raciales y la mujer. En este sentido, se desarrollarían las políticas siguientes:

- a) Un seguro de desempleo que instrumente el entrenamiento y la educación con objeto de desarrollar las habilidades y el capital humano en el contexto de la economía global.
- b) Una redefinición de la política de bienestar de niños y adultos.
- c) Un programa justo de salarios mínimos.
- d) Una reforma de la educación postsecundaria.
- e) Un programa eficiente de servicios de salud.
- f) Un fortalecimiento del plan

de pensiones, consolidando un subsistema de ingresos a los jubilados.

5. Las empresas cooperativas de Canadá: el desafío democrático para el bienestar

En este punto del capítulo queremos mostrar la experiencia de un actor social de importancia fundamental en el seno de la sociedad canadiense, como es el movimiento cooperativo, en el que tomamos como caso el de las provincias de Quebec y Nueva Escocia. Así, podemos observar que su desarrollo ha estado vinculado a la movilización simbólica de la población, en el que el orgullo de pertenecer a una cooperativa dinámica, la voluntad individual de implicarse colectivamente, así como el fuerte sentimiento de pertenencia, es parte de la toma de conciencia colectiva de la sociedad, así como de su capacidad para emprender acciones autónomas en las actividades socioeconómicas. En este sentido, las cooperativas han sido un factor clave en el desarrollo social, económico y cultural de Canadá en este siglo, razón por la cual el futuro de éste (Canadá del año 2000), está asociado a este importante movimiento social.

Presentamos en un primer momento cuatro periodos que han marcado las etapas de la evolución del cooperativismo canadiense, para en un



segundo momento mostrar como éste se ha y sigue inserto en el seno de la dinámica social, económica y cultural del país.

Etapas del cooperativismo canadiense durante el siglo XX

En Canadá, el siglo XX se caracteriza por tener un rasgo fundamental, expresado por la creación, el desarrollo y la definición de las organizaciones cooperativas. En este sentido, podemos dividir su itinerario en cinco etapas que corresponden a su peculiar evolución. La primera etapa que cubrió de 1900 a 1940, y que se caracterizó por ser el inicio y la base del movimiento Desjardins, fue el nacimiento de las cajas populares, las uniones regionales y la federación.

En la segunda etapa que comprende de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 1960-1965, se presentan tres

rasgos importantes: primero el papel del Consejo Superior de la Cooperación, que precisó la doctrina cooperativa, así como la promoción del desarrollo cooperativo en los años anteriores y de dificultades; el segundo rasgo se expresó por la expansión y consolidación de numerosas actividades cooperativas que se crearon en el curso del periodo precedente, así como la aparición de nuevas cooperativas del mismo tipo, y un tercer rasgo es la aparición de nuevos dominios del cooperativismo.

En una tercera etapa, comprendida 1960-1965, se ve aparecer una concepción del cooperativismo que se impulsa simultáneamente por la crítica a la orientación económica y el cuestionamiento de las vías adoptadas por las cooperativas del país. En los inicios de los años ochenta, comienza lo que podríamos llamar la cuarta etapa de la cooperación canadiense.

Al arranque de esta década, el modelo de regulación fordista tiende a agotarse y con él un tipo de relación estrecha entre el gobierno y el cooperativismo. En este momento, los cooperativistas de Canadá francés comienzan a plantearse un proyecto para el año 2000, enmarcado en un "Proyecto de sociedad para un desarrollo cooperativo integral". En esta etapa, el movimiento cooperativo discute y acentúa su acción sobre la base de la relación con el Estado, cuestión que permitió reflexionar sobre los viejos y los nuevos compromisos de estos dos actores. La última etapa, la que coincide con la globalización, se caracteriza porque se emparenta con la crisis del Estado social (*État providence*), en el que las cooperativas tienen dos desafíos: uno, activar la eficiencia y productividad con objeto de ser competitivas en los mercados tanto nacionales como internacionales, razón por la cual ameritan flexibilizar y modernizar toda su estructura y cultura empresarial, y dos, fortalecer la cultura de la economía social, que no es más que la democracia, con la intención de hacer más participativa la oferta de servicios sociales emanados desde el Estado, estableciendo así una nueva relación entre las organizaciones del sector social de la economía y el sector público.

La confederación se ocupa, en virtud de la Ley de las Cajas

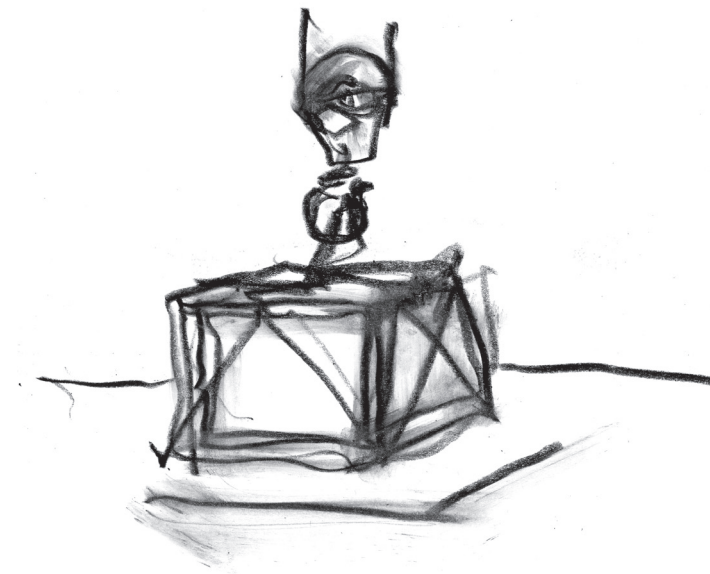
de Ahorro y Crédito, de la inspección y de la verificación de las cajas y de las federaciones, además de poner a su dispositivo múltiples servicios comunes en dominios tales como comunicaciones, asuntos jurídicos, la investigación, desarrollo de servicios, gestión documental, desarrollo de los recursos humanos, etc. (Revista Desjardins, 1986).

En el momento que la crítica situación socioeconómica y política de Quebec se expresó con la revolución tranquila, el movimiento Desjardins mantuvo una estrategia de mantener las cajas populares como el principal pivote de la red financiera de la provincia.

Durante los años noventa, el Movimiento Desjardins ha hecho hincapié en la adaptación de los servicios a las nuevas tecnologías de información y transformación, pero orientadas a las necesidades de los miembros-usuarios. Esta estrategia de modernización sociotécnica de la producción de servicios ha estado acompañada por el aumento de miembros, así como por transformaciones a nivel institucional, organizacional y cultural que han tocado los valores cooperativos (Beauchamp y Trembley, 1993).

La nueva economía del campo:

- Para concluir, podemos afirmar que tanto el Canadá francés como el inglés,



guardando sus especificidades, poseen una tradición bastante fuerte sobre el quehacer cooperativo. Razon que los ubica en el mercado internacional, así como en la experiencia cooperativa mundial, como un ejemplo de ejercicio de valores asociativos. Este itinerario histórico hace a este movimiento desafiar el futuro del país. En este sentido, plantear nuevas estrategias, desarrollar vínculos y articulaciones con el cooperativismo internacional, así como establecer otro tipo de relación con el Estado, es tarea prioritaria y, por qué no, urgente de las empresas cooperativas canadienses con el objetivo de lograr el bienestar participativo de los ciudadanos.

Conclusiones

El campo es la reforma de las reformas, debe atajarse con todos los medios a disposición

del Estado; debe permitir hacer frente a los circuitos internacionales de alimentos; su resolución permitirá atajar la pobreza y aumentar la productividad agrícola; el sector rural debe renegociarse en los ámbitos en los que los permitan los acuerdos de libre comercio; hay que canalizar subsidios de manera inteligente; fomentar el cooperativismo tomando el modelo canadiense; resolver el mini y maxifundio; deberían cambiarse los productos sembrados por productos donde hay alta demanda, como los productos orgánicos y pasar a productos más gourmet, mejor valorados en los circuitos internacionales.

Por ello, la reforma agraria es la reforma, de su buena gestión dependerá todavía más que en la de telecomunicaciones y el petróleo, resolver el fantasma que se cierne sobre México y que ya avizoró el Barón Humbolt: su terrible desigualdad. **B**

“Sin protesta no hay democracia”

II Parte La vigencia de la protesta

María Elena de la Rosa Vázquez

En estos días en que la protesta social le resulta irascible y molesta a las autoridades, como al parecer sucedió con la manifestación pacífica de un grupo de estudiantes normalista en Ayotzinapa, Guerrero, es necesario profundizar en el tema y en esta entrega bajo la particular óptica de los medios de información y del derecho.

Para los medios de información es un tema complejo porque entraña no sólo la óptica del medio mismo sino del periodista que reseña el hecho y cómo lo encara. Por otro lado, desde el punto de vista jurídico y de la filosofía política, la protesta no sólo es un derecho de garantía terciaria, sino que se convierte una obligación moral de las personas que se reconocen a sí mismas como seres dignos, en tanto el Estado no justifica su legitimidad garantizando los derechos fundamentales.

Les dejamos aquí la segunda mesa de debate que se realizó a principios de agosto del año en curso en la Casa Universitaria del Libro de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Javier Solórzano

Los medios de comunicación hemos entrado en un terreno pantanoso para algunos temas, cómo se deben abordar algunos asuntos, cuando hay la protesta como tal afecta a un sector de la población y cómo un Estado enfrentar la protesta y cómo debe enfrentar las manifestaciones. Yo diría de entrada que el tema es por muchos motivos importante en función de una sociedad como la mexicana que tiene en la protesta una forma de vida debido a todas las limitaciones en las cuales la propia sociedad vive.

Un cuestionamiento muy actual: ¿Qué debe hacer el Estado

para enfrentar y estar ante la protesta y cómo los medios de comunicación deben de actuar, de informar y reportar?, cuando los medios de comunicación per se son un aparato diríamos ideológico, de peso, de gobierno, del propio Estado. Es un asunto que pongo de entrada como un disyuntiva de cómo enfrentarlo, porque una cosa es lo que los medios perciben, otra la que los periodistas que pertenecen a los medios tratan de hacer o no hacer a través de la radio, la televisión, los portales, de las nueva tecnologías, o de todos los sistemas que hoy nos rodean.

Por ejemplo el caso Puebla nos llevó a la reflexión, porque el Congreso había tomado una decisión que generó un conflicto luego de la muerte de un adolescente de 13 años. Habría que repensar lo que está sucediendo y qué tanto puede extenderse.

Neil Jarman

Director del Instituto para la Investigación de Conflictos (Irlanda del Norte)

... la protesta tiene que ser pacífica, y si se incurre en la violencia, entonces el derecho de protección se anula.

Mi experiencia en este instituto en Belfast, durante 22 años, y en la Cooperación de Seguridad en Europa, una organización de 57 estados, hemos trabajado para desarrollar pautas y normas acerca del derecho a la reunión y a la protesta. Actualmente trabajo en un documento que habla sobre las mejores prácticas y regulación de las políticas de protesta.

Los derechos de expresión, de reunión y de asociación se consideran elementos fundamentales de las sociedades democráticas. Para mí el problema en el asunto de la protesta es importante por el número de grupos dentro de la sociedad como un todo, y de un amplio rango de comunidades que son minorías, grupos marginales, voces populares y opiniones de todo tipo. Ello es importante para la gente que ha sido excluida de las formas principales o que no tienen acceso a los medios. Se trata también de cómo se comportan las voces y cómo se expresan.

Dentro de las organizaciones internacionales, no existe el derecho a la protesta como

tal, es más bien el conjunto de derechos como el de expresión, de reunión, derecho de asociación, y el derecho de participación en asuntos políticos y sociales. Un elemento clave es que aplique para todos. Algunos de los problemas que hemos tenido que resolver en la Cooperación de Seguridad de Europa es cómo se



aplican estos derechos en los niños, en los ciudadanos comunes y los que precisamente no son connacionales; se debe aplicar a todos los que viven en un cierto Estado, es un principio fundamental sobre la no discriminación.

El Estado tiene la responsabilidad de proteger y facilitar este derecho, en dos formas: tiene una obligación negativa

que no interferir con los derechos, y una obligación positiva para proteger, facilitar y auxiliar a quienes tienen la intención de ejercerlo, de decidir cuándo, dónde y cómo lo harán.

Respecto al punto de vista de cómo se va a transmitir el mensaje, quien se manifieste decidirá el medio y el momento en que esto se lleve a cabo, es decir, hay que respetar el principio de hacer escuchar un mensaje de manera razonable. Algo fundamental de la protesta es que el Estado no puede limitar el mensaje que las personas quieren transmitir; una protesta puede ofender a algunas personas, puede retar sus puntos de vista, puede tener puntos de vista no populares, pero es una forma en que la protesta hace que la sociedad avance.

Otro punto fundamental es que la protesta tiene que ser pacífica, no tiene que ser violenta; y si se incurre en la violencia, entonces el derecho de protección se anula. Lo que tampoco quiere decir que debe ser pasiva y en tanto no perjudique a otros en su rutina. Una protesta puede utilizar un parque, una calle, al igual que el resto de los ciudadanos, en un espacio público que tal vez interfiera con la actividad diaria.

Los espacios públicos son centrales en la protesta, que tal vez interfiera con los derechos democráticos de la sociedad, por lo que también debe ser temporal, al no poder ocupar esos espacios siempre.

En los últimos años, se ha dado el derecho de protestar y expresar sus puntos de vista, como el de la asociación libre, porque la democracia no es sólo votar en las elecciones. También significa expresar opiniones, retar algunas normas. La protesta es una forma de participar como un elemento fundamental del sistema democrático y sin la libertad de protesta, la protección, la facilitación del Estado, ésta no será escuchada.

Pedro Salazar

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

...la protesta ya no sólo se vuelve un derecho político sino que se vuelve una obligación moral de las personas que se reconocen a sí mismas una dignidad que están dispuestas a reivindicar y a defender frente a un Estado que los ha privado de ella.

Quizá lo primero que debemos tomar en cuenta es que una de las definiciones más acreditadas del Estado es que “es el monopolio de la fuerza legítima”, es decir, el tema del elemental uso de la fuerza, por parte del Estado, está presente en esta misma definición.

Sin embargo, la filosofía política más de tradición ilustrada,

liberal política, no económica, sostiene que no hay una relación más difícil de justificar entre los seres humanos que la relación de poder, porque ésta requiere una justificación especial, requiere ser justificada por parte de quien detenta el poder, porque es una relación artificial, desigual, vertical, es una relación potencialmente violenta.

Es decir, el Estado, el poder político, requiere de una justificación que es precisamente la búsqueda de su legitimidad. Sin la legitimidad necesaria, el uso de la fuerza por parte del Estado es puro arbitrio.

Si bien el Estado puede definirse como el monopolio de la fuerza legítima, en su actuación el uso de la fuerza por parte del Estado debe ser la razón última, extrema, la fuerza debe de ser la excepción y nunca la regla como mecanismo de actuación estatal. La obligación del Estado es lograr la coordinación de la convivencia de manera pacífica a través del consenso como regla y de la fuerza como excepción.

Y en ese sentido, la responsabilidad principal del Estado es generar las políticas públicas, los espacios, las medidas necesarias para que la convivencia se lleve a cabo como mecanismo para erradicar la violencia. Desde este punto de vista, al menos en una sociedad que pretende ser democrática y que pretende ser constitucional, la legitimidad

del Estado va a pasar por la garantía de los derechos de las personas. Por lo que un Estado democrático constitucional tiene como especial responsabilidad, para justificar su existencia, la garantía de los derechos de todas las personas. Esto no es nada más teórico, es un mandato jurídico, constitucional.

Nuestra constitución dice con toda claridad que todas las autoridades del Estado tienen la obligación de proteger, de respetar, de garantizar los derechos humanos.

Aquí hay un punto importante, los Estados que se exceden en el uso de la fuerza y que utilizan la fuerza como mecanismo de control, tarde o temprano pierden su legitimidad, porque un Estado que no echa mano del consenso y que se limita sólo a la fuerza, tarde o temprano pierde la legitimidad del mando.

Ahora bien, si la obligación principal del Estado es garantizar los derechos de las personas, tenemos que preguntarnos qué sucede si el Estado falla en esa obligación, si el Estado no cumple la obligación que le da legitimidad, que explica su existencia, me parece que en ese caso es precisamente en el que se activa el derecho a protestar, porque si lo que justifica al Estado, que le da legitimidad, es además de generar una convivencia pacífica a través de mecanismos que permitan el consenso, es

ofrecer garantías a los derechos de las personas; si el Estado no cumple con esa labor fundamental, entonces las personas tenemos el legítimo derecho a protestar por el incumplimiento del Estado, entre otras razones porque el Estado ha perdido la justificación que legitima su existencia.

En este sentido, la protesta se convierte en un derecho que sirve para reivindicar otros derechos; la protesta se convierte genuinamente en un mecanismo mediante el cual las personas reivindican lo que el Estado no está realizando como debería.

Si lo vemos desde el punto de vista de la teoría constitucional, los constitucionalistas dicen que en materia de derechos existen dos tipos de garantías: una es la garantía primaria que es el reconocimiento del derecho, por ejemplo en un ordenamiento constitucional; la segunda, es precisamente la garantía institucional, la que tiene que venir por parte del Estado, la garantía que crea el Estado para hacer efectivo el derecho.

Desde el punto de vista, ya no de la teoría constitucional, sino desde el punto de vista de una teoría política comprometida con la democracia, existe una tercera garantía –diría Rodrigo Gutiérrez– la garantía terciaria que es precisamente la protesta, porque si existe el reconocimiento del derecho y la garantía secundaria, institucio-

nal, falla, nosotros tenemos el derecho a reivindicar mediante la protesta la exigencia de que el bien que merece ser protegido en efecto sea protegido.

Si uno echa un vistazo a la obra de John Locke quien dice que el Estado sólo se justifica si garantiza los derechos, en este caso naturales y después positivos que le dan existencia, si no garantiza eso, dice Locke: “cuando el Estado falla en su obligación primaria –que puede ser por exceso en el uso de la fuerza, o puede ser por omisión en su función de brindarle garantía a los derechos– éstas pueden ‘apelar al cielo’ en una visión un poco teológica, y no sólo tenemos el derecho a protestar, tenemos algo más fuerte, tenemos la obligación de protestar, porque de la protesta ante el exceso o la omisión del Estado depende la reivindicación de nuestra condición como personas dignas.

Es decir, la obligación de protestar ante un Estado autoritario o ante un Estado indolente o un Estado incapaz, es una obligación, es una reivindicación de nuestra dignidad como seres autónomos titulares de derechos, porque si no protestamos perdemos entonces nuestra condición de personas titulares de derechos fundamentales.

