

Interés público,
asociaciones
público-privadas
y poderes fácticos

Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
(coordinadora)

Wesley Marshall ♦ Francisco Ibarra Palafox
Eugenia Correa ♦ Jorge Witker
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
Asa Cristina Laurell ♦ Joel Herrera Ronquillo
Víctor J. Ampudia ♦ Florence Toussaint
Josela Romero ♦ Justine Dupuy
Miguel Pulido ♦ Edgardo Buscaglia



IIS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES



LABORATORIO DE DOCUMENTACIÓN
Y ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN
Y LA TRANSPARENCIA

México, 2015

JC507

IS8

Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos / Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, coordinadora ; Víctor Javier Ampudia, Edgardo Buscaglia, Eugenia Correa... [y otros diez]. -- Primera edición. -- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, 2015.
220 páginas : ilustraciones, cuadros, tablas.

ISBN: 978-607-02-6742-0

1. Interés público - México. 2. Corrupción política - México. 3. Rendición de cuentas del gobierno - México. 3. Transparencia en el gobierno - México. 4. Privatización - México. I. Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, coordinadora. II. Ampudia, Víctor Javier, autor. III. Buscaglia, Edgardo, autor. IV. Correa, Eugenia, autor.

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: junio de 2015

D.R.© 2015, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D.F.

Coordinación editorial: Berenise Hernández Alanís

Cuidado de la edición: David Monroy Gómez

Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán

Formación de textos: María G. Escoto Rivas

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-02-6742-0

Índice

Introducción

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros | 7

1. Opacidad de los mercados financieros y rescates públicos

Wesley Marshall | 17

2. Liberalización, crisis y rescate bancario mexicano en los años noventa

Francisco Ibarra Palafox | 37

3. Interés público en la crisis financiera mundial

Eugenia Correa | 63

4. Asociaciones público-privadas y captura del Estado

Jorge Witker | 75

5. Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros | 97

6. Claves para entender los contratos de asociación público-privada

Asa Cristina Laurell y Joel Herrera Ronquillo | 123

7. Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones
Público-Privadas

Víctor J. Ampudia | 145

8. Información, concesiones y poder

Florence Toussaint y Josela Romero | 157

9. El juego de unos cuantos. Legitimidad política
con cargo al erario

Justine Dupuy y Miguel Pulido | 179

10. Contención del crimen organizado y corrupción
de alto nivel

Edgardo Buscaglia | 193

Acerca de los autores | 215

Introducción

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

El libro que el lector tiene en sus manos reúne a connotados especialistas que desde diversos sectores debaten en torno a temas muy específicos relacionados con el análisis de la transparencia y la corrupción en nuestro país. Entre otros, sobresalen la persistente opacidad financiera y empresarial; los preocupantes riesgos que presentan las asociaciones público-privadas, especialmente en materia de rendición de cuentas; la estrecha relación entre el fenómeno de la captura del Estado y el control de los medios de comunicación, y finalmente los altos niveles de corrupción y opacidad estructural e institucional en materia de seguridad pública y en la lucha contra el crimen organizado. Todos estos tópicos conforman la panoplia de temas de un libro novedoso, esclarecedor y de suma importancia para el análisis de los grandes problemas nacionales.

Dentro de una nueva democracia, el acceso a la información pública debe ser mucho más que una mera estrategia para lograr una gobernanza más efectiva. El objetivo primordial tendría que ser también combatir la corrupción. México se había posicionado como un ejemplo a nivel internacional por sus reformas encaminadas a mejorar la transparencia. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública mexicana había sido conocida por incluir novedosos mecanismos garantistas y progresivos. Incluso el derecho de acceso a la información llegó a ser constitucionalizado. En esencia, el espíritu de esta histórica reforma fue potenciar que los

avances logrados a nivel federal permearan a los ámbitos estatales y municipales.

Sin embargo, como cada uno de los autores de este libro lo documenta, aun cuando por su legislación México se sitúa en el mapa de los regímenes más sólidos en materia de acceso a la información, la mala noticia es que esta solidez no se correspondió, ni en su momento ni en la actualidad, con los niveles de implementación y la voluntad política de los actores involucrados. La rendición de cuentas yace hoy anulada por completo, el interés público está subordinado a la ganancia privada, y los poderes fácticos signan la débil institucionalidad de un mítico Estado de derecho.

Los poderes fácticos que en la literatura de la doctrina jurídica se contraponen a los poderes reconocidos legalmente y que cuentan y ofrecen todas las garantías jurídicas a los ciudadanos (*poder de jure vs. poder de facto*) se distinguen por la capacidad de emplear, a la hora de la toma de decisiones fundamentales o frente a una acción colectiva, el uso y abuso de la fuerza a través del cabildeo y los sobornos. Ello ocurre así porque históricamente estos poderes han representado a las élites oligárquicas que sienten amenazados sus privilegios y que se oponen a los cambios de equilibrios institucionales y distribucionales de poder que caracterizan la evolución institucional de la política, el Estado y la sociedad. En ese sentido, los poderes fácticos son por definición retrógradas y conservadores. Los ejemplos históricos que muestran ese talante opuesto al cambio, la evolución y las reformas son muy variados, pero a todos los unifica la búsqueda muchas veces desenfrenada por aumentar su poderío a través de sobornos, el uso de la fuerza y, destacadamente, la corrupción, con objeto de garantizar que sus privilegios como poder prevalezcan a pesar de los cambios y las reformas institucionales.