Desde esta perspectiva, la protesta ya no sólo se vuelve un derecho político sino que se vuelve una obligación moral de las personas que se reconocen

a sí mismas una dignidad que están dispuestas a reivindicar y a defender frente a un Estado que los ha privado de ella.

Esta reflexión nos obliga a mirar a la protesta como una medida que tiene la legitimidad especial si está asociada a la reivindicación de los derechos, como un mecanismo para salvaguardar un modelo de sociedad democrático, incluyente, un modelo de sociedad justa.

También nos tenemos que preguntar: ¿Qué es el espacio público, para qué es y de quién es? El espacio público va más allá de la ciudadanía, es de las personas; es el espacio del encuentro y del desencuentro, de la recreación de la diversidad, de la pluralidad, en el que tiene que expresarse el conflicto que es inevitable en una sociedad compleja y plural, en el que tiene que reivindicarse la diferencia, en el que se tiene lugar la deliberación, lugar y sentido la participación; el espacio público para ser verdaderamente público, tiene que ser un espacio en el que cabemos todos y que debe ser aprovechado por todos.

Si las personas quedan excluidas del espacio público, en realidad lo que tenemos es un espacio totalizado por el Estado. Y de esta forma tenemos que aprender a vivir con la tensión, con el conflicto, con la pluralidad, con la diversidad, que caracteriza a las sociedades democráticas.

Y en esto estoy totalmente de acuerdo con lo que aquí ya se dijo, la participación no puede reducirse a votar, no puede reducirse a la participación en las formas políticamente correctas, en realidad las formas de expresión de los intereses y de las reivindicaciones sociales deben de tener cabida y formas de expresarse muy distintas.

En una sociedad democrática el buen ciudadano es el que desconfía del poder de manera constante, es el que pregunta y por qué, y el que coloca la duda una y otra vez ante la autoridad diciéndole: “tienes que justificar tu existencia, tienes que justificar tu legitimidad a través de las garantías de los derechos”.

Respecto a las formas de la protesta, que bien puede ser como en Argentina con el “cacerolazo” o los bloqueos de calles, en los que se puede afectar a otros ciudadanos, el Estado debe erigirse como el tercero ante dos partes en conflicto, y su actuación debe estar orientada a resolver las causas de la protesta y evitar que el conflicto se vuelva un problema entre ciudadanos; la obligación del Estado no se resuelve reprimiendo, la obligación está en buscar la causa de la protesta, reivindicando el derecho, desfondando el sentido y justificación de la protesta.

Sólo encuentro un límite para la protesta: la violencia. Norberto Bobbio señala que

los derechos humanos, la democracia y la paz son los eslabones de un mismo movimiento histórico y si lo que queremos es una sociedad de derechos y una sociedad democrática, la variable con la que no podemos avanzar es la violencia.

Barbora Bukovska

Directora general de Derecho y Política de Artículo19 (Londres)

...el uso de la fuerza también es una preocupación, pues hay un incremento de violencia contra las mujeres en países de África como Egipto, y también en Latinoamérica.

Esta organización tiene una filosofía de trabajo que es la libertad de expresión, derecho universal, que incluye todas las opiniones, por eso para nosotros la protesta es un ejercicio muy importante.

Hemos visto que las protestas tienen un gran impacto en las sociedades: cómo buscan un cambio en la política, en la economía y en otras áreas; aunque en opinión de algunos colegas, sostienen que la protesta se puede volver una amenaza cuando se torna violenta, por lo que es conveniente analizar cuáles son los límites en el derecho de la protesta y ver las diferentes restricciones en la libertad de expresión en la ley internacional.

En términos de protesta, interpretamos esto de manera muy general, como la desobediencia civil o las acciones que están violando la ley, pero también puede ser un ejercicio de libertad de expresión; de igual forma podemos ver cómo las nuevas tecnologías digitales se están utilizando como un medio de protesta organizada.

Quiero enfocarme en las principales violaciones que hemos visto en términos de protesta, a través de Artículo19. Desde el punto de vista del derecho internacional tenemos algunos estándares y circunstancias específicas en cómo estas limitantes no se están utilizando de manera adecuada y cómo hay que abordar algunos tipos de protesta. Estamos muy preocupados por esta forma de imponer requerimientos por adelantado cuando quieres organizar una protesta, porque tienen que notificar a las autoridades y a veces la ley simplemente niega permiso a manifestarse, a expresarse, y ello es una violación al derecho internacional. Al parecer esta actitud de la autoridad es sólo por cuestiones administrativas. Hemos visto una tendencia creciente de limitar las protestas en ciertas ubicaciones y aquí el problema también es el incremento de la privatización del espacio público, por ello algunos estados y municipios contratan agencias privadas para que tengan áreas o calles bajo su control.

Igualmente es preocupante la restricción de manifestarse a las minorías como a los indígenas, mujeres o grupos de homosexuales, y son muy estrictos al hacerlo; el uso de la fuerza también es una preocupación, pues hay un incremento de violencia contra las mujeres en países de África como Egipto, y también en Latinoamérica.

Otra medida de presión es responsabilizar a ciertos líderes de las protestas al impedirles que se manifiestan, a través de leyes penales, argumentando la difamación, con legislación específica que restringe este tipo de protestas. De igual manera se utiliza el bloqueo a señales, a través de censores, para impedir la comunicación vía Internet y que se reporten los hechos. En algunos países también se limita el uso de los medios sociales y de la tecnología para impedir documentar las violaciones a los derechos humanos.

En México, nuestra oficina ha sido muy activa al monitorear este tipo de actividades.

Documentamos la desobediencia civil de algunos grupos, que es utilizada para llamar la atención a su causa o en muchos casos por desesperación, porque hemos visto que la reacción de las autoridades han sido en muchos casos desproporcionada y severa. Se han reducido los espacios para la sociedad civil y ello se ve reflejado en muchos gobiernos que pretenden reducir la

libertades de expresión, de reunión, de asociación, violando el derecho internacional.

Tratamos de trabajar con instituciones y esto es muy importante: tenemos que poder trabajar con la policía para crear conciencia sobre las normas internacionales (de protección a los derechos humanos) para determinar si se están implementando de manera correcta.

Darío Ramírez

Director de Artículo 19 para Centroamérica y México

...no tenemos las herramientas necesarias para atender esa colisión de derechos en México.

Hay dos temas que quisiera poner en la mesa para su discusión: la primera es la diferencia de la violencia de quienes protestan y la violencia del Estado; la violencia del Estado, “proporcional” según términos acuñados, es una violación a los derechos humanos.

Y quiero plantear también tres ideas básicas: disenso, crítica y libertad, cuando pienso en protesta, y me parece que la tentación del Estado es esa “herramienta” de utilizar el derecho penal como la perspectiva para atacar el derecho a la protesta.

Si citáramos el artículo 8 constitucional, el primer cuestionamiento sería: ¿Qué pasa

con todas esas leyes inferiores que están pululando por todo el territorio nacional, esas que califican si la protesta es legal, si es válida, si tiene un fin legítimo, si destruye o no la paz social? Creo que aquí un primer señalamiento sería interesante que el uso que se le está dando al límite de la protesta es por la vía penal y ahí viene el papel del Estado en relación con la violencia.

Lo que nosotros hemos estado viendo en los dos últimos años en la ciudad de México es esta visión penal que se dedica principalmente a la distribución y nivel de castigos hacia los que protestan; esa visión penal que es apuntalada, corroborada, enaltecida por los medios de comunicación. Un ejemplo claro son los 90 titulares de la prensa que califican a los manifestantes como vándalos, hace unos años, o como anarquistas hoy, esa estigmatización usada desde un discurso público retomado por la prensa es, digamos, lo que está preponderando.

Y si nos vamos a la parte constitucional, a la protesta como un asunto de democracia, entonces creo que ahí esa tensión que hay entre derechos y creo que en derechos humanos, y en una democracia es muy común: publicidad versus privacidad, discurso ofensivo versus libertad de expresión, creo que hay un sinfín de colisión de derechos, y creo que hay una perspectiva –muy



persona— de que no tenemos las herramientas necesarias para atender esa colisión de derechos en México.

Me parece que el Poder Judicial, los medios de comunicación y la opinión pública, digamos construida con este discurso desde el gobierno y llevada por los medios, nos lleva a la restricción ilegal, a la estigmatización, persecución, y criminalización de la protesta. No exagero cuando hablo de esto. La tensión política suscitada en Puebla, la persecución de las autoridades hacia la madre de la víctima, es un ejemplo claro del uso del derecho penal como herramienta para contrarrestar las manifestaciones.

Si la protesta social, no desde la visión más romántica, es un resultado de la ineficacia del Estado y si ésta radica en que no garantiza ciertos derechos humanos, en México tiene una doble dimensión: la primera sería estos señalamientos de violaciones a derechos o la falta de accesos a derechos fundamentales, y por el otro lado, el conflicto que hay entre la voz, la expresión, por buscar el goce de estos derechos y la colisión con otros.

El mito de la colisión de derechos se resolvería muy fácil si le damos vuelta a la perspectiva y tomamos, como se ha hecho en otros lugares —y lo haremos más evidente con el

caso del *The New York Times* versus *Sollyvan*¹ una herramienta que pueda determinar qué derecho prevalece sobre otro. Yo no veo a nivel de Ministerio Público, de la policía ni de jueces la capacidad, el conocimiento y la noción de cómo deshacer este conflicto de derechos en México. Seguimos viendo violencia ilegal del Estado y falsos dilemas que se colocan en el espacio público, replicados por los medios, que nos impiden realizar un verdadero debate al respecto. **B**

¹ Resolución de la Suprema Corte de Justicia de los EU, en la que establece el concepto de "real malicia" y hace prevalecer el derecho de libertad de expresión. Según resolución del Juez W.J. Brennan: "La protección de la Primera Enmienda a la libertad de expresión en asuntos sobre cuestiones públicas..."

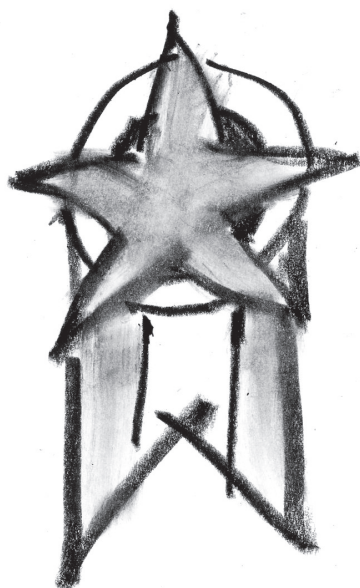
Transparencia fiscal y competencia electoral

José Eduardo Flores González

Introducción

Entender las causas del cambio institucional en lo general es importante por varias razones. Una de ellas es que nos permite conocer cuándo las instituciones son capaces de ajustarse por sí mismas en provecho de la ciudadanía, y cuándo son producto de la acción de actores y procesos externos. También, nos permite estimar los efectos que los cambios institucionales tienen en las decisiones de política y en sus resultados. En este documento investigamos de manera conceptual y empírica lo primero, a saber, los determinantes del cambio institucional en un tema muy concreto: transparencia fiscal.

El tema de la transparencia asociado al de la rendición de cuentas está adquiriendo un papel destacado en las discusiones sobre las finanzas públicas, la calidad de los servicios



y bienes públicos, así como en el examen y medición del desempeño institucional. De manera creciente este tema toma fuerza como un factor explicativo del desarrollo económico y social de los países, las regiones o, en el caso mexicano, de las entidades federativas del país (Aregional, 2003, p. 10).

Analizar el comportamiento de los procesos e instituciones que conforman, conjuntamente, la transparencia fiscal, toma relevancia no sólo en virtud de diversos escándalos mediáticos ocurridos en las administraciones estatales (Chiapas, Tabasco y Coahuila son algunos ejemplos), sino también por las dinámicas que se han desprendido de las nuevas condiciones de competencia política y electoral en el país, el surgimiento de nuevas tecnologías y plataformas de información, y la globalización del capital.

Durante la última década, el sistema político mexicano ha extendido y consolidado su proceso democratizador involucrando tanto a instituciones como a procedimientos en esquemas que buscan dar mayor transparencia a la gestión de los recursos públicos, así como establecer mecanismos más eficientes en la rendición de cuentas

Por su parte, la globalización ha situado al sistema político y a la forma de gobernar en una era en la que la calidad y la transparencia de las instituciones son factores de suma importancia para brindar certidumbre al capital privado y, así, atraer más inversiones y garantizar la estabilidad en el crecimiento económico (Aregional, 2005, p. 15).

Esta investigación se concentra en la estructura de competencia política y electoral al interior de los estados para explicar desenvolvimiento de sus políticas de transparencia fiscal, ya que los demás determinantes (tecnología y globalización) deberían repartirse de manera consistente a su desempeño económico. Es así que, a través de diversos instrumentos estadísticos y metodologías de estimación se analizan los impactos de factores políticos y electorales en la transparencia fiscal: composición de los congresos locales, número efectivo de partidos políticos, conformación de alianzas electorales,

orientación partidista y los calendarios electorales. A estos se añaden otras variables que intentan explicar el fenómeno por la vía de la vulnerabilidad fiscal y económica (caídas en el PIBE y el nivel de deuda pública).

Para alcanzar este objetivo, el estudio, de carácter cuantitativo, se divide en varias secciones, en arreglo a las disposiciones requeridas por el Instituto Federal Electoral. Primeramente, se emprende una revisión de la literatura académica más importante y reciente relacionada con la transparencia fiscal a nivel internacional, pasando por la experiencia mexicana y los estudios que la han abordado. Se incluye un análisis conceptual de la variable, sus implicaciones en el quehacer público, y las exploraciones empíricas que detallan sus causas en otros países. Enseguida, se realiza una exploración de la transparencia fiscal, señalando como se ha ido comportando a nivel estatal en años recientes. Se acompaña con una descripción de las variables explicativas a emplear, el tratamiento que reciben los datos para su estimación, y la postulación del modelo, en donde se permite corroborar la relación guardada entre sí. El estudio concluye con comentarios sobre los resultados obtenidos, sus implicaciones y nuevas líneas de investigación.

La transparencia fiscal es un

instrumento de la rendición de cuentas. El manejo claro y bien divulgado del ingreso y el gasto público es determinante del buen desempeño de los gobiernos, por la disciplina que impone, y determinante en la emisión informada del voto por parte de los ciudadanos. La transparencia fiscal genera círculos virtuosos del quehacer público, que fortalecen la democracia y la calidad de vida de los ciudadanos. Investigaciones como ésta, permiten entender cómo surgen o se mejoran las políticas de transparencia fiscal, ofreciendo información y evidencia sólida que coadyuve en la elaboración de políticas públicas conducentes a este estimable objetivo.

¿Es la competencia política y electoral una de las causas por las cuales se transparenta el manejo de las finanzas públicas en los estados de la República? ¿Cuáles son los elementos de esa competencia política y electoral que mejor explican el comportamiento de la transparencia fiscal a nivel estatal? Para resolver estas dudas, se construye una base de datos que se extiende de 2005 a 2012 para las 32 entidades federativas del país, y que incluye la conformación de los congresos locales, el número efectivo de partidos políticos conteniendo en las elecciones para gobernador y la conformación de alianzas electorales entre partidos.

Definición y alcances de la transparencia fiscal

La transparencia fiscal es un arreglo institucional, y como tal, es una plataforma o esfera pública en la cual interactúan agentes económicos, políticos y sociales, en los términos definidos por las propias reglas que le dan forma. Del apego a las «reglas del juego» y su configuración depende que la interacción ocurra, generando certezas y expectativas a modo (Hall y Taylor, 1996). En temas relacionados con el presupuesto y el gasto público, el arreglo prevaleciente determina en buena medida la conducta presente y futura de sus múltiples actores; en consecuencia, estudiar una de sus vertientes, la transparencia fiscal, es tarea de interés. Para dar norte y contenido a la investigación que se emprende, se recurre a una de las definiciones más exhaustivas de transparencia fiscal, ofrecida por Kopits y Craig (1998, p.1):

La transparencia fiscal se define [...] como la apertura de las funciones y estructura gubernamental al público, las intenciones de política fiscal, las cuentas públicas, y sus proyecciones financieras. Involucra un acceso rápido a información confiable, exhaustiva, oportuna, comprensible y comparable en las actividades de gobierno [...] de modo que el electorado y los mercados financieros puedan medir con precisión la posición fiscal del

gobierno y los verdaderos costos y beneficios de sus actividades, incluyendo su presente y futuro económico, así como sus implicaciones sociales.

De la definición se desprende que incrementar la transparencia fiscal brinda a los votantes, observadores, mercados financieros, y otros políticos, información sobre las intenciones detrás de la política fiscal, las acciones que se están tomando y sus consecuencias inmediatas. La importancia de esto ha sido destacada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), quien publicó en 1999 el «Código de buenas prácticas y transparencia en la política fiscal» y el «Código de buenas prácticas y transparencia de las políticas monetarias y financieras», conscientes del papel que desempeña la transparencia fiscal en la reducción de vulnerabilidades, por ejemplo, en escenarios de crisis y recesión económica, al favorecer la credibilidad y tranquilizar a los mercados financieros. Coincidentemente, la mayor parte de la literatura académica califica la transparencia fiscal como algo benéfico. Las razones, de acuerdo con Posen (2002), tienen que ver con la confianza, predictibilidad, credibilidad y coordinación que fomenta, así como su capacidad para inhibir el ruido en los mercados (suavizando el ciclo económico).

Sin menoscabo de lo anterior, es pertinente mencionar que otros autores señalan que sí puede haber tal cosa como una transparencia excesiva: Mayor transparencia puede provocar la sobreexposición de información y, en consecuencia, politizar asuntos en donde la flexibilidad es importante (Heald, 2003). Por otro lado, si la información se revela a agentes que la pueden utilizar nocivamente, un incremento en la transparencia se vuelve negativo.