Este libro aborda precisamente temas esenciales de lo que tendría que ser la agenda más amplia de las políticas públicas de la transparencia y de combate a la corrupción a la luz de la reemergencia de viejos y nuevos poderes fácticos. Hoy, funciones “públicas” y de gobierno de la más alta importancia en materia educativa, de salud, de seguridad pública, entre otras, están siendo claramente absorbidas por corporaciones privadas, asociaciones, organizacio-

nes no gubernamentales, contratistas independientes o entidades cuasi-gubernamentales que han terminado por eclipsar al Estado. Ello plantea un gran desafío para la rendición de cuentas, dado que prácticamente ninguna de las leyes nacionales de acceso a la información prevé mecanismos de transparencia aplicables a los bienes y servicios públicos a cargo de las compañías privadas. En el ámbito privado, el imperativo es lograr ganancias y asegurar “competitividad”, no asegurar la transparencia. Para los bancos, las corporaciones y las empresas de telecomunicaciones, la prioridad es la secrecía y no la transparencia. Los secretos bancarios, fiscales, corporativos, tecnológicos, financieros, etcétera, están todos diseñados para proteger al sector privado de la vigilancia y la supervisión ciudadana.

Ello además se acentúa en sociedades desiguales como la mexicana, con un poder político altamente concentrado en élites antidemocráticas y donde el sector privado se encuentra controlado por un pequeño número de corporaciones monopólicas y oligopólicas. En tales contextos, el sector privado actúa más impunemente y con mayor opacidad y, por lo tanto, requiere mecanismos de transparencia y controles anticorrupción aún más firmes que los que se aplicarían normalmente al sector público. Éste es el reto analítico que nuestro libro aborda.

Los tres primeros capítulos cubren el tema de la opacidad financiera y empresarial. En el primero de ellos, Wesley Marshall expone la enorme capacidad de extorsión política que concentran las instituciones financieras a nivel internacional. Su texto documenta la forma en que los bancos más poderosos coaccionan frecuentemente al Estado, mientras las autoridades gubernamentales atienden ciegamente los designios de los rentistas financieros. El Estado ha sido incapaz de regular a los bancos y, como fiel siervo de estos poderosos intereses, ha operado extraordinarios rescates financieros a espaldas de la sociedad.

La sociedad mexicana es un epítome de estos procesos de captura del interés público en beneficio de la ganancia financiera. Francisco Ibarra Palafox, en el segundo capítulo, detalla la forma en que la banca mexicana, completamente extranjerizada, ha sido actor principal de irresponsabilidad pública y privada. La crisis de

1994-1995 en México es señalada por Ibarra Palafox como la consecuencia más grave de la radical liberalización de la banca, que llevó al desaseado rescate financiero operado por Ernesto Zedillo, que deterioró gravemente las finanzas públicas. De acuerdo con el autor, este rescate tuvo sustento en un pacto de impunidad entre las élites políticas y empresariales, y debe ser entendido como el esfuerzo gestado desde el gobierno por mantener el predominio y los privilegios de los grandes empresarios de México. Con un detallado análisis de las más recientes crisis originadas en el corazón del sistema financiero internacional, Ibarra Palafox concluye planteando dos escenarios posibles: uno donde los gobiernos respondan conscientemente a la necesidad de regular las instituciones financieras, y otro, el más probable, en el que regirá una peligrosa turbulencia económica que será capitalizada por los mismos actores responsables de la crisis.

En el tercer capítulo, Eugenia Correa analiza la explosión de burbujas especulativas como un efecto vinculado con el eclipse del interés público para el beneficio de la concentración de riqueza y el ingreso. Estos efectos estructurales son presentados por la autora como resultado de la influencia de los grupos económicos de poder en la toma de decisiones. Correa presenta una aguda crítica a las definiciones tecnócratas predominantes utilizadas por los funcionarios para explicar los fenómenos de turbulencia económica. En su espléndido análisis institucional y estructural, Correa señala que la gran opacidad que permea la toma de decisiones corre de forma paralela a la gran concentración de poder político.

El cuarto capítulo abre el análisis de uno de los ejes centrales de nuestro libro: las asociaciones público-privadas y los riesgos políticos, económicos y sociales que éstas entrañan. Jorge Witker señala que la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), firmada por el entonces presidente Felipe Calderón el 16 de enero de 2012, implica la legalización del “proceso gradual de debilitamiento del Estado”, frente al avance de los intereses empresariales representados por los “poderes fácticos”. Esta ley contradice la Ley de Expropiación, anula la Ley de Amparo, es onerosa, ya que incrementa el “gasto corriente”, y elude la vigilancia y el control de la deuda pública a cargo de los Congresos locales y del Federal. La LAPP es presentada

por Witker como ejemplo de una clara *dispraxis*, es decir, como “el comportamiento gubernamental que se realiza dentro de distintos sectores, y en el cual se omite considerar los beneficios o ventajas de interés público a cambio de favorecer intereses privados de grupos nacionales o extranjeros”. Las *dispraxis* de la política económica en México evidencian la distribución selectiva de los recursos en manos privadas, en perjuicio del bienestar general.