Atendiendo los modelos empíricos que involucran transparencia, ampliamente entendida, como variable para estudiar fenómenos políticos, económicos o sociales, encontramos casos de relieve para los propósitos del presente estudio. Por ejemplo, Milesi-Ferreti (2004) desarrolla un modelo que investiga los efectos de la transparencia y las reglas fiscales. En él, asume que los políticos son miopes (debido a la probabilidad de ser reemplazados en la siguiente elección) y por lo tanto prefieren elevar los niveles de déficit público por encima de lo deseable. Partiendo de esto, la transparencia afecta las respuestas de los políticos bajo reglas fiscales: en una situación de alta transparencia, las reglas inducen a los políticos a hacer los ajustes fiscales necesarios para controlar el presupuesto y balancearlo; mientras que en una situación de transparencia baja,

las reglas fiscales fomentan la “contabilidad creativa”. Gavazza y Lizzeri (200) investigan los efectos de la transparencia y la competencia electoral entre votantes que valoran las transferencias focalizadas. Los autores encuentran que, en competencia electoral, la transparencia por el lado de gasto mejora el bienestar, mientras que la transparencia por el lado del ingreso contrae el bienestar al reducir los costos políticos de ofrecer transferencias ineficientes. Besley y Smart (2003) muestran que un incremento de la transparencia tiene dos efectos compensatorios en el bienestar del votante. Por un lado, más transparencia permite a los votantes distinguir de mejor forma a los políticos buenos de los malos; por el otro, una mayor transparencia tiene un efecto disciplinante entre en los políticos rentistas, lo que hace más difícil distinguirlos de los políticos que no lo son. Alt y Lassen (2006) exponen lo análogo, pero asumen que los políticos no persiguen rentas, sino que en realidad están motivados por el deseo de implementar sus propias políticas públicas en las regiones que gobiernan. Por ende, el efecto disciplinante desaparece, y la transparencia, de manera inequívoca, incrementa el bienestar de los votantes al facilitar la distinción entre buenos y malos políticos lo que, para el caso, se traduce en buenas y malas políticas públicas.

En lo concerniente a la transparencia en lo fiscal, encontramos los modelos teóricos provistos por Shi y Svensson (2002), Besley y Prat (2006), Alt y Lassen (2006a, 2006b), y Besley (2005). Las conclusiones primordiales de esta literatura son que la transparencia fiscal reduce la acumulación de deuda, la capacidad para generar ciclos de gasto electoral, los costos financieros de la deuda soberana, y aumenta los flujos de capital. Otro estudio de interés, Ferejohn (1999), se destaca de la mayor parte de la literatura académica al no considerar la transparencia fiscal como una variable exógena, es decir, determinada fuera del modelo. Ferejohn, elaborando un modelo de nivel y estructura de la información fiscal que se determina endógenamente, concluye que aquellos políticos deseosos por incrementar el tamaño del sector público deben incrementar antes los niveles de transparencia para que los votantes confíen en ellos y estén más dispuestos a entregarle más de recursos.

Transparencia fiscal e incentivos políticos

Dejando de lado la literatura que asume lo contrario, y partiendo de que la transparencia fiscal beneficia sin ambigüedades a los votantes, es claro que, en términos generales, no es una práctica seguida por la mayor parte de la clase política:

estos actores, típicamente, no tienen incentivos a adoptar prácticas fiscales más transparentes, pues al hacerlo disminuyen las ventajas que la información privilegiada les otorga sobre los mercados y los votantes (Alesina y Perotti, 1996, p. 403). Además, los políticos y gobernantes pueden despreciar la transparencia por otros motivos. Si se trata de políticos rentistas, es claro que no desean los efectos disciplinantes de la transparencia en tanto que devela la extracción de rentas; si se trata de malos gobernantes (aquellos promoviendo malas políticas públicas), no hay interés en que el votante sepa distinguirlos de los buenos gobernantes. A su vez, los gobernantes que pretenden ser reelectos (lo que, hasta hace poco, era imposible en nuestro país) pueden promover ciclos de gasto electoral en condiciones de opacidad fiscal, perjudicando los balances públicos, mientras que los políticos o gobernantes miopes pueden incurrir en déficit mayores a los deseados por el público. En pocas palabras, al limitar el margen de maniobra político y electoral, la transparencia fiscal permite una alineación entre los incentivos probablemente contrapuestos del político o gobernante incumbente y la sociedad en general.

A pesar de que, en la mayor parte de los casos, los gobernantes no tienen incentivos a transparentar los procesos

presupuestarios y el manejo de las finanzas públicas, se ha visto que mejores prácticas de transparencia fiscal son implementadas por estos gobiernos incluso en ausencia de presiones externas. Por ello, es pertinente preguntarse qué razones llevan a los gobernantes a implementar políticas de transparencia en el orden fiscal. En este artículo se exploran, sobre todo, las circunstancias de competencia política y electoral enfrentadas por el gobernante incumbente y su papel como determinantes de la transparencia fiscal en los gobiernos estatales.

La presión política puede influir en la exigencia de mayor transparencia fiscal a través de varios caminos. Para empezar, los cambios pueden ser impulsados por motivaciones ideológicas o de orientación política y partidista. Es el caso de aquellos partidos que llevan como bandera política incrementar o reducir el tamaño del sector público, o ampliar o reducir la carga fiscal. También están las motivaciones no partidarias provenientes, en algunos casos, de los aparatos burocráticos, los mercados financieros, instituciones supranacionales, etc. Los más importantes, para efectos del estudio, provienen de las condiciones de competencia política y electoral entre partidos. Estas condiciones crean incentivos a políticos y gobernantes incumbentes para cambiar los esquemas de

transparencia fiscal prevalentes, independientemente de su orientación ideológica o de partido, en virtud del interés por «atar las manos» de otros políticos que sean potenciales sucesores, o bien, otros incumbentes con los cuales hay que compartir el poder. Si el incumbente elige mantener un régimen de baja transparencia, intercambia la probabilidad de permanecer en la oficina, y disfrutar las ventajas de poseer información privilegiada, por el riesgo de ser reemplazado por un oponente que, de ser elegido, con toda probabilidad mantendría el mismo régimen de baja transparencia, persiguiendo objetivos políticos contrarios. Si el incumbente, en cambio, opta por un nivel de transparencia alto y se sujeta a una nueva disciplina, complica a su sucesor las posibilidades de operar en opacidad. Si la probabilidad de ser reemplazado es alta, los beneficios que conlleva limitar o restringir al oponente pueden más que compensar los costos de restringirse asimismo, cosa que debe esperarse en escenarios de elevada competencia electoral y, por supuesto, donde no se permite la reelección. Por lo tanto, la hipótesis es que el nivel de transparencia fiscal incrementa con la competencia política.

Los gobernantes incumbentes pueden desear no sólo sujetar las manos de sus sucesores potenciales sino también

las de otros políticos con los que, de manera contemporánea, comparten el poder. Es el caso en donde el partido político controlando el ejecutivo no tiene mayorías calificadas en el legislativo. Por razones análogas a lo ya descrito, es de esperarse mayores niveles de transparencia fiscal ahí donde los gobiernos divididos son más comunes.

Aunque el contexto y dinámica política/electoral es de sumo interés, existen otros mecanismos que podrían estar explicando los niveles de transparencia fiscal. Alt, Lassen y Rose (2006) señalan que, históricamente, importantes reformas fiscales y de transparencia han sido implementadas o reformadas después de periodos de estrés fiscal y económico. Esto es particularmente claro en el caso mexicano, en donde el elevado endeudamiento estatal de los últimos años y los numerosos casos de corrupción comentados en diversos medios de comunicación motivó la creación de la Ley de Deuda de Estados y Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en 2013 y 2009, respectivamente.

Todos estos elementos, incluyendo los mencionados en párrafos anteriores, permitirán la construcción de un modelo empírico que pruebe o refute su correspondiente papel en la determinación de la transparencia fiscal regional.

Transparencia fiscal en México

En México, los estudios de transparencia fiscal y sus causas no han sido explorados. La literatura académica se ha concentrado en realizar análisis descriptivos de su evolución a nivel federal: Elizondo Sierra-Mayer (2001), Chávez (2002), el estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México (2009), y Lozano y Rosenzweig (2014) son algunos de los más citados.

Tangencialmente se ha abordado la liga entre procesos presupuestarios, transparencia y competencia política en México. Diversos autores comentan que la emergencia de un Congreso opositor efectivo después de las elecciones de 1997 (cuando el partido hegemónico, el PRI, perdió la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión) generó una dinámica política que favoreció las capacidades del poder legislativo mexicano para monitorear e incluso modificar el presupuesto público en un margen no visto con anterioridad. (Weldon, 2002; Gutiérrez et al., 2001). El proceso se vio reforzado cuando en 2000 la oposición ganó las elecciones presidenciales por primera vez en 71 años. Hasta entonces, el arreglo institucional regulando el proceso presupuestario y fiscal en México, fue ignorado y neutralizado por los poderes meta-constitucionales del presidente: la Cámara de Diputa-

dos (la única lidiando con asuntos presupuestarios) aprobaba el presupuesto entregado por esta figura sin hacer mayores modificaciones ni señalamientos. En efecto, un atributo distintivo del poder legislativo mexicano había sido su irrelevancia (Weldon, 2002, p. 119). A partir del debilitamiento del régimen ejercido por el PRI, numerosos cambios se han dado con el objetivo de convertir a la Cámara de diputados en un contrapeso efectivo a la figura presidencial en temas fiscales. Los dos más importantes fueron la creación de una oficina de estudios presupuestales al interior de la Cámara en 1998, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP); el segundo, la creación de una oficina de fiscalización de carácter autónomo, la Auditoría Superior de la Nación (ASF), en 2000. A estos esfuerzos se suma la aparición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002, un organismo autónomo encargado de garantizar el acceso a la información pública, incluyendo la fiscal.

El surgimiento de estas instituciones de alcance fiscal demuestra que, en el caso federal, una mayor competencia política y electoral se puede traducir en contrapesos efectivos y en la implementación de mejores esquemas de gobierno, por lo que es de esperarse procesos análogos a nivel regional:

[...] estamos observando con mayor intensidad el funcionamiento de los pesos y contrapesos; en primer término, en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y, en segundo lugar, entre la Federación y las entidades federativas, lo que llevará a la conformación de un conjunto de instituciones políticas y económicas que normarán la asignación de los recursos fiscales, el diseño de las políticas públicas y la evaluación de los resultados (Are- gional, 2004, p. 16).

[...] las autoridades estatales se están viendo obligadas por las condiciones de la competencia por los recursos de inversión, por las demandas ciudadanas y la alternancia política, así como por disposiciones de la Federación cuando se trata de la ejecución de recursos federales, a generar y poner a disposición del público interesado la información relacionada con sus finanzas públicas, sus planes de gobierno y estrategias de fomento a las actividades económicas (Are- gional, 2004, p. 8).

Análisis descriptivo de la variable dependiente

Analizar la transparencia fiscal en las entidades federativas no es tarea sencilla. La ausencia de reglas fiscales homogéneas entre las 32 entidades federativas (recientemente resuelto con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, reformada en noviembre de 2012) dificulta la identificación de las prácticas y procesos más transparentes a lo largo del país. Afortunadamente, Aregional, una consultoría especializada en temas financieros y económicos con enfoque en las entidades federativas, realiza, desde 2002, el Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITIF), el cual cuantifica la disponibilidad y calidad de las leyes y documentos básicos relativos a las finanzas públicas y los programas económicos correspondientes a las entidades federativas en sus sitios de Internet. El ITIF representa un ejercicio único de transparencia, ya que otros esfuerzos similares en el país, como la Métrica de Transparencia, publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), no son de periodicidad anual, ni se concentran en temas fiscales. Además, el ITIF persigue objetivos afines a nuestro interés de referencia en el estudio: “conocer la manera en que las administraciones estatales facilitan el acceso a la información estadística, documental y legal para

toda aquella persona que se interese en conocer y analizar las actividades y los programas del conjunto de esas instituciones”.¹

El índice presenta algunos inconvenientes a sobrellevar. El cuadro 1 revela la multiplicidad de objetivos específicos que el índice ha perseguido con cada levantamiento. A pesar de que ninguno de estos objetivos es ajeno a la tarea de medir objetivamente la transparencia y la disponibilidad fiscal, su variabilidad impide que el indicador sea estrictamente consistente a lo largo del tiempo: Modificar año con año los objetivos del ITIF implica que las variables a considerar en la construcción del índice y los pesos asociados a cada una de ellas varían con el tiempo. De lo primero da cuenta el Cuadro 2, aunque no de manera exhaustiva;² mientras que de lo segundo se recomienda la lectura de cada uno de los reportes emitidos desde 2002 y hasta 2013 por Aregional, consultables en su sitio web.

Cuadro 1
Objetivos específicos del ITIF

Año	Objetivo
2013	Armonización contable
2012	Presupuesto de Egresos y calidad en el documento de traspaso de recursos federales a municipios
2011	Evaluación del desempeño y traspaso de recursos federales
2010	Clasificación económica del gasto y sistema de indicadores
2009	Indicadores de desempeño
2008	Costos operativos
2007	Calidad de las estadísticas
2006	Calidad de las Cuentas Públicas
2005	Congruencia programático – presupuestal
2004	Modernización de la función fiscalizadora
2003	Coordinación intergubernamental
2002	Disponibilidad

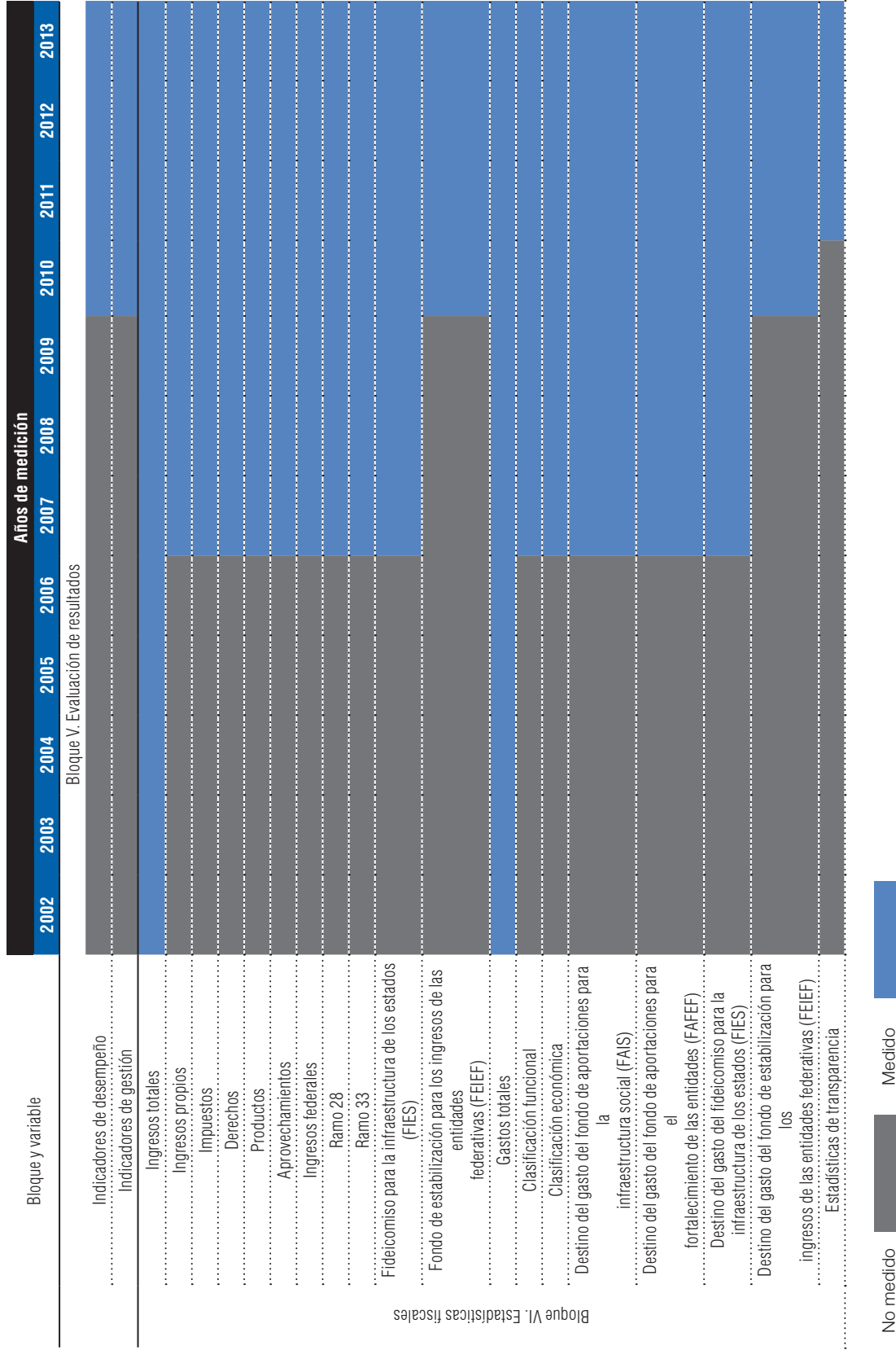
Fuente: Aregional.

¹ La consultoría justifica el uso del Internet como plataforma de medición de la transparencia fiscal de los estados, argumentando que “las nuevas tecnologías posibilitan disminuir sensiblemente los costos de obtención de la información fiscal, [...] su disponibilidad en las páginas de Internet estatales favorece la transparencia (Aregional, 2003, p. 10)”.

² Los bloques “Marco programático-presupuestal” y “Rendición de cuentas” tuvieron numerosos cambios en las ediciones 2012 y 2013, respectivamente, pero de índole cualitativa, por lo que no se plasman en el cuadro XX.

Cuadro 2
Variables que integran el ITIF a lo largo del tiempo

Bloque y variable	Años de medición											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bloque I. Marco regulatorio												
Ley de Hacienda												
Ley de Coordinación Fiscal												
Ley de Deuda Pública												
Ley de Catastro												
Ley de Fiscalización												
Ley de Transparencia												
Ley de Planeación												
Ley en Materia Presupuestaria												
Bloque II. Costos operativos												
Total de plazas del poder ejecutivo												
Sueldos de los funcionarios de primer y segundo nivel												
Acceso a convocatorias a licitaciones												
Ajudicación de licitaciones												
Padrón de proveedores												
Concesiones y licencias para la prestación, aprovechamiento y/o explotación de los bienes y servicios públicos												
Gastos de representación												
Inventario de bienes del patrimonio público estatal												
Bloque III. Marco programático-presupuestal												
Ley de Ingresos												
Presupuesto de Egresos												
Plan Estatal de Desarrollo												
Acuerdos de distribución de recursos federalizados a municipios												
Programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales												
Cartera de proyectos de inversión												
Bloque IV. Rendición de cuentas												
Acceso al periódico o gaceta oficial del estado												
Cuenta Pública												
Informe de Gobierno												
Informe de Finanzas Públicas												
Informe de Deuda Pública												
Costo de megaproyectos de inversión (obras públicas)												



Fuente: Regional.

En el Esquema 2 se aprecia que el ITIF se compone, de 2002 a 2007, de 4 bloques temáticos (marco regulatorio, marco programático-presupuestal, rendición de cuentas y estadísticas fiscales) constituidos por distintas variables indicadoras (o dummies) que revelan si el gobierno del estado pública en línea (o no) los documentos o información listados. En 2008 y 2009 se añade un nuevo bloque, costos operativos; a partir de 2010, se agrega evaluación de resultados. Igualmente, se observa que la mayor parte de las variables empleadas no fueron integradas para todos los años de medición, independientemente de la incorporación de nuevos bloques temáticos. Ambas circunstancias complican el análisis y el uso del ITIF como instrumento de transparencia fiscal entre estados; empero, es claro que no suponen una total desventaja analítica, ya que los estándares de transparencia fiscal están lejos de ser fijos. El ITIF hace más estricta y cierta la medición de la transparencia fiscal de los estados al consi-

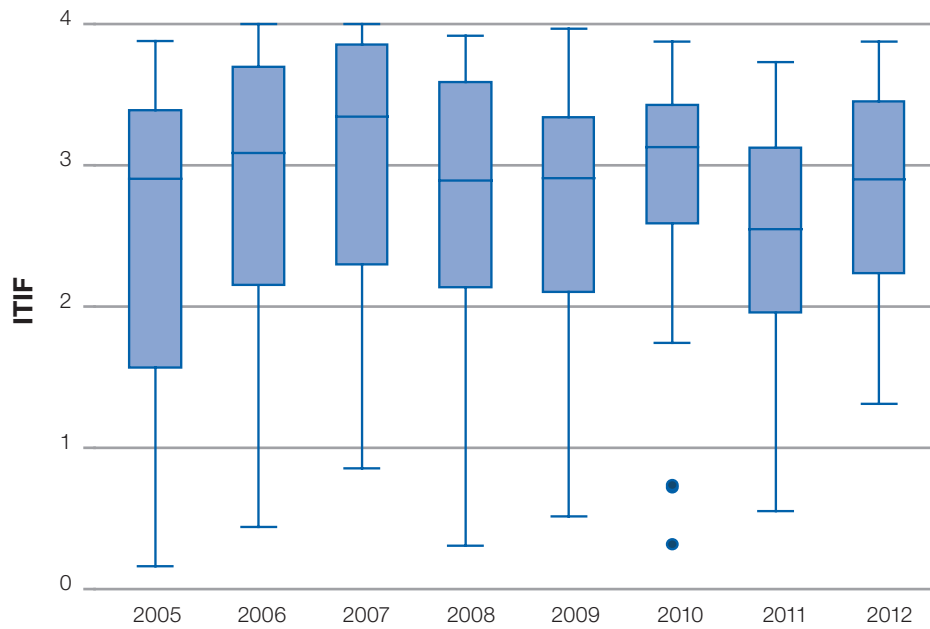
derar frecuentemente nuevas variables. Esto se traduce en si los gobiernos estatales publican en línea cada vez más documentos relacionados con el manejo de sus finanzas, y la forma en la que los presentan: si es de manera oportuna o no, su nivel de desagregación, su claridad, etc. Por lo tanto, para efectos del presente estudio, no se consideró necesario “corregir” estas circunstancias.

Lo que sí supone un problema analítico es el empleo de diferentes ponderadores en cada uno de los bloques temáticos que componen el ITIF a lo largo de los años, particularmente porque en algunos están ausentes. Esto puede ser corregido parcialmente realizando un esfuerzo de homologación que le permita al índice ser más comparable en el tiempo. Para ello, esta investigación se vale de los resultados obtenidos por bloque temático y los estandariza a través de la metodología de valores máximos y mínimos, de modo que todos tengan una calificación máxima de 1. Al sumar los resultados por bloque temático en el año,

obtenemos una calificación máxima del ITIF de 6 de 2010 a 2013, de 5 entre 2008 y 2009, y de 4 para el resto de los años; nuevamente, esos resultados finales se ajustan de modo que el valor máximo sea de 4, y así, poder llevar a cabo una comparación razonable. Los resultados se presentan en el Gráfico 1.

El gráfico revela el comportamiento relativamente estable del índice de transparencia fiscal. La calificación mediana ha fluctuado alrededor de los 3 puntos. Son relativamente claras tres etapas en la medición de la variable: en la primera, que va de 2005 a 2007, la transparencia fiscal avanza de manera importante en los estados, alcanzando su máximo histórico; en la segunda etapa, que va de 2008 a 2010, se observa una caída abrupta en la calificación mediana y una magna recuperación; y una tercera etapa, donde nuevamente se registra una caída de la calificación que coloca la mediana en su mínimo histórico, seguida de una vigorosa, pero insuficiente, recuperación en 2012.

Gráfico 1
Resultados del ITIF¹



Fuente: Elaboración propia con datos de Aregional.

¹ Debido a que el levantamiento del ITIF se realiza en el primer trimestre de cada año, los resultados de transparencia fiscal corresponden, en realidad, a lo realizado por los gobiernos estatales en el año previo. Es por ello que los resultados, por ejemplo, del ITIF 2013, corresponden a 2012. Es así que, para evitar problemas en las estimaciones que se realizan en el siguiente apartado, se procede a emplear los resultados de cada publicación del ITIF como correspondientes al año anterior.

El gráfico revela el comportamiento relativamente estable del índice de transparencia fiscal. La calificación mediana ha fluctuado alrededor de los 3 puntos. Son relativamente claras tres etapas en la medición de la variable: en la primera, que va de 2005 a 2007, la transparencia fiscal avanza de manera importante en los estados, alcanzando su máximo histórico; en la segunda etapa, que va de 2008 a 2010, se observa una caída abrupta en la calificación mediana y una magra recuperación; y una tercera etapa, donde nuevamente se registra una caída de la calificación que coloca la mediana en

su mínimo histórico, seguida de una vigorosa, pero insuficiente, recuperación en 2012.

Aunque parece no registrarse un avance sólido en la transparencia fiscal a lo largo de estos años, es notorio que la dispersión de las calificaciones por estado se ha ido estrechando. Esto es elocuente de un proceso de convergencia en las prácticas de transparencia fiscal entre entidades federativas, cosa que debe celebrarse en tanto que los índices de transparencia fiscal, en promedio, no han retrocedido, sino que se han mantenido relativamente estables. En el caso de que esto no hubiera

sido así, nos estaríamos enfrentando a una homologada carrera estatal hacia la opacidad.

Descripción de las variables independientes y postulación del modelo

Partiendo del marco teórico expuesto en la sección anterior, se propone investigar la transparencia fiscal como efecto de distintas variables de competencia política y electoral, orientación partidista o ideológica, episodios electorales, choques al crecimiento económico, y una variable de vulnerabilidad fiscal. Para los primeros, se propone tres estrategias. Primero, la presencia de mayorías

absolutas, relativas o minoritarias en los congresos locales del partido político detentando el gobierno del estado. Naturalmente, una mayor competencia política y electoral dificulta la obtención de mayorías absolutas en los congresos locales, por lo que es de esperar que, en su presencia, la transparencia fiscal se deteriore; o bien, que en la presencia de mayorías relativas o minoritarias se aliente. Segundo, la conformación de alianzas electorales entre partidos políticos, pues en escenarios electoralmente poco competidos no es muy razonable utilizar este tipo de estrategias dados los costos políticos que ello supone durante el ejercicio del poder (ya sea en la forma de reparto de puestos públicos, o mediante asignaciones de presupuesto partidistas que hubieran podido ser utilizadas en otros menesteres más provechosos para el político electo). Es sólo en escenarios de elevada competitividad electoral en donde la instalación de alianzas entre partidos tiene sentido, y donde los costos políticos pueden ser inferiores al beneficio electoral esperado. En consecuencia, la presencia de gobiernos ganados en alianza debería motivar la transparencia fiscal, o al menos, no perjudicarla. Tercero, el número efectivo de partidos políticos, esto es, el número de partidos que compiten en las elecciones a gobernador ajustado por el

porcentaje efectivo de votos que obtienen.³ El número efectivo de partidos mide la intensidad de la competencia partidista en las elecciones, y el grado de concentración del voto: en algunos estados, la competencia política y electoral es netamente bipartidista (PRI-PAN, PRI-PRD o PAN-PRD); en otros, los tres principales partidos políticos se disputan el resultado de las elecciones. Es de esperar que ahí donde la competencia política sea más cerrada y abultada, es decir, donde el número efectivo de partidos políticos sea elevado, prevalezcan condiciones que propicien la transparencia fiscal.⁴

En lo relativo a la orientación partidista o ideológica, se recurre a la base de datos electoral del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) para crear una variable que indique qué partido gobernó cada una de las entidades desde 2005 hasta 2012. Ex ante, no es claro cómo las posiciones de derecha, representadas por el PAN, o de izquierda, representadas por el PRD, impacten el desenvolvimiento de la transparencia fiscal en los estados.

³ Se utiliza el índice Laakso-Taagepera dado por la fórmula descrita a continuación, donde N it representa el número efectivo de partidos políticos en el año t para cada i estado, y m_{it} es la proporción de votos efectivos que obtuvo cada uno de los n partidos en la elección inmediata a gobernador:

$$N_{it} = \frac{1}{\sum_{j=1}^n \frac{m_{jt}^2}{j}}$$

⁴ Las dos últimas variables de competencia política y electoral se integraron con la información electoral recopilada y distribuida por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) en su sitio web, mientras que la primera (relativa la conformación del Congreso local) fue integrada con la información facilitada por Juan Fernando Ibarra, estudiante doctoral de ciencia política en la Universidad de Chicago, y actualizada con los datos obtenidos en las páginas electrónicas de los congresos estatales e institutos electorales locales.

Dado el contexto mexicano, y la historia de partido hegemónico que el PRI ha personificado hasta 1997, es de esperar que ambos partidos en el gobierno, en tanto que partidos de oposición histórica, alienten la transparencia fiscal en cuanto limite las acciones futuras de un gobierno contrario al suyo. En otras palabras, se conjetura que los gobiernos del PAN o el PRD promuevan la transparencia fiscal a fin de atar las manos del PRI en caso de su posible retorno al poder ejecutivo estatal, aunque no queda claro cuál de estos dos partidos lo haga con mayor vigor.

También se añaden variables que intentan aproximar el efecto sobre la transparencia fiscal de los ciclos electorales y económicos. Para el primero, se incluyen dos variables del calendario electoral: año de elecciones federales y año de elecciones locales. Sobre las elecciones locales, se espera una disminución de la transparencia fiscal, pues los políticos incumbentes tienen incentivos a ocultar el uso y destino de ciertas partidas del gasto con fines electorales que, naturalmente, les benefician. Sobre las elecciones federales se espera un efecto ambiguo, ya que si bien los incentivos a la opacidad fiscal permanecen, el alcance de estas medidas puede estar limitado por la injerencia del poder ejecutivo federal (quien puede reforzar estos incentivos o combatirlos). Los

datos se obtuvieron de los institutos electorales estatales y el Instituto Federal Electoral (IFE). Con respecto al ciclo económico, únicamente se incorpora una variable indicadora para los años en los cuales se presentaron caídas del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE). Se prefirió este método a incorporar explícitamente el comportamiento del PIBE (ya sea en términos de nivel o de tasa) por los problemas de endogeneidad que pueden presentarse en las estimaciones. Como se argumentó, la transparencia fiscal, al imponer disciplina, incentivar un mejor uso del gasto público, permitir a los votantes distinguir a los buenos políticos de aquellos que no lo son, etc., debe incidir en la calidad de vida de los ciudadanos, y por supuesto, en el crecimiento económico. Utilizando una variable que indique los años en los cuales ocurrió un choque en el crecimiento económico (o shock) se corrige parcialmente este problema, ya que buena parte de las recesiones están motivadas por actividades industriales y comerciales, altamente dependientes del desempeño económico fuera de nuestras fronteras. Los datos del PIBE se obtuvieron del INEGI.

Por último, se añade una variable de vulnerabilidad fiscal retratada en la deuda pública de los estados (sin incluir municipios) como porcentaje del PIBE. Como argumentan Alt, Lassen y Rose (2006, p. 11),

muchas veces las políticas de transparencia fiscal son impulsadas como consecuencia de periodos de estrés fiscal y económico. En el caso de las entidades federativas, la deuda pública acumulada es una de las pocas variables cuyo registro y divulgación, realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), permite conocer las condiciones que guardan sus finanzas públicas. Una vez ajustadas por el tamaño de sus respectivas economías, la deuda pública puede emplearse como una variable de vulnerabilidad o estrés fiscal que explique el comportamiento de la transparencia fiscal. Su uso está razonado en acontecimientos recientes que han devenido en escándalos mediáticos y en expresiones de ley que las controlen: el caso de la Ley de Deuda de Estados y Municipios, aprobada en el verano de 2013, que incluye mecanismos para una mayor transparencia en la contratación de la deuda pública, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, reformada en el otoño de 2012 pero vigente desde 2009, que pretende armonizar los sistemas de información financiera con las actividades de todas las entidades gubernamentales, incluyendo los gobiernos de los estados.

Aunque la motivación por incluir alguna variable que mida la vulnerabilidad fiscal es clara, la variable puede presentar problemas de endogeneidad,

siendo que una mayor opacidad fiscal puede ser determinante de un proceso de endeudamiento agudo. Sobre esto se hablará más adelante.

Todo lo previo permite la construcción de un modelo empírico que permite estimar el efecto de variables políticas y económicas en el nivel de transparencia fiscal. La especificación básica queda como se señala a continuación, donde y_{it} es el nivel de transparencia fiscal del estado i en el año t (medido a través del ITIF), α_i es el efecto fijo por estado, i es el efecto fijo por año, p_{st} es un vector de variables de competencia política o electoral (mayorías absolutas o relativas en el Congreso local, número efectivo de partidos políticos y presencia de alianzas electorales), q_{it} es una variable categórica que indica el partido gobernante, r_{it} es un vector de variables *dummy* para los años de elección federal y local, s_{it} es una variable *dummy* para los *shocks* o contracciones económicas, x_{it} es la deuda pública del estado como porcentaje del PIBE y u_{it} es el error aleatorio:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta t + \gamma p_{it} + \delta q_{it} + \epsilon r_{it} + \theta s_{it} + \vartheta x_{it} + u_{it}$$

Metodología y resultados

Con el afán de conocer los factores que explican el comportamiento de la transparencia fiscal en las 32 entidades fede-

rativas, se recopilan los datos de las variables ya mencionadas en el apartado anterior para los años que se extienden de 2005 a 2012. Debido a la variabilidad observada a nivel de los estados, se utilizan estimaciones de tipo panel con efectos fijos para corregir problemas de heterogeneidad unitaria. Corridas preliminares detectaron problemas de heteroscedasticidad y auto correlación de primer orden en los errores aleatorios, por lo que se emplearon estimaciones robustas para corregirlos. Como ya se dijo, se añadieron efectos fijos de tiempo, es decir, variables dummy que capturan el efecto causado por el impacto de fenómenos temporales en las variables dependientes y que no están siendo explicados por las variables independientes introducidas. Se estiman dos modelos, donde el segundo corrige algunos problemas de endogeneidad que podrían estarse suscitando (modelo B), mientras que el primero los pasa por alto (modelo A). Ambos resultados se reportan en el Cuadro 3.

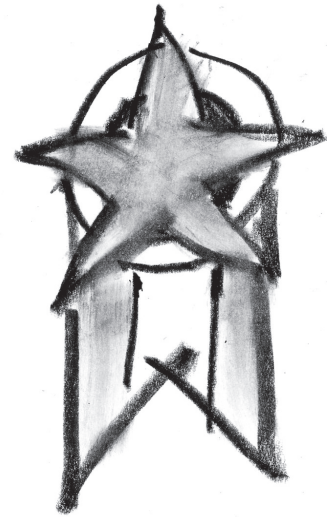
Como vemos, el modelo A revela la importancia estadística de las mayorías relativas a nivel estatal, la orientación ideológica (representada en el partido gobernante), haber ganado o no las elecciones a gobernador a través de alianzas entre partidos, el número efectivo de partidos contendiendo en cada elección estatal, las

elecciones federales, y el porcentaje de deuda pública con respecto al PIBE.

El primer resultado es de esperarse: En la presencia de mayorías relativas en el Congreso local, la transparencia fiscal tiende a elevarse. Con esto, se comprueba que las condiciones de competencia política y electoral al interior de los congresos de los estados están impactando positivamente en los mecanismos e instrumentos de transparencia y disponibilidad de información fiscal. La mayor presencia de gobiernos divididos en lo local, es decir, donde el partido en el gobierno no tiene el control del Congreso, se está traduciendo en una oposición parlamentaria efectiva, por lo menos en lo que compete a los temas relacionados con la transparencia fiscal.

Con respecto a la orientación ideológica o partidista, notamos que los gobiernos perredistas, comúnmente denominados de izquierda, son los que más han avanzado en la apertura y transparencia de los procesos presupuestarios. Los gobiernos emanados del PAN hacen otro tanto, aunque en menor magnitud. Ambos resultados colocan a las ideologías de izquierda y derecha nacionales como alternativas políticas de transparencia fiscal frente al partido de centro, representado por el PRI.

De la mano de lo anterior, vemos que aquellas elecciones



a gobernador ganadas en alianza (independientemente del partido que la lidere) alimentan la transparencia fiscal. Esto es consistente con la idea de que mayor competencia política y electoral se debe traducir en políticas públicas más transparentes: los partidos políticos forman alianzas porque los costos políticos de hacerlo son inferiores a los costos asociados con perder una elección, evento más que probable en condiciones de competencia electoral. De modo que las nuevas condiciones democráticas motivan la conformación de alianzas como síntoma, y a través de ellas, el poder ejecutivo estatal enfrenta contrapesos en su funcionamiento interno. En gobiernos de alianza, el gobernador confronta aparatos burocráticos y miembros del gabinete alineados con otros partidos políticos que, aunque aliados en lo electoral, no tienen por qué compartir ideología, ni futuro político común.

Cuadro 3
Resultado de las estimaciones

Variable dependiente: Transparencia fiscal	(A)				(B)			
	Coefficiente	Error estándar	P valor	Significancia estadística	Coefficiente	Error estándar	P valor	Significancia estadística
Mayoría absoluta	0.142	0.151	0.347		-0.127	0.471	0.788	
Mayoría relativa	0.275	0.142	0.052	*	1.015	0.582	0.091	*
PAN	1.103	0.260	0.000	***	-0.672	1.121	0.553	
PRD	1.805	0.258	0.000	***	-3.176	3.509	0.372	
Alianza	0.806	0.224	0.000	***	-0.541	1.533	0.726	
PAN * Alianza	-1.271	0.398	0.001	***	0.415	2.055	0.841	
PRD * Alianza	-1.566	0.431	0.000	***	3.669	4.906	0.460	
Partidos efectivos	0.592	0.151	0.000	***	1.275	0.363	0.001	***
Elecciones locales	0.015	0.064	0.809		-0.032	0.090	0.722	
Elecciones federales	0.337	0.189	0.075	*	1.091	0.560	0.060	**
Shock	-0.145	0.169	0.390		-0.744	0.359	0.046	**
Deuda pública	-8.631	4.226	0.041	**	-17.982	21.201	0.403	
Observaciones	254				254			

Las variables de interacción intentan aproximar el efecto que los gobiernos emanados de distintas expresiones políticas tienen en la transparencia fiscal cuando ganan elecciones en alianza. Los resultados son de llamar la atención, ya que el signo de los coeficientes se vuelve negativo. Cuando conjuntamos los coeficientes obtenidos en uno y en otro caso para obtener el efecto global de ganar una elección en alianza (o lo que es lo mismo, sumar los coeficientes de interacción, y los coeficientes aislados de orientación ideológica y presencia de alianzas electorales), observamos que ambos gobiernos, aún en alianza, incrementan la transparencia fiscal, aunque en magnitudes muy inferiores a la que registran cuando ganan solos.

Efecto global de ganar en alianza	
PAN	PRD
$1.103+0.806-1.271=0.638$	$1.805+0.806-1.566=1.045$

Otra variable de competitividad política es el número efectivo de partidos políticos contendiendo en las elecciones a gobernador. De nuevo, se comprueba que a mayor competencia política, en este caso mayor número efectivo de partidos políticos, se sigue un incremento en los índices de transparencia fiscal del estado. Dado que esta variable mide de manera aproximada la polarización o concentración del voto estatal a gobernador, ofrece información sobre las condiciones que enfrentan

candidatos y políticos incumbentes en el ejercicio del poder ejecutivo. Un número bajo de partidos efectivos revela menos contrapesos políticos, institucionales y meta-legales, traduciéndose en una menor apertura y transparencia de las finanzas públicas locales.

La presencia de elecciones a nivel federal alienta la transparencia fiscal de los gobiernos estatales, mientras que las elecciones locales no tienen efecto significativo. El efecto de las elecciones federales podría estar explicado en la oposición política que representan los gobiernos estatales al federal. Los años de estudio considerados se extienden al último bienio de Vicente Fox y el sexenio de Felipe Calderón, ambos pertenecientes al PAN. En esos años, la mayor parte de los gobiernos estatales estaban gobernados por la oposición política (PRI, PRD). Es probable que diversas presiones hayan provenido de parte del gobierno ejecutivo Federal hacia los estados y sus haciendas públicas, con el objetivo de transparentar sus finanzas durante estos episodios electorales, y contrarrestar con ello los ciclos políticos del gasto que comúnmente se registran en las democracias. Otra conjetura, menos verosímil, argumentaría que los políticos locales están interesados en promover una imagen de disciplina y responsabilidad fiscal atractiva para los votantes, transmitiendo esos valores al

partido político que representan en espera de resultados electorales positivos a nivel nacional. Sin embargo, esto implicaría, para los políticos incumbentes locales, atarse las manos en términos fiscales por el resto de su mandato, lo que podría contravenir sus propios intereses y objetivos políticos, incluso los de su propio partido a nivel regional; de modo que, para que esta conjetura sea cierta, es necesario asumir una disciplina central de partido muy fuerte.

Por último, observamos una correlación negativa entre transparencia fiscal y deuda pública. El resultado sugiere que el manejo de las finanzas públicas, por parte de los políticos locales, se vuelve más opaco a medida que el endeudamiento público crece. Esto parece encajar con algunos eventos registrados en la prensa nacional en años recientes, en donde el destino de los múltiples financiamientos otorgados a los estados no es claro, así como el proceso que les dio pie. Por ejemplo, en diciembre de 2012, el gobernador saliente del estado de Chiapas heredó obligaciones financieras superiores a los 40 mil millones de pesos; pese a ello, el gobierno del estado fue incapaz de pagar los salarios de cientos de sus trabajadores en el último par de meses (Hernández, 2012). Tiempo después se supo que las arcas del estado registraban un faltante por más

de mil millones de pesos (Herrera, 2013). En Tabasco, en enero de 2013, el gobernador electo reveló que la deuda pública real del estado era 7 mil millones de pesos mayor que el número oficial reportado por la administración anterior (*Animal Político*, 2013). En Coahuila, el ejecutivo local manipuló y falsificó información que fue presentada y revisada por el Congreso local, autorizando miles de millones de pesos en contratos de deuda (*Animal Político*, 2011).

Aunque estos ejemplos parecen retratar con claridad como la opacidad en el manejo de las finanzas públicas puede ir de la mano con el endeudamiento público, también retratan un posible problema de endogeneidad en los datos, es decir, que el deterioro de la transparencia fiscal sea lo que explique el endeudamiento público de los estados; después de todo, la especificación básica del modelo esperaba una correlación positiva entre ambas variables, manifestando los efectos que el estrés fiscal desencadena en la implementación de mejores prácticas de ingreso y gasto público. De ahí la importancia de incluir una segunda estimación del modelo, esta vez, corrigiendo por posibles problemas de endogeneidad, por medio de la metodología de Arellano y Bond.

Arellano y Bond (1991) construyen un estimador basado en el Método Generalizado

de los Momentos (GMM), que utiliza variables instrumentales con los retardos y primeras diferencias de todas las variables del modelo, lo que permite corregir la endogeneidad mencionada. El uso del estimador de Arellano y Bond se recomienda para paneles con muchos individuos y pocos periodos, como es nuestro caso. Aquí, se emplea el sistema de ecuaciones descrito en las expresiones (1) y (2), es decir, una ecuación en niveles y otra en primeras diferencias, empleando errores estándar y matrices de covarianza robustas. Los resultados se despliegan en el Cuadro 3 (modelo B).

$$\Delta y_{it} = \Delta \beta t + \gamma \Delta p_{it} + \delta \Delta q_{it} + \epsilon \Delta r_{it} + \theta \Delta s_{it} + \vartheta \Delta x_{it} + \Delta u_{it} \quad (2)$$

Como vemos, en el modelo B los resultados cambian sensiblemente. Ahora, solamente cuatro variables explicativas son relevantes: las mayorías relativas en los congresos locales, el número efectivo de partidos políticos, la presencia de elecciones federales y los choques al crecimiento económico o shocks.

Que el partido en el ejecutivo posea mayoría relativa en el Congreso local mantiene su importancia y efecto en la transparencia fiscal de los estados, al igual que el número efectivo de partidos políticos contendiendo en las elecciones

a gobernador. Ambas variables, al medir el grado de competencia política y electoral que se vive en las entidades federativas, coinciden con los resultados del modelo A y permiten confirmar la hipótesis de que la competencia en estos rubros es una de las principales razones detrás del incremento de la transparencia y la disponibilidad de información fiscal. (Note el lector la importancia que cobran en la segunda estimación, al apreciarse magnitudes muy superiores a las obtenidas en el modelo A).

Asimismo, las elecciones federales mantienen su importancia relativa y efecto positivo en la transparencia fiscal de los estados, aunque la magnitud es ahora casi tres veces mayor. Nuevamente, las elecciones locales no parecen incidir de manera negativa o positiva en el manejo claro y abierto de las finanzas públicas. Otra coincidencia entre ambos modelos la observamos en la conformación de mayorías absolutas por parte del partido que detenta el poder ejecutivo. En ningún caso la variable parece explicar de manera positiva o negativa a la transparencia fiscal, por lo menos no de modo estadísticamente significativo.

Utilizando la metodología Arellano-Bond, los shocks o choques al crecimiento económico estatal sí son importantes a la hora de explicar los vaivenes de la transparencia fiscal

local. Al mantener una correlación negativa con la variable dependiente, se colige que la presencia de recesiones deteriora la transparencia fiscal, posiblemente porque los gobernantes incumbentes echan mano del ingreso y gasto público de manera opaca a fin de promover su supervivencia política en un entorno ríspido y electoralmente desfavorable. Soportando esto, existe evidencia de que la más reciente recesión económica registrada a nivel nacional (2009) provocó, entre otras cosas, el endeudamiento desmedido de las entidades federativas (Armella, 2013; ASF, 2011).

Estos resultados, aunque coinciden parcialmente con las conclusiones del modelo A, echan por tierra la orientación ideológica o partidista y la presencia de alianzas en el gobierno como factores determinantes de la transparencia fiscal en los estados. Esto implica una causalidad inversa a la originalmente planteada, esto es, la transparencia de las finanzas públicas tiende a favorecer electoralmente a los partidos de izquierda y derecha mexicanos, respectivamente, el PRD y el PAN, o en otras palabras, perjudicar al partido de centro e históricamente dominante, el PRI. La conjetura es clara: Un gobierno más abierto permite una mayor alternancia política. La presencia de un partido político u otro en el ejecutivo esta-

tal no determina de manera negativa o positiva del comportamiento de la transparencia fiscal. Lo análogo ocurre en el caso de que la elección sea ganada en alianza, independientemente de quién la lidere.

El modelo B es exitoso en corregir la endogeneidad asumida entre deuda pública y transparencia fiscal. Como vemos, la variable pierde significancia estadística, de modo que la transparencia parece estar determinando la vulnerabilidad fiscal (como se lee en el modelo A) y no a la inversa, como originalmente se había planteado. En otras palabras, los poderes estatales primero deterioran los procesos presupuestarios y la disponibilidad de la información fiscal para emprender una carrera de endeudamiento como la observada en años recientes.

Conclusiones y nueva agenda de investigación

Coadyuvada por las nuevas tecnologías de la información, la globalización del capital físico y financiero, y las presiones que esto ejerce sobre el quehacer público, la transparencia fiscal en nuestro país ha cobrado una relevancia inusitada a raíz de las nuevas condiciones políticas y electorales que han acontecido. La alternancia democrática experimentada en distintas esferas del poder ha propiciado un entorno de mayor apertura en las actividades

de políticos y gobernantes que muchas veces se han visto plasmadas en nuevos arreglos institucionales o mejores procedimientos.

Si bien esto es claro en el caso federal, otro tanto se ha visto a nivel estatal. Aunque el avance no ha sido del todo firme, los gobiernos de los estados, en su mayoría, han vivido un proceso de convergencia y estandarización de sus reglas, prácticas y procedimientos fiscales, muchos de ellas conducentes a hacer más abiertas y transparentes sus administraciones.

En esta investigación, se analizan los factores políticos, electorales, económicos y fiscales que dan pie a las variaciones de las prácticas o arreglos institucionales que promueven la transparencia fiscal. Empleando el Índice de Transparencia de la Información Fiscal elaborado por Aregional, modificado y homologado, en conjunción con numerosas variables comúnmente empleadas en estudios similares para otros países, se obtienen resultados que permiten afirmar que la transparencia fiscal a nivel estatal está fuertemente fincada en las condiciones de competencia política y electoral prevalecientes. Para ello, se emplearon dos modelos econométricos que expresan el impacto cuantitativo de estas condiciones y de los demás factores.



A pesar de las divergencias, ambos modelos coinciden en la importancia de al menos dos variables de competencia política y electoral como determinantes de la transparencia fiscal: las mayorías relativas en los congresos estatales y el número efectivo de partidos políticos conteniendo en las elecciones a gobernador, corroborando la hipótesis de que a mayor competencia en lo político se sigue una mayor apertura en lo fiscal. También se prueba la existencia de un componente cíclico en el comportamiento de la transparencia fiscal, expresado en el calendario electoral federal, y no en el local. Por último, se encuentra que la transparencia fiscal es sensible a las contracciones de la economía, posiblemente articulado en su detrimento para estimular el déficit y el endeudamiento público.

Estos resultados revelan el valor de la alternancia democrática y la verdadera competencia electoral para configurar los incentivos de los políticos y gobernantes incumbentes, o en espera de serlo, en favor de la ciudadanía. La transparencia fiscal, en tanto que instrumento para la rendición de cuentas, supone un beneficio a la ciudadanía en general, con lo que la consolidación de congresos

locales que funjan como contrapesos efectivos al poder ejecutivo estatal es una tarea de primer orden, al igual que la garantía de elecciones justas para todos los actores involucrados.

Una divergencia entre los resultados obtenidos en los dos modelos tiene que ver con la orientación ideológica o partidista del gobierno en turno y su efecto en la transparencia fiscal. De manera preliminar, se observa que los partidos que se formaron en la oposición (PAN y PRD), impactan de manera positiva en los niveles de transparencia de las entidades que gobiernan. Lo análogo ocurre en condiciones de alianza, aunque el efecto agregado parece ser inferior a cuando cada uno de ellos gobierna sin alianza. El resultado no parece sostenerse cuando se corrige la estimación por la presencia de endogeneidad, con lo que la conclusión cambia: la causalidad va en el orden inverso, y es la apertura lo que facilita el arribo de expresiones políticas diferentes al PRI al poder.

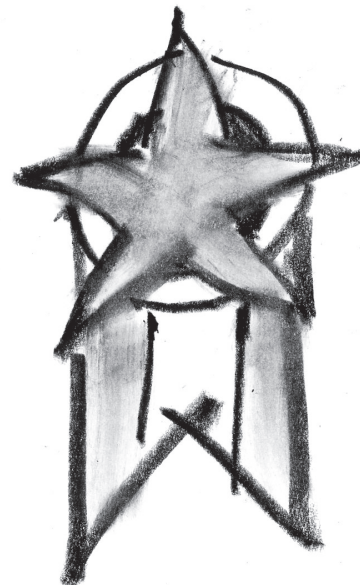
Esta misma corrección también permite identificar que el endeudamiento público estatal está siendo propiciado por la falta de transparencia fiscal. Afortunadamente, el problema ha sido abordado con la

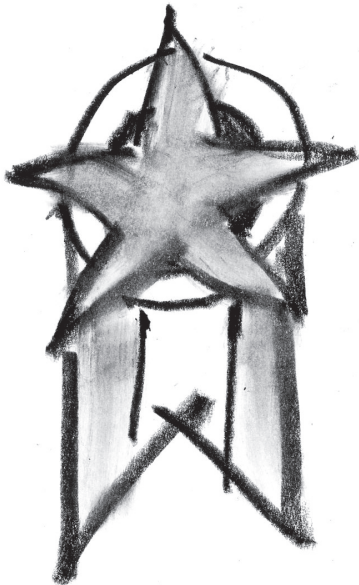
promulgación de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, que impone una regulación más estricta de las obligaciones financieras locales. Los resultados de su implementación deberán apreciarse en el corto y mediano plazo.

Como es natural en este tipo de ejercicios, se requiere más información y de mejor calidad para poder arrojar resultados que sean concluyentes e irrefutables. Nuestra variable de transparencia fiscal, el ITIF, adolece de no ser estrictamente consistente en el tiempo, haciendo ideal la revisión y actualización de los resultados del índice en años anteriores bajo las métricas que se han ido incorporando. Por otro lado, es necesario integrar otro tipo de indicadores de vulnerabilidad fiscal, y no solamente las relativas al endeudamiento público. Incorporar el efecto de los déficit o superávit fiscales en la transparencia fiscal estatal es un comienzo que podrá ser facilitado en la medida que sus respectivas cuentas públicas ofrezcan información estadística armonizada entre sí y en el tiempo. Todos estos elementos deberán ser integrados en nuevas líneas de investigación con miras a robustecer los resultados aquí obtenidos. **B**

Bibliografía

- A detalle, el caso del endeudamiento de Coahuila. (2011, 5 de diciembre). *Animal Político*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 del sitio www.animalpolitico.com
- Alesina, A., y Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 401-407.
- Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006a). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006b). Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science*, 50(3), 530-550.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., y Rose, S. (2006). *The causes of fiscal transparency: evidence from the US states*. IMF Staff Papers, 30-57.
- Ar Información para Decidir. (2013). La información fiscal de las entidades federativas de México: Índice de Transparencia 2003. México: Autor.
- Arellano, M., y S. Bond. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies* 58, 277-297.
- Armella Olazábal, S. (2013). El fenómeno de la restricción presupuestal flexible en los gobiernos subnacionales en México: un análisis de la deuda pública estatal. (Tesis de licenciatura). México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Besley, T. (2007). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, T., y Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *The American Economic Review*, 720-736.
- Besley, T., y Smart, M. (2007). Fiscal restraints and voter welfare. *Journal of Public Economics*, 91(3), 755-773.
- Elizondo, C. (2001). *Impuestos, democracia y transparencia*. En serie La Rendición de Cuenta: 2. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. En A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.) *Democracy, accountability, and representation* (Vol. 2, pp. 31-53). Cambridge, MA, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Gavazza, A., y Lizzeri, A. (2009). Transparency and economic policy. *The Review of Economic Studies*, 76(3), 1023-1048.
- Gutiérrez, J., Lujambio, A., y Valadés, D. (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: Una Perspectiva Histórica y Comparada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.





- Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Heald, D. (2003). *Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice*. *Public Administration*, 81(4), 723-759.
- Hernández, E. (2012, 19 de diciembre). Estallan adeudos a Velasco. Periódico *Reforma*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 del sitio www.reforma.com
- Herrera, R. (2013, 15 de enero). "Pierde" Sabines \$ 1,000,000,000. Periódico *Reforma*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 del sitio www.reforma.com
- Ibarra, J. F. (2011). Base de datos políticos y administrativos de los estados de la República Mexicana.
- Kopits, G., y Craig, J. D. (1998). Transparency in government operations. Occasional Paper No. 158. Washington, DC., EE.UU.: Fondo Monetario Internacional.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). *Effective number of parties: A measure with application to West Europe*. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.
- Lozano, J. A. y de Rosenzweig, F. La transparencia y acceso a la información pública como herramientas del presupuesto basado en Resultados. Recuperado el 28 de febrero de 2014, del sitio Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Francia: Autor.
- Posen, A. S. (2003). Six practical views of central bank transparency. *Central Banking, Monetary Theory and Practice: Essays in Honour of Charles Goodhart*, 1, 153-172.
- Presa, J. C. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Shi, M. y Svensson, J. (2002). Conditional Political Budget Cycles. CEPR Discussion Paper No. 3352.
- Tabasco: Exhibe Núñez anomalías financieras de Granier. (2013, 22 de febrero). *Animal Político*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 del sitio www.animalpolitico.com
- Weldon, J. A. (2002). *The legal and partisan framework of the legislative delegation of the budget in Mexico*. *Legislative Politics in Latin America*, 377-410.

La capacidad institucional de los municipios mexicanos

Laura Ahuactzin



Los cambios en la política social federal han modificado la forma tradicional de gobernar en los municipios de México, a la vez que está desafiando su capacidad de respuesta. De esta forma, el nuevo contexto político y los actuales retos del municipio invitan al estudio de las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales para insertarse en la nueva dinámica política.

El estudio de la capacidad institucional de los municipios está enmarcado por un ambiente poco favorable de transición del viejo al nuevo modelo municipal, debido a que durante los años en los que hemos sido testigos de la descentralización, los gobiernos locales no han contado con una estrategia que les permita cumplir a cabalidad con sus nuevas obligaciones. Por esta razón, la mayoría de los gobiernos municipales ha tenido que aprender sobre la marcha y con medios limitados de apoyo por parte de las instancias estatales y de la propia federación.

En nuestro país, la discusión sobre la problemática municipal se ha centrado, principalmente, en la consolidación de las relaciones intergubernamentales al interior del orden federal mexicano,¹ sin embargo, las diversas aristas de la realidad municipal hacen difícil plantear un análisis que permita una interpretación integral.

Debido a la posición que el municipio ocupa entre la sociedad y los niveles superiores de gobierno, su transformación exige la observación de retos económicos debido a que gran parte de las actividades económicas del país se observan en primera instancia a nivel municipal, como la producción agropecuaria, el comercio, el turismo, entre otras; sociales, al ser el municipio el contacto más cercano con la sociedad, éste tiene la oportunidad de observar a los sectores excluidos de la población, las condiciones de vida y evaluar los niveles de bienestar social; políticos, en la medida que el nivel de gobierno municipal busca el bienestar social se requiere de la creación de nuevos modelos de relación entre la

¹ Rodolfo García Del Castillo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México, 1999, p. 7.

sociedad y el gobierno para fortalecer la toma de decisiones de los ciudadanos; administrativos, las nuevas responsabilidades de los municipios implican necesariamente la estimulación de nuevas capacidades técnicas y administrativas, y finalmente, jurídicos, el nuevo papel del municipio forja un nuevo tipo de relación entre los actores locales lo cual exige un marco regulador nuevo, diseñado especialmente para las nuevas atribuciones municipales.

De la forma en que los gobiernos locales se adapten a las nuevas exigencias y enfrenen dichos retos dependerá el futuro de las sociedades locales y el bienestar de sus habitantes. De acuerdo con lo anterior, la renovación del municipio exige un compromiso en primer lugar de la autoridad local y en segundo lugar, no por eso menos importante, de las autoridades estatales y federales, para que se pueda abordar el problema en toda su complejidad.

La preocupación que ha surgido a partir del nuevo rol de los municipios ha hecho voltear la mirada de académicos hacia la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo una solución que se diseñó a nivel federal, considerando características homogéneas para los municipios y asegurando que se podrá cumplir la meta, pese a las limitaciones históricas de los gobiernos locales.

El presente artículo presenta una revisión teórica del concepto de capacidad institucional en el ámbito local y de las cinco capacidades que conforman dicho concepto: capacidad administrativa, capacidad organizacional, capacidad legal, capacidad financiera y capacidad política.

El concepto de capacidad institucional

Los orígenes del concepto de capacidad institucional nos remontan a 1997, cuando Grindle presentó cuatro tipos de capacidad institucional: 1) Capacidad administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para llevar adelante la entrega de bienes y servicios, 2) Capacidad técnica que se refiere a la habilidad para manejar cuestiones económicas y seguir los cursos de acción pertinentes, 3) Capacidad política, la cual tiene que ver con la habilidad para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones y, 4) Capacidad organizacional relacionada con la habilidad para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

A partir de la clasificación de Grindle sobre las capacidades, los nuevos estudios sobre el tema coinciden en que la definición de la capacidad

institucional está relacionada con la habilidad para lograr un propósito, es decir, la meta trazada desde la gestión pública.

Por su parte, Payne y Losada entienden a la capacidad institucional como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales. La idea del buen gobierno y del desarrollo de la capacidad institucional ha ido ganando terreno en el debate académico hasta el punto en que algunos estudiosos han destacado la importancia de la capacidad institucional sobre otros factores que se han utilizado para explicar el desarrollo de los países, condicionando la práctica de los gobiernos y de las agencias de desarrollo. Los estudios tradicionales sobre el desarrollo sólo contemplan la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física, tecnología, capital humano o una combinación entre ellos, como respuesta a los resultados de los programas implementados para la mejora de las condiciones de vida en un espacio delimitado.²

El concepto de la capacidad institucional puede aplicarse al sector público como la habilidad o suficiencia de la configuración de las instituciones de dicho sector para permitir la coordinación y la agregación de intereses divergentes a fin de promover políticas que

² Karla Valverde y Alejandra Salas-Porras, "Las instituciones en el debate sobre el desarrollo" en Karla Valverde y Alejandra Salas-Porras (coords.), *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, Gernika. México, 2005.

reflejen el interés público y garanticen la prestación eficiente de servicios.

Entre los autores que han reflexionado sobre el concepto de capacidad institucional destacan Hilderbrand y Grindle (1994) quienes señalan que las capacidades institucionales son habilidades para conducir políticas eficientes y efectivas. Para Payne y Losada (1999), la capacidad institucional es “la idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad (entendidas como las normas formales e informales, así como el conjunto de las organizaciones que crean, mantienen y hacen cumplir dichas reglas) que permita la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad de tal manera que pueda experimentar un desarrollo social y económico”. Por su parte, para Hall (2002) las capacidades institucionales hacen alusión a habilidades de las organizaciones, públicas y privadas, para identificar necesidades y obtener recursos disponibles, mientras que Nelissen (2002) apunta a una definición de las capacidades institucionales en el sector público en cuanto las presenta como la habilidad de individuos, grupos, instituciones y organizaciones para identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, con lo que involucra una coordinación e interdependencia de actividades del apa-

rato gubernamental con la sociedad civil y el mercado. Finalmente, Mizrahi (2004) utiliza el término construcción de capacidades como el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de la política.

La capacidad institucional en el ámbito local

La ambigüedad conceptual ha obstaculizado la investigación acerca de la capacidad institucional de los municipios y ha dado pie a diferentes clasificaciones que no son homogéneas en los indicadores de medición y en consecuencia no reflejan los resultados deseados acerca del estudio de la capacidad de los municipios.

Mizrahi (2004) considera a las capacidades como procesos, por lo que explica que su medición debería ser acorde a una medición longitudinal para de esta manera descartar las mediciones estáticas de un espacio en el tiempo. En este enfoque, las capacidades del municipio son estudiadas como esfuerzos para mejorar el desempeño gubernamental, lo cual incluye a la infraestructura institucional y el establecimiento de las organizaciones con autoridad.

Por su parte, Tobelem (1992) percibe a las capacidades como el producto o resultado de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones por lo que proponen índices de

capacidades del sector público, aunque los estudios que se han guiado bajo esta perspectiva se han limitado en muchas ocasiones al estudio de las capacidades administrativas.

De acuerdo con lo anterior, Moreno sostiene que el concepto de capacidad institucional puede entenderse a través de dos caminos, el primero desde la óptica de los procesos internos de los gobiernos y la segunda, a través de sus resultados sociales; sin dejar de lado que “los resultados sociales de un gobierno dependen de varios factores (económicos, legales, internacionales) que están fuera de su control directo, mientras que los procesos internos son capacidades sobre las que las autoridades públicas tienen mayor posibilidad de incidir mediante sus decisiones”.³

Asimismo, el autor explica que lo anterior no implica un menosprecio por los resultados de la acción gubernamental, los cuales constituyen un elemento esencial en el funcionamiento de una democracia; pero es razonable suponer que la calidad de los procesos administrativos internos influye positivamente en la eficacia de los resultados y por lo tanto concibe a las capacidades institucionales de un gobierno como atributos que pueden traducirse en un mejor desempeño.⁴

³ Carlos Moreno, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, México, 2007, p. 134.

⁴ *Ibidem*.

La definición de capacidades institucionales de Fiszbein se relaciona con funciones administrativas e incluye a las habilidades de gestión de los funcionarios como una condición necesaria para el fortalecimiento de los gobiernos locales.⁵

Fiszbein señala que bajo una perspectiva interior, la capacidad administrativa se refiere a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación) materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia). Mientras que desde una óptica externa denota la capacidad que tienen las unidades administrativas para asesorar, formular e implementar políticas, relacionándose así con otros actores públicos y privados.⁶

Los elementos contemplados por Fiszbein sirven para conformar el concepto de capacidad administrativa, la cual definiremos como el conjunto de competencias con los que cuenta la gestión municipal (órgano administrativo) para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias del municipio.

La modernización administrativa en el ámbito local se ha llevado a cabo de dos maneras: en primer lugar con el modelo denominado Nueva Gestión Pública (NGP), donde los

⁵ Si bien las capacidades institucionales no se reducen a las capacidades administrativas, éstas son condición necesaria para un desempeño exitoso de los gobiernos locales.

⁶ Citado por Moreno. Ariel Fiszbein, "The emergence of Local Government capacity: lessons from Colombia", World Development, 1997, pp. 1029-1043.

municipios metropolitanos y urbanos han aplicado sus diversas herramientas, desde la reingeniería de procesos hasta la gestión de calidad; la segunda, es el establecimiento de los principios básicos de administración a los municipios semiurbanos, rurales e indígenas.

Entre los problemas que enfrentan los municipios referentes a la capacidad administrativa se encuentra la adopción prematura de las recetas de la Nueva Gerencia Pública, ya que no se hace un acondicionamiento previo del aparato administrativo y pocas veces las viejas estructuras resisten las nuevas tareas. La adopción desarticulada de las estrategias de la NGP representa otro problema para la capacidad administrativa debido a que, por lo general, los municipios no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.⁷

El retraso de la capacidad administrativa de los municipios mexicanos puede observarse en los problemas de la implementación de programas públicos, Vargas (2000) explica que los diversos agentes que intervienen en la aplicación de la política pueden ver afectados sus intereses, por lo que obstruyen la modernización del aparato administrativo. Adicionalmente, explica que los actores encargados de la implementación en ocasiones no están lo suficientemente

⁷ Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

capacitados y familiarizados para aplicar la política, o bien que los recursos asignados sean insuficientes o tan abundantes que desvíen el propósito de la política.⁸

La capacidad organizacional de los municipios contempla la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades del municipio en cuanto a su concordancia con los temas relevantes de la gestión municipal. Es decir, entre los temas que se atienden y los espacios organizacionales dispuestos en su estructura.

De acuerdo con Ibarra (1999) las organizaciones son espacios en los cuales se recrean las relaciones sociales, por lo que el énfasis se debe poner no sólo en la consideración de las estructuras, sino también en el reconocimiento de las relaciones y sus sistemas de mediación, es decir, en la funcionalidad de las normas, tecnologías y procedimientos que orientan comportamientos y modos de existencia.⁹ Siguiendo la línea de Ibarra, Arellano y Cabrero (1992) señalan que, para lograr la eficiencia interna y externa, hay que conocer a las organizaciones, es decir, las raíces de donde provienen, su evolución y su manejo con

⁸ Raulú Vargas, "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa" en *Revista IAPEM*, No. 43, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000, p. 20.

⁹ Eduardo Ibarra, "Administración y organizaciones en el final de milenio: racionalismo, irracionalismo y gubernamentalidad" en Beatriz Ramírez Grajeda (coord.), *El rol del administrador en el contexto actual*, UAM- Azcapotzalco, México, 1999, p. 100.

respecto al poder, el trabajo y la jerarquía.¹⁰

Arellano (2010) señala que la capacidad organizacional del municipio se enfoca en los objetivos y misiones creadas por diversos actores con diferentes intereses, lo que complica evaluar el desempeño del municipio como organización, más aún cuando parte importante de su personal no necesariamente goza de estabilidad laboral sistemática (dada la alterancia política, aún en caso de que exista un servicio civil, todo país mantiene un número importante de servidores públicos designados).¹¹

El concepto de capacidad legal se refiere a la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones, es decir, los elementos fundamentales del marco jurídico municipal de gobierno que contemplan el ámbito de acción del gobierno municipal.

En el régimen gubernativo mexicano encontramos tres ámbitos de gobierno: municipio, estado y federación,¹² los cuales encuentran su reparto de jurisdicciones, facultades y competencias en la Constitución Política.

¹⁰ David Arellano y Enrique Cabrero. "Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿Utopía o realidad?". *Documento de Trabajo*, no.5. CIDE, México, 1992, p. 5.

¹¹ David Arellano Gault. "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales" en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México, 2010, p. 63.

¹² El artículo 40 constitucional expresa que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

Estado federal (Ámbito federal): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 39 al 114).¹³

Entidades federativas (Ámbito estatal): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 40 Y 116).¹⁴

Municipio (Ámbito municipal): Constitución Política Estados Unidos Mexicanos (Artículo 115).

La capacidad legal de los municipios mexicanos encuentra su fundamento principal en el artículo 115 constitucional: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre".¹⁵

Si bien es cierto que los cambios en el marco jurídico federal, consistentes la mayoría de ellos en devolver facultades, atribuciones y recursos a los gobiernos municipales, han transformado al entorno municipal,

¹³ Los artículos que contemplan al ámbito federal se encuentran en el Título Segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (art. 39 al 41), en el Capítulo II De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (art. 42 al 48), en el Título Tercero Capítulo I De la División de Poderes (art. 49), Capítulo II Del Poder Legislativo (art. 50-79), Capítulo III Del Poder Ejecutivo (art. 80-93), Capítulo IV Del Poder Judicial (art. 94-107), Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonio del Estado (art. 108-114) (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

¹⁴ En el artículo 116, la Constitución Política Mexicana expresa que "el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos" (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, párrafo reformado el 10 de Febrero de 2014 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

también es cierto que de manera paralela los municipios han emprendido un proceso de reforma interna, en el que gradualmente han buscado la mejora de sus acciones como orden de gobierno.

La capacidad financiera no es considerada entre los componentes clásicos de la capacidad institucional, sin embargo Cabrero (2004) agrega dicha dimensión debido a la importancia que ésta tiene en el contexto mexicano. Para el autor, la capacidad financiera es aquella con la que los gobiernos locales obtienen los recursos económicos que les permitan desarrollar las competencias que les han sido delegadas.¹⁶

La hacienda municipal contempla el "conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer sus gastos públicos".¹⁷ Las finanzas municipales hacen referencia a un "sistema que ofrece las formas de obtención de ingresos monetarios, mecanismos para su utilización e instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio, así como lo referente a los egresos, deuda pública y patrimonio".¹⁸

Los principales ingresos

¹⁶ Enrique Cabrero, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, CIDE, México, 2004.

¹⁷ Raúl Olmedo, "El buen decir municipal (Glosario)" en *ABC del gobierno municipal*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2000.

¹⁸ *Ibidem*.

que intervienen en la administración financiera municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen:¹⁹

Ingresos propios, que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora que recauda directamente la tesorería municipal; y

Transferencias intergubernamentales, que son los recursos transferidos por la Federación o el estado en el marco de un acuerdo de coordinación fiscal; éstos últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto, como es el caso de las aportaciones federales. Entre dichas transferencias encontramos el Ramo 33 que contempla las aportaciones federales para entidades federativas y municipio.²⁰ Este fondo está formado por siete Fondos de Aportaciones Federales (FAEB, FASSA, FAIS, FORTAMUNDF, FAM, FAETA Y FASP)²¹ los cuales son recursos

¹⁹ *Ibíd.*, p. 5.

²⁰ De acuerdo con la Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo incorporó en el Proyecto de Derecho de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1998 el Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", por medio del cual, de ser aprobada la iniciativa enviada a la Cámara, se transferirían a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, recursos para: la educación básica y normal, los servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, que hasta esas fechas habían sido canalizados por la vía de los Ramos 25, 12 y 26 respectivamente (José de Jesús Guizar Jiménez, Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales. Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado, INDETEC, México, 2004, p. 35).

²¹ A partir del ejercicio fiscal 2001, los Fondos de Aportaciones Federales están integrados por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básico y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones

condicionados que la federación transfiere a los estados, el Distrito Federal y, en su caso, a los municipios para su ejercicio, dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los órdenes de gobierno.²²

Las finanzas municipales son el tema principal de los debates entre los estudiosos del municipio, ante el argumento de dotar al municipio de una mayor autonomía fiscal se contraponen los problemas de endeudamiento que se han presentado en algunos gobiernos locales.

Uno de los grandes problemas presente en la capacidad institucional de los municipios es precisamente la debilidad de la capacidad financiera de la mayoría de los gobiernos locales. A pesar de la gran cantidad de recursos descentralizados que se han otorgado en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio.

La disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos de las variables que determinan la capacidad financiera de los gobiernos municipales, la cual repercute directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora

para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (Guizar, Op. cit., p. 41).

²² Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, SHCP, México, 2006.

en la cobertura y calidad de los servicios básicos que por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que forman parte del desarrollo local.²³

La quinta dimensión del concepto de capacidad institucional es la capacidad política de los municipios, la cual no ha sido estudiada en el ámbito municipal, sino que ha sido generalmente asociada al nivel federal y al estatal.²⁴

La capacidad política de un gobierno puede ser observada tanto al interior como al exterior. De esta forma se puede reconocer tanto la capacidad política interna del municipio como su capacidad política externa.

La capacidad política interna se refiere a la habilidad de los estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la

²³ Cabrero, Op.cit.

²⁴ Cabe señalar que la capacidad política no había sido considerado en las investigaciones de la capacidad institucional municipal, sin embargo, en la tesis *La capacidad institucional de los municipios en la implementación local de programas sociales diseñados por el ámbito federal: el caso del programa "pensión para adultos mayores (pam)" en ecatepec de morelos, estado de México* (2013) presentada en Julio de 2014, se realiza una justificación acerca de la importancia de dicha dimensión en el ámbito local (Laura Ahuactzin, *La capacidad institucional de los municipios en la implementación local de programas sociales diseñados por el ámbito federal: El caso del programa "Pensión Para Adultos Mayores (PAM)"* En Ecatepec de Morelos, Estado De México (2013), UAM Iztapalapa, México, 2014.

participación social en la realización de decisiones y en la resolución de conflictos.²⁵

Los estudios sobre capacidad institucional local se enfocan, en su mayoría, a los problemas administrativos y financieros a los que se enfrentan los gobiernos municipales, sin embargo, los cambios políticos de los últimos años han cambiado al municipio convirtiéndolo en una arena de disputa electoral, en ocasiones un punto clave para la administración federal o estatal, a la vez que las demandas ciudadanas exigen una capacidad política interna desarrollada para la resolución y negociación de los problemas de la sociedad local.

Por otro lado, la capacidad política externa no ha sido definida en los estudios municipales por lo que se recurre al concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) como la base para explicar dicho concepto. De esta forma, se define a la capacidad política externa como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.²⁶

El estudio de las RIG inició en Estados Unidos debido al fortalecimiento del papel de los gobiernos subnacionales (estados y condados) como

tomadores de decisiones en los nuevos escenarios políticos²⁷ y cobró fuerza cuando Wrigth (1988) explicó la importancia de flexibilizar las funciones y competencias entre los ámbitos de gobierno permitiendo una participación más equilibrada de cada uno de ellos.²⁸

La compleja red de vínculos formales e informales que se da entre las instancias de gobierno, incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios. Los gobiernos federales conducen a una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios, mientras que los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad.

De acuerdo con Cabrero y García (2001), en el caso mexicano se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral) pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales se

expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de los estados y municipios con la federación (particularmente el poder ejecutivo).

La relación que se desarrolla entre las unidades regionales y el gobierno central no es homogénea. Algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo la SEDESOL) y cuentan con organismos y mecánicas para ello, sin embargo, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus acciones y vínculos están en función de factores como el contexto político prevaeciente, la capacidad política y administrativa del gobierno local y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica.²⁹

Cabe precisar que en el caso de México, la esfera gubernamental tiene la complejidad derivada de tres órdenes de gobierno, de sus relaciones no del todo afinadas y de su confluencia en el ámbito local, con lo que se dificulta la coordinación entre los niveles de gobierno.

Conclusión

El recorrido por los componentes de la capacidad institucional local ha permitido observar al municipio como un aparato administrativo, como una organización dinámica que intercambia información con su entorno

²⁵ Fabián Repetto, Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, p. 5.

²⁶ Arturo Pontífes Martínez, "Relaciones Intergubernamentales" en *El gobierno y la gestión municipal en México*. Núm. 65, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal., México, 2002, p. 1.

²⁷ Algunos de los autores que han contribuido al estudio de las relaciones intergubernamentales son: Clyde Snider (1937) con un trabajo sobre condados y ayuntamientos, Brooke Graves (1940) escribió *Relaciones Intergubernamentales*; Rhodes (1981), Elazar (1990) y Reeves (1990). Citados por Wright (1988).

²⁸ Deil Spencer Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2ª ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA, USA, 1988.

²⁹ *Ibidem*.

Algunas notas sobre el pensamiento y la obra de Pierre Manent

Daniel Mansuy H. / Claudio Alvarado B.

1. Antecedentes¹

A partir de los años setenta la filosofía política francesa ha experimentado una importante rehabilitación, siendo Pierre Manent uno de sus notables exponentes. Criado en el seno de una familia comunista, sus ideas sin embargo seguirían otro derrotero: convertido tempranamente al catolicismo, una vez que llegó a París en los años sesenta, se acercó a Raymond Aron, quien era ícono del pensamiento anti marxista. De Aron, Manent aprendió a comprender la importancia y la especificidad de los fenómenos políticos, ideas que se convertirían a la larga en el eje de su proyecto intelectual. A partir de sus inquietudes filosóficas, el mismo Aron le aconseja a Manent la lectura de Leo Strauss.

Si de Aron rescata la importancia de lo político, de Strauss aprendió que para comprender los problemas perennes de la polis resulta imprescindible la lectura de los grandes textos. Ello explica el esfuerzo dedicado por Manent a la obra de autores como Maquiavelo, Montesquieu y Tocqueville, en cuyas lecturas e interpretaciones ha efectuado importantes aportes.

A lo largo de su obra, Manent intenta comprender los fundamentos del mundo político moderno, en cuya raíz aprecia un problema teológico-político que en su opinión no debe ignorarse. Con todo Manent tampoco se siente plenamente satisfecho con la rebelión moderna porque, en último término, le parece que sus fundamentos filosóficos desconocen la condición política del hombre.

Aquí radica precisamente el hilo conductor de su obra: para Manent, es precisamente en la vida social y política donde la condición humana se deja de ver de modo más nítido, y donde se encuentran sus tensiones más fundamentales. En este sentido, puede decirse que la perspectiva de Manent tiene mucho de aristotélica, y por ello no sorprende que insista siempre en la necesidad de explicar los fenómenos políticos en un lenguaje comprensible para los ciudadanos. Por lo mismo, tampoco son casuales su crítica a los academicismos y a las jergas especializadas, ni su rechazo a las rígidas descripciones disciplinarias, que con frecuencia impiden mirar la realidad tal como se presenta a nuestros ojos.

De algún modo, todo lo anterior se refleja en su propia

¹ Ver más en: Mansuy, Daniel, "La crisis europea y el rescate de la política", Reseña publicada en Reportajes La Tercera (4 de mayo de 2013). Disponible en: <http://papeldigital.info/ltrep/2013/05/04/01/paginas/030.pdf>
Agradecemos al Centro de Estudios del Desarrollo (CED) su autorización para reproducir el presente ensayo.

obra: ni filósofo, ni sociólogo ni científico político, Pierre Manent responde más bien a esa figura –cada vez más escasa– del humanista capaz de analizar los problemas humanos en toda su diversidad, siguiendo el método que demanda cada objeto de estudio en virtud de su propia naturaleza. Así, Manent ha ejercido una influencia considerable a partir de un pensamiento difícilmente encasillable, no sólo a partir de sus varios libros, artículos y ponencias, sino que también desde la revista *Commentaire*, fundada hace más de treinta años por Aron y Manent (entre otros), y desde el seminario que dicta desde hace casi veinte años en la École des Hautes Études en Sciences Sociales.

A continuación revisaremos algunos elementos destacados del pensamiento de Manent, mediante los cuales éste ha intentado contribuir al desarrollo de una filosofía política que, según como él la entiende, debe ponerse a prueba en el esfuerzo por comprender el mundo y el presente. Con todo, aclaramos que no buscamos presentar aquí el pensamiento de Manent de un modo exhaustivo ni mucho menos, pues una empresa como esa excede con creces las posibilidades de este trabajo.

2. La política: un problema de orientación²

Al momento de emprender una

² Ver más en: Manent, Pierre. *Curso de Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires 2003. Pp. 9-30

investigación política lo primero es orientarnos, afirma Manent. ¿Y cómo orientarnos en el mundo social y político? La primera pregunta que debemos plantearnos es dónde radica la autoridad para nosotros, ciudadanos de una democracia del siglo XXI. Su respuesta busca constatar un hecho tan relevante como característico del mundo en que vivimos: nuestras sociedades estarían organizadas por una doble autoridad, a saber, la ciencia en el ámbito teórico y la libertad en el terreno de la práctica.

Para respaldar su afirmación Manent se remonta a los orígenes del proyecto científico moderno, declarado por él por primera vez de modo expreso en *El Príncipe* de Maquiavelo: tratar de ver el mundo tal cual es, fundado en una voluntad de liberarnos en todas las “ilusiones” y “misterios”. Lo interesante es que Manent muestra, a partir del célebre discurso de Max Weber “El político y el científico”,³ que se trata de ideas que continúan vigentes bien entrado el siglo XX, y que convergen con la matematización característica de la ciencia moderna, frente a cuyas demostraciones aparentemente todos estarían de acuerdo pese a sus diferentes concepciones del bien. Aquí aparece la libertad del hombre moderno, que

³ Explicando la creciente racionalización del mundo, Weber afirma: “En cualquier momento en que se quiera se puede llegar a saber que, por tanto no existen en torno a nuestra vida poderes ocultos e imprevisibles, sino que, por el contrario, todo puede ser dominado mediante el cálculo y la previsión”. Weber, Max. *El Político y el Científico*. Ediciones Libertador. Buenos Aires. 2005. P. 100.

Manent considera como inseparable de su aspiración a ser el autor soberano del mundo humano: Dios y la naturaleza pasan a segundo plano, son autoridades removidas. En esta pretensión fundante del nuevo orden, sostiene Manent, radica el motivo más fuerte de quienes miran con sospecha el proyecto democrático.

Con todo, nuestro autor nos invita a reparar en lo que sucede cuando consideramos la ciencia y la libertad en conjunto. Porque si frente a hechos polémicos, como las manipulaciones genéticas, afirmamos que “no se debe poner trabas a la ciencia”, ¿no parece ésta más fuerte que la libertad? Más aún, ¿podemos seguir hablando propiamente de libertad cuando la actividad científica se erige como soberana? Pero Manent no se detiene ahí sino que también muestra que a la inversa sucede algo análogo: hay planos en los que la libertad es definitivamente más fuerte que la ciencia. Por ejemplo, ningún gobierno democrático se atrevería a fundar su accionar sobre la ciencia porque, como afirma Manent, el mundo actual no admite una ciencia de lo bueno y lo malo: si algo caracteriza a la opinión contemporánea es que no acepta un conocimiento objetivo del bien. Hoy por hoy, lo bueno se entiende como parte del dominio de los valores y éstos son elegidos libremente. Luego, la primacía de este tipo

de libertad no admite dudas de ningún tipo para la opinión dominante.

En consecuencia, Manent considera que los ciudadanos de las democracias modernas debemos orientarnos en un mundo organizado y desorganizado por la ciencia y la libertad. Por de pronto, según nuestro autor, la habitual separación entre “hechos y valores” –cada vez más cuestionada– habría surgido precisamente como un intento de resolver los conflictos reales o potenciales entre estas dos autoridades del mundo moderno. Pero, como afirma Manent, todo indica que no podemos comprender adecuadamente los fenómenos humanos si no estamos dispuestos a juzgarlos. Eso explica que la separación entre hechos y valores sea tan problemática, en especial si –como sucede muchas veces– sólo la ciencia aparece como fuente de argumentos legítimos en la esfera pública. ¿Por qué la vida es cada vez más privada, sino porque lo público se ve cada vez más dominado por una ciencia que no tiene nada que decir acerca de nuestras propias vidas?

Así el discípulo de Aron concluye que estamos extrañamente divididos: tenemos tanta fe en la ciencia que la convertimos en soberana de la vida colectiva, enmudeciendo de ese modo las dos ideas más fuertes del espíritu humano –la verdad y la cosa pública–; pero al

mismo tiempo hemos decidido vivir fuera de lo público y de la ciencia, en el mundo de los valores y la libertad. Para Manent esto es signo inequívoco del anhelo del hombre moderno, que quiere crear un marco y unas condiciones tan neutros como sea posible, de modo que le permitan vivir justamente ejerciendo su libertad. Y esto, sentencia Manent, refleja un gran cambio en las perspectivas de la humanidad: mientras para los antiguos vivir era en una medida importante sinónimo de obedecer la ley, a la autoridad de Dios y de las tradiciones, los modernos sencillamente no quisieran obedecer.

Esto permite comprender una característica importante del nuevo orden que comienza a construirse a partir de los siglos XVI y XVII: la creación de una serie de condiciones que a su vez son prescriptivas, en cuanto posibilitan el ejercicio de la libertad según como la concibe el hombre moderno. Por regla general, estas condiciones toman la forma de separaciones que dan estructura a nuestro mundo. De hecho, Manent explica el mundo moderno como el “régimen de las separaciones”: separación entre Iglesia y Estado, separación de poderes, división del trabajo, distinción entre hechos y valores, separación entre Estado y sociedad, entre otras. De ellas, hay una que está cargada de una intensidad y un dramatismo particular, y que a

su vez remite directamente a las raíces del nuevo orden político. Ello nos permite dar un paso adicional.

3. El problema teológico - político⁴

Para Manent, si bien las religiones paganas se oponen a las reveladas, también debemos considerar lo que ellas tienen de común entre sí: el judaísmo y el islam rechazan la idolatría pagana, pero comparten con ella, en mayor o menor medida, una confusión entre lo político y lo religioso. El cristianismo, en cambio, es diferente: le da al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Esto obliga a distinguir el espacio legítimo de cada uno. Por lo mismo, muchos pensadores han atribuido al cristianismo un papel primordial en el desarrollo de la democracia moderna: se trataría de la única religión que libera al espacio profano. Pero las cosas no son tan sencillas: el cristianismo no es completamente apolítico, pues instaura una comunidad humana inédita –la Iglesia– que entra en contacto con las demás comunidades políticas, planteando así un problema político también inédito.

Según Manent, el origen de este problema se encuentra en una ambivalencia de la Iglesia: por un lado ésta libera el

⁴ Ver más en: Manent, Pierre “Cristianismo y democracia. Algunas notas sobre la historia política de la religión, o sobre la historia religiosa de la política moderna”, en *Enquête Sur la Démocratie*. Gallimard. París. 2007; Manent, Pierre. *Curso de Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. 2003 Pp. 31-42; Manent Pierre *Historia del Pensamiento Liberal*. Emecé Editores. Buenos Aires. 1990. Pp. 17-31.

espacio profano y deja libre a las sociedades políticas para que se organicen según mejor les parezca; pero por otro lado, relativiza el valor y la legitimidad de las mismas sociedades políticas. La Iglesia se ve a sí misma como sociedad perfecta, cuyo objeto, razón de ser y autor es Dios mismo, por lo que su dignidad resulta incomparablemente superior a la de cualquier otra comunidad. Ya Aristóteles había considerado el caso de un hombre o grupo cuya virtud fuese muy superior a la del resto del cuerpo político: o bien se le atribuye toda la potestad, o bien se le proscribía mediante el ostracismo.⁵ Para Manent, la Europa medieval osciló precisamente entre estas dos posiciones.

En este contexto, la opinión de nuestro autor es que la filosofía de Aristóteles sencillamente no estaba en condiciones de resolver el nuevo problema teológico-político: si el principio de solución de un conflicto da pie a dos soluciones estrictamente contradictorias e igualmente plausibles, la solución no es tal. Así, la aparición de la Iglesia constituye un “accidente histórico” que Aristóteles no había previsto ni podía prever, y buscar una solución a este conflicto será uno de los puntos de partida de los padres de la filosofía política moderna, de Maquiavelo a Hobbes y de Hobbes a Rousseau. Para estos autores, el poder de la Iglesia induce en la

ciudadanía un nivel de confusión tal que hace imposible una buena política. Su propuesta de solución, en consecuencia, será una separación radical: la Iglesia no tendrá más poder que de enseñar a quien quiera escucharla, y el poder político, supuestamente, ya no tendrá opinión religiosa ni moral.

Para llevar adelante este complejo proceso de reformulación política, los modernos toman distancia de la complejidad de los grupos y bienes naturales y sobrenaturales. Ellos descomponen la sociabilidad humana y persiguen reconstituir el cuerpo político a partir del elemento que subsiste tras esta abstracción: el individuo y su libertad. El nuevo cuerpo político, dice Manent, no es ni natural como la ciudad ni sobrenatural como la Iglesia, sino que es creado por voluntad humana. Más aún, el proyecto moderno funda la legitimidad política precisamente sobre la voluntad del individuo. Esta invención no era necesaria ni probable dice Manent, pero hoy nos cuesta comprender todo esto porque dicho proyecto, que buscaba sostener el mundo en la voluntad del hombre, se ha llevado a cabo y se ha transformado en instituciones y costumbres: vivimos en una democracia que es en buena parte fruto de este proceso.

En todo caso, este proyecto orientado a institucionalizar el carácter soberano de la voluntad

humana no ha sido fácil ni pacífico. La pasión antirreligiosa de los pensadores que elaboran las nuevas doctrinas en los siglos XVII y XVIII está más que probada, y por ello la Iglesia juzga que el movimiento político e intelectual moderno buscaba su erradicación. Pero mientras que a lo largo del siglo XIX la filosofía más abstracta busca radicalizar la emancipación de la voluntad humana, en la teoría política se produce un movimiento contrario en más de algún sentido. Para Manent esto se explica porque los resultados de la Revolución Francesa llevan a sospechar e incluso temer de las nociones de soberanía y voluntad del pueblo. Así, cierto liberalismo, sostiene nuestro autor, se ve apesadado entre su herencia doctrinal y su miedo ante el fenómeno revolucionario, el mismo que sus postulados han acompañado, facilitando o derechamente suscitado.

Si la religión adquiere cierto crédito político y moral en la modernidad, dice Manent, es precisamente por lo anterior: si antes se le criticaba la superioridad respecto a la voluntad humana, esto se convertirá en objeto de alabanza para pocas personas, incluyendo muchos no creyentes. Aquí se enmarca el pensamiento de autores como Tocqueville, para quien existe algo de artificial y violento en la hostilidad que manifiesta el siglo XVIII frente al cristianismo y la Iglesia: éstos, al

⁵ *Política*, Libro III, Capítulo XI.

mostrar que no es posible hacer del ser humano cualquier cosa, limitan el arbitrio de la voluntad democrática. La pregunta, señala Manent, es si la democracia está dispuesta a escuchar este tipo de advertencia: al dirigirse contra la religión, la autonomía colectiva permitió el triunfo de la autonomía individual. Ésta, es definitiva, absorbió a la república y a la religión. Habiendo conquistado su autonomía completa, el hombre democrático pone entre paréntesis cuestiones decisivas para el hombre, como las verdades religiosa y filosófica, y todo lo relativo a la comunidad política.

En último término, pareciera que la vida democrática indujera al olvido de aquellos asuntos que definen la misma humanidad del hombre. Si el orden antiguo dependía de un poder espiritual que pretendía gobernar “indirectamente”, para Manent el nuevo orden definió al hombre por la libertad. Y la victoria de este proyecto fue, tal vez, demasiado exitosa: privada de su relación conflictiva con la verdad, la libertad tiende a desplomarse sobre sí misma. En lugar del esfuerzo indispensable para el autogobierno, la libertad se transforma en una mera aceptación y declaración de sí –a tal punto que exige el reconocimiento de los demás–. En algún sentido, dice Manent, se trata de la inversión del movimiento que llevó a la separación de Iglesia y Estado: en

lugar de un poder separado de la opinión, hoy se exige que el Estado y la sociedad aprueben todas las opiniones y formas de vivir, y la paradoja es bien sintomática de las tensiones que enfrenta el mundo contemporáneo.

Pero en otro sentido, afirma Manent, se trata de la prolongación del mismo movimiento de emancipación: se sigue bajo un orden individualista, en que todos somos considerados unos propietarios, y cuya propiedad debe ser respetada por los demás. El hombre sería un legítimo propietario de todo lo que es, y la sociedad tendría el deber de reconocerlo y declararlo todo. Así, habiendo vencido o incluso absorbido a la verdad, la libertad es vencida o absorbida por la propiedad. Y eso obliga a preguntarnos por la relación entre propiedad y libertad y, más aún, entre liberalismo político y liberalismo económico.

4. Liberalismo político y liberalismo económico⁶

Para Manent no es posible comprender los fenómenos políticos modernos y contemporáneos sin considerar previamente lo que él advierte como el problema original de la historia de Europa. Por lo que hemos visto, dicho problema consistía en encontrar una forma política que asegurara la independencia del mundo

⁶ Ver más en: Manent, Pierre, “The Crisis of Liberalism, en *Journal of Democracy*. The Jhones Hopkins University Press. Washington DC. 2014. Pp. 131-141.

profano. Y por lo mismo, nuestro autor afirma que el orden político liberal fue impuesto precisamente como una solución al problema de cómo gobernar los cuerpos políticos europeos. Este cambio podría ser considerado como un nuevo orden de gobierno, es decir, como la transformación del orden antiguo a partir de la introducción de la idea de representación, o bien como la transformación de las monarquías a partir de la separación de poderes, lo cual, en todo caso, también conduce a la representación. Por ello es posible decir, señala Manent, que Europa converge en un nuevo orden liberal y representativo como una síntesis de sus dos grandes posibilidades históricas: la república antigua y la monarquía moderna.

Luego, lo característico del orden liberal sería que los individuos se gobiernen a sí mismos mediante un régimen original y libre, con vistas a un buen gobierno. Si los liberales desconfían de quienes ejercen el poder e instituyen mecanismos y procedimientos que ayuden a evitar abusos y arbitrariedades, es justamente con el fin de perfeccionar el gobierno, dice Manent. Este elemento crucial del liberalismo es ignorado no sólo por pensadores como Carl Schmitt, sino que también por no pocos liberales que desconocen que el liberalismo es una doctrina de gobierno, y no algo que se agote

en unas meras “reglas del juego”: el procedimiento es sólo una parte del liberalismo político. Lo que los ciudadanos desean es un buen gobierno, y para Manent el mérito de las costumbres e instituciones liberales sería, antes que todo, que desde la Revolución Gloriosa en adelante ellas se habrían mostrado más aptas que otras para esa finalidad.

En consecuencia, Manent afirma que existe una distinción bien fundada entre liberalismo político y económico: mientras ser bien gobernado es un bien fundamental y primario, la libertad económica es el supuesto de un bien real pero secundario. Además, dice Manent, el liberalismo económico –por su propia naturaleza– puede traer consecuencias negativas, como la pasión desmoralizadora por el bienestar material (que denunciara Tocqueville), o la cada vez más visible destrucción de la naturaleza. En cambio, nadie puede ser “muy bien gobernado”. Con todo, Manent señala que el liberalismo político y económico resulta en alguna medida inseparable, porque los motivos que llevan al autogobierno y al trabajo libre e independiente serían convergentes: mientras los representantes gobiernan, los ciudadanos consagran sus vidas a sus propias actividades en el seno de la sociedad civil, uno de cuyos elementos es el mercado.

Más aún, el mercado resulta políticamente relevante en

opinión de Manent: el crecimiento económico habría permitido compatibilizar las aspiraciones de los pocos y los muchos, porque la conquista de la naturaleza ha desempeñado un papel análogo al que tuvo la expansión territorial. En ese sentido, la libertad económica ha resultado indispensable para el despliegue de la libertad política. Pero aquí, advierte Manent, radica no sólo el valor, sino que también el peligro del mercado: éste libera enormes energías sociales, que sólo en parte es capaz de regular por sí solo. El “autogobierno” de los agentes económicos no es suficiente, sino que también se requiere de algo así como “gobierno de la economía” o política económica –más allá de que a los economistas no les acomode mucho la primera expresión–.

En efecto, la energía liberada por el mercado moderno plantea no sólo ventajas, sino que también problemas semejantes a los que significó el espíritu guerrero en la antigüedad: se trata de algo de lo que no podamos prescindir, sino que sólo regular. Y esto no resulta fácil, sostiene nuestro autor, porque esta energía contiene su propia fuente de acción y tiende a invadir todos los límites, tal como queda de manifiesto al contemplar la especie de veneración religiosa que provoca en muchos la idea de “competencia perfecta”. Para Manent, este fenómeno deriva

de la convicción de que tal competencia maximiza la energía económica, y que los efectos de ésta son tan buenos que hay que barrer con todos los obstáculos: si eliminamos todas las barreras a la competencia pura y sin distorsiones, el mundo se convertiría entonces en un lugar de abundancia y tranquilidad.

No obstante, para Manent las cosas son bastante más complicadas. Como él mismo reconoce, su crítica no es técnica, sino que se trata de algo más profundo. Nuestro autor advierte, en primer lugar, que siempre existen obstáculos a esa competencia “pura”, y por lo tanto siempre cabe insistir en la lucha contra ellos en nombre de una competencia efectiva. Y no sólo eso, porque la actividad humana está influenciada por muchos otros factores, además de la manera en que se organiza dicha competencia, y por ello podemos tener buenas razones políticas, sociales, morales e incluso económicas para hacer, dentro de ciertos límites, lo que los economistas llamarían una “mala” asignación de los recursos: el criterio económico es un criterio entre otros. A todo lo anterior se agregan las actuales condiciones del libre intercambio, que para Manent constituyen el punto más importante de este análisis crítico: la propagación de la competencia ha modificado fuertemente las condiciones originales en que

se formularon los principios del intercambio libre.

En efecto, el análisis de Adam Smith partía de una observación de la realidad: los productores nacionales siempre tenían una ventaja por el hecho mismo de su situación. Permitir el acceso libre a competidores extranjeros ayudaría, en consecuencia, a despertar a productores muchas veces beneficiados por un mercado cautivo. Además, los competidores que Smith tenía en mente –Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos– formaban un grupo más o menos homogéneo. Pero ahora ya no se trata de mejorar la economía nacional mediante una dosis razonable de competencia: dicha economía, entendida como el lugar donde el cuerpo cívico va a trabajar, ha dejado de existir como tal durante los últimos 20 o 30 años. Para Manent se ha producido una evisceración económica de nuestros cuerpos políticos. Sin embargo, como dejamos atrás las condiciones bajo las cuales se pensó el libre mercado moderno, no vemos en el horizonte ningún tipo de solución. En rigor, todo indica que ni siquiera entendemos bien el problema.

Así señala, Manent, lo que en principio deseamos proteger ya no es nuestro ni existe como tal, y por lo tanto la solución, dista de ser sencilla. De hecho, el proteccionismo dejó de ser una alternativa viable. Pero, por otra parte, el resulta-

do de la competencia “pura y sin distorsiones” tiene resultados indeseables: ¿cómo pueden los países con costos laborales ya altos y compromisos masivos de gasto social seguir siendo competitivos frente a países con mano de obra más barata y protecciones sociales débiles o inexistentes? En su opinión, la “carne de cañón” europea de nuestros días no se está muriendo ni en las trincheras de la guerra ni en la miseria del hambre, pero la mayor parte del tiempo está sin trabajo o trabajado a tiempo parcial. Y considerando la promesa del Estado moderno –proteger los derechos del hombre–, el asunto admite más de una reflexión. Esto nos permite dar un nuevo paso adelante.

5. La revolución de los derechos humanos⁷

Para Manent el liberalismo puede ser definido de manera concisa como la revolución de los derechos humanos: el orden legítimo ahora parte del individuo y vuelve hacia el mismo individuo, que descubren las mismas necesidades y los mismos derechos de sus semejantes. Esto conlleva una reconsideración de la vida común desde sus fundamentos, que se

traduce en nuevos principios de organización colectiva: si antes se trataba de acatar la ley, ahora el objetivo es precisamente hacer valer los derechos del individuo. Y este es el principio que, en opinión de Manent, permite reunir a los hombres divididos por la separación de los poderes político y religioso propia del mundo moderno. Pero debemos ser cautos ante quienes, siguiendo los términos de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, afirman que el sentido del nuevo orden es “conservar” los derechos: si bien esta expresión pareciera resumir perfectamente el nuevo principio, a decir verdad es poco lo que se conserva.

Los derechos del hombre, en efecto, han desencadenado un movimiento de las cosas humanas nunca antes visto: libre circulación de los hombres, de las mercancías, de los capitales, de las ideas y de los afectos. Se trata de un movimiento incesante, dice Manent, porque “conservar” los derechos significa en último término no poner trabas al movimiento del individuo. Así, pareciera que el debilitamiento de los grandes colectivos como la clase y la nación ya estaba inscrito en el origen mismo de la revolución de los derechos humanos: los derechos así entendidos son los derechos “del hombre separado del hombre”, sentencia Manent parafraseando a Marx. Y esto tiene mucho

⁷ Ver más en: Manent, Pierre, *Curso de Filosofía Política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003 Pp. 127-140 y 239-252; Manent Pierre “Grandeza y Miseria del Liberalismo” en *Cuadernos de Pensamiento Político*. FAES. Madrid 2011. Pp. 55-67; Manent, Pierre, Ponencia presentada en Encuentro “Deseos, autodeterminación, convivencia. ¿Qué es la democracia?”, Centro Culturale Di Milano, 2009 Disponible en: http://www.cmc.milano.it/Archivio/2011/Approfondimenti/090330%20Desideri_autodeterminazione_convivenza_Che_cos_%C3%A8_la_democrazia_es.pdf

que ver con lo que él denomina el significado espiritual de estos derechos: son declarados por todos y por nadie, y por tanto cada hombre es al mismo tiempo autor y beneficiario de ellos. La consecuencia de esto es que la indeterminación y la circulación se vuelven perpetuas, pues siempre hay motivo para levantar nuevas reivindicaciones.

Con todo, es importante comprender cómo hemos llegado hasta lo que Manent denomina una irracional reivindicación de derechos. En su opinión, durante el siglo XIX y buena parte del XX existió cierta fusión entre el legado político clásico –la cosa pública y el bien común– y la tutela de los derechos individuales. De hecho, puede considerarse que la democracia, en el contexto del Estado-nación, ha encarnado precisamente un esfuerzo por armonizar ambas esferas. Esta especie de equilibrio, observa Manent se rompe en la década de los '60, y los acontecimientos de mayo de '68 serían el ejemplo paradigmático de esta transformación. Los derechos individuales pasan a ser progresivamente entendidos, en consecuencia, no sólo como desvinculados del bien público y de las cosas comunes, sino que derechamente preferidos incondicionalmente ante cualquier otra dimensión.

Pero además, sostiene Manent, los derechos individuales en sí mismos sufren un cambio,

pues dejan de tener todo tipo de fundamento objetivo. A su juicio, durante el periodo en que surgen las perspectivas modernas sobre los derechos, éstos mantienen un elemento objetivo de carácter antropológico: un cuerpo que no quiere morir, en el caso de los liberales del siglo XVII; la dignidad propia de la humanidad que en cuanto tal merece respeto, en la obra de Kant. Todo esto se habría perdido, y para Manent ello tiene mucho que ver con la particular evolución experimentada en la comprensión de los derechos, que ya no se conciben arraigados de ningún modo en el ser humano. La reivindicación del derecho se ha convertido en su misma justificación, y la consecuencia de esto sería una competencia –más o menos consciente– por garantizar y satisfacer derechos cada vez más menos justificados, y cuya formulación resulta cada vez más arbitraria.

Por todo lo anterior, sostiene Manent, podemos decir que la revolución de los derechos humanos superó con creces las expectativas de sus promotores, pero su triunfo ha llevado a olvidar una práctica valiosa y común tanto en la filosofía antigua como en la moderna: justificar racionalmente las cosas que se proponen. Y no sólo eso, porque el individuo de nuestras sociedades vive sobretodo en la “relación consigo mismo”, ignorante de sus relaciones con la “cosa común”:

hay un progresivo encierro en la propia particularidad. Por ello, si algo hay que reprochar al liberalismo dominante es que ha terminado por debilitar los vínculos colectivos y las cohesiones sociales. Para Manent, en consecuencia, la debilidad íntima de la revolución liberal reside no tanto en la organización exterior de la vida social como en el orden espiritual.

Sin embargo, es difícil separar estos planos, porque de la mano de este poder pseudo espiritual de los derechos, advierte Manent, los jueces ya no fundan los fallos ni en las leyes nacionales ni en la Constitución: de modo progresivo ellos se apoyan directamente en los derechos humanos, en especial en materia internacional. Y si bien esto podría parecer una buena noticia, Manent observa en este fenómeno más de una dificultad: las declaraciones de derechos –por más nobles que resulten– suelen ser vagas y esto aumenta los riesgos de arbitrariedad, que es precisamente lo que busca evitar. Además, el aumento en el poder de los jueces puede suscitar importantes consecuencias políticas. Pero por otra parte, dice Manent, si la justicia apela directamente a los derechos humanos, ¿por qué habría de seguir reservada únicamente a los jueces?, ¿no es capaz cada ser humano de conocer y aplicar sus derechos? La mediación del juez pierde sentido cuando la ciencia del derecho

se considera innecesaria en cuanto tal.

En todo caso, para nuestro autor estos problemas reflejan algo más profundo: una creciente impaciencia respecto de las mediaciones, en especial las mediaciones políticas, y el consiguiente afán de hacer realidad de manera cada vez más inmediata la humanidad. Esto explicaría, al menos en parte, la esperanza que muchos tienen de llegar a un orden metapolítico, en que la humanidad esté unificada. Y ello nos permite dar un nuevo y último paso adicional.

6. El mundo y la condición política del hombre⁸

Manent observa cierta impaciencia en el hombre moderno: la particularidad inherente a la nación le resulta cada vez más insoportable. Así, no son pocos quienes creen en el destino de la globalización será la configuración de una comunidad mundial, y ello se refleja de modo paradigmático en Europa: la cuna de la nación sencillamente quiere salir de la forma nacional. Pero la salida de la nación es una operación extremadamente delicada, previene nuestro autor, y nadie parece muy consciente de la magnitud de este desafío, que implica en último término el fin de la política tal como la hemos conocido

⁸ Ver más en: Manent, Pierre, "The Crisis of Liberalism, en *Journal of Democracy*. The Jhones Hopkins University Press. Washington DC. 2014; Manent, Pierre, *Curso de Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica Buenos Aires. 2003 Pp. 253-264; Mansuy, Daniel, "La crisis europea y el rescate de la política", Reseña publicada en *Reportajes La Tercera* (4 de mayo de 2013). Disponible en: <http://papeldigital.info/ltrep/2013/05/01/paginas/030pdf>

en los últimos cinco siglos. Esto es así, señala Manent, porque el gobierno exige mediaciones que permitan vincular lo particular con lo universal, único modo de hacer surgir cosas auténticamente comunes. La humanidad, en cambio, no constituye una unidad política, y por tanto es incapaz de gobernarse por sí misma.

Por lo anterior, Manent es muy crítico tanto del momento actual del proyecto europeo –los europeos no quieren seguir avanzando, pero tampoco quieren retroceder–, como del proceso de globalización en general. Entre el auge de los derechos individuales, la regla abstracta del mercado y las políticas de reconocimiento –que en definitiva buscan hacer visibles las particularidades de cada cual– queda muy poco espacio para la política: nada de eso se refiere a lo común. Para Manent, en efecto, la globalización une tanto como separa, y por eso él sostiene que debemos reconsiderar lo que entendemos por un gobierno libre: éste no consiste en la preparación para un mundo más allá de la política, sino que en una transformación o perfeccionamiento de las antiguas repúblicas. Y ello exige reivindicar el rol de la política como creación de cosas auténticamente comunes.

Sin embargo, para Manent la situación actual no puede durar demasiado tiempo: la vida sin política no es más que

una tierna ilusión inducida por la protección que los Estados Unidos otorgan a Occidente. De hecho, nuestro autor considera que la globalización (tal como numerosos aspectos de nuestra historia desde la primera guerra mundial) ha sido en gran parte consecuencia deliberada de la política de los Estados Unidos. Eso sí, no se trata de un imperialismo directo, porque los norteamericanos nunca construyeron un imperio europeo, ni siquiera cuando han hecho la guerra –aunque haya excepciones. El modus operandi de los Estados Unidos ha sido diferente, pues ha consistido en la apertura de los mercados para el comercio y la exportación de capital: los norteamericanos han buscado prevalecer y dominar en un mercado global abierto, y por tanto su "cruzada" ha sido precisamente la apertura de los mercados.

Con todo, para Manent los Estados Unidos sólo habrían seguido el movimiento comenzando por Inglaterra que Montesquieu captara de modo tan brillante: las naciones que ejercen el comercio son capaces de dominar en todas las dimensiones. El gran éxito del liberalismo anglosajón, que establece el eje principal de occidente moderno, se explica a juicio de Manent precisamente por la liberación y el dominio de los poderes de intercambio. Y así como antes los imperios comerciales lograron triunfar en



sus circunstancias, algo semejante sucedió posteriormente con los Estados Unidos, a través del dominio de las condiciones de intercambio. Tanto es así que por muchos años los estadounidenses vieron a su país como aquél que establecía las leyes del mundo.

No obstante, nuestro autor advierte que como sea que interpretemos la globalización, el panorama ha cambiado: tanto Estados Unidos como Europa están debilitados. Para él, la globalización bajo la dirección estadounidense representa el último avatar de lo que considera la dominación occidental del mundo. A su juicio, en esto radica el significado principal de la crisis política y espiritual de Occidente: su capacidad de ordenar el mundo habría alcanzado sus límites. Esto se observaría claramente en casos como Afganistán o Egipto. Por

cierto, los utópicos siempre podrán decir que Occidente no ha hecho más que defender los derechos del hombre y celebrado los progresos de la democracia. Sin embargo, en opinión de Manent sería más sincero reconocer que, en el primer caso, se ha buscado proteger las fronteras más expuestas del mundo occidental; y que, en el segundo, se sintió temor por el eventual derrumbe de la muralla que protege a Israel.

¿Cómo hemos llegado a este panorama? Para Manent, en el mismo momento en que los europeos están tratando erróneamente de institucionalizar la interpretación utópica y apolítica de los principios liberales, los pueblos que viven más allá de sus fronteras están descubriendo las fuentes de poder contenidas en el trabajo y el comercio. Si estos pueblos

logran gobernarse mejor a sí mismos –aunque fuera sólo un poco mejor– aumentarán su independencia y poder. El mundo occidental, en cambio, estaría siguiendo el camino perfecto exactamente inverso: la ilusión de la “competencia perfecta” se habría convertido en la justificación de su evisceración industrial y de su mutilación moral. Así, para Manent la fuente de la fuerza de occidente se ha convertido hoy en su máxima debilidad, y si ahora el mundo occidental se está disolviendo es precisamente bajo la presión del mismo principio con que se impuso al mundo. ¿Por cuánto tiempo? Pierre Manent no tiene respuesta a esa pregunta. Pero el sólo hecho de formularla y explicitarla denota una lucidez que nos hace conocer mejor nuestra situación, y por tanto conocernos mejor a nosotros mismos. **B**



FUNDACIÓN
**Rafael
PRECIADO**
Hernández, A.C.

www.frph.org.mx

Visite nuestro sitio de internet:

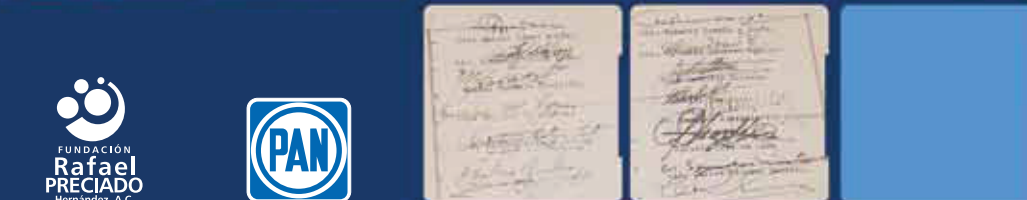
Eventos
Estudios
Boletín Económico
Ediciones
Revista Bien Común en línea

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