En el quinto capítulo, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros realiza un análisis conceptual de las asociaciones público-privadas que pone en evidencia el sesgo ideológico de las visiones apologeticas que convenientemente aplauden sus beneficios en las dimensiones administrativas, gerenciales y financieras, sin poner atención en el incremento de la deuda pública, la vulneración de los derechos fundamentales —como el derecho de acceso a la información y los derechos laborales— y la consecuente intensificación en la explotación de la fuerza de trabajo. Sandoval Ballesteros sostiene que las asociaciones público-privadas sintetizan lo peor de los ámbitos “público” y “privado”, dado que ni son privatizaciones en sentido estricto, en las cuales el empresariado asume riesgos y responsabilidades, ni son esquemas públicos tradicionales, dado que no incluyen mecanismos de rendición de cuentas.

El sexto capítulo, a cargo de Asa Cristina Laurell y Joel Herrera Ronquillo, presenta experiencias concretas sobre el funcionamiento de algunos proyectos de asociaciones público-privadas en el sector salud. Los autores documentan el fracaso de éstas en dicho sector, incluso en contextos más desarrollados. Tal es el caso de los proyectos Private Finance Initiative del sector hospitalario inglés, que a pesar de contar con recursos equivalentes a 2% del Producto Interno Bruto (PIB), únicamente destinaron 14.5% del dinero a construir y equipar nuevos hospitales. En otras palabras, la inversión fue mucho menor al costo total de los servicios contratados. Por ello, los autores sostienen que las asociaciones público-privadas implican altos costos sociales y en la calidad de la democracia, que en el extremo acentúan la fragilidad financiera internacional.

Víctor J. Ampudia continúa con el análisis jurídico de la LAPP en el séptimo capítulo y señala que ésta, lejos de fortalecer el régimen de

economía mixta establecido en la Constitución, representa el último esfuerzo de los poderes fácticos enquistados en el sector privado y sus operadores gubernamentales por desvirtuar las potestades económicas del Estado en sectores prioritarios para el bienestar de la población y para la economía nacional. El autor plantea que si bien el antecedente inmediato de estos esquemas son los Proyectos de Prestación de Servicios Públicos, los proyectos de asociaciones público-privadas implican riesgos mucho mayores, pues la ley no contempla mecanismos de control, vigilancia ni evaluación en el desempeño del socio privado. Además de la falta de claridad en sus disposiciones, la LAPP elimina salvaguardas procesales en temas como la expropiación de tierras, la obligación de llevar a cabo licitaciones para el otorgamiento de los proyectos, y la inclusión de formas de contratación tan ambiguas como la “autorización” y el “permiso”. En este último punto, el texto plantea que la asociación público-privada tiene el fin fundamental de eliminar la concesión como mecanismo fundamental para permitir la participación del sector privado dentro de la administración y provisión de bienes y servicios que son de dominio de la Federación.

Los capítulos 8 y 9 se concentran en la discusión de la relación entre los llamados poderes fácticos y los medios de comunicación, tema crucial para el análisis del momento histórico que actualmente enfrentamos. A partir del innegable protagonismo social que los medios de comunicación juegan en la vida pública y en la democracia, los autores desentrañan las fronteras entre el interés público y la ganancia privada. Ambos capítulos, escritos los dos en coautorías, nos ofrecen análisis muy relevantes al respecto.

En su texto, que constituye el capítulo octavo, Florence Toussaint y Josela Romero revelan los rasgos de las estructuras económicas y políticas que han permitido el fortalecimiento de la influencia de las televisoras sobre poderes constituidos y la ciudadanía. Las autoras afirman que ello ha ocurrido gracias al refuerzo de un oneroso pacto de intercambio de beneficios y favores en el diseño y la operación de las políticas públicas. La consolidación de Televisa y TV Azteca en el sector de las telecomunicaciones se ha dado en la opacidad, a través de prácticas de corrupción, contubernio e intercambio de

favores políticos y económicos. Concretamente, apuntan que tal *quid pro quo* tiene su origen en el régimen priísta del siglo xx y consiste —sólo por mencionar un ejemplo— en el otorgamiento de beneficios económicos y fiscales, a cambio de imponer mediáticamente la línea ideológica dictada por el “conservadurismo gobernante”. Los resultados de dicho intercambio son la exacción cada vez mayor de prerrogativas económicas y políticas para los monopolios, la merma de la hacienda pública, la indefensión en que se encuentran la ciudadanía y los usuarios, y la desnacionalización y concentración de los medios, todo ello en perjuicio del interés público.

Vale la pena revisar la trayectoria histórica que el texto presenta sobre el derecho a la información, el cual, a pesar de reconocerse constitucionalmente desde los años setenta, no ha sido garantizado efectivamente por el Estado en todos sus ámbitos, pues aun cuando se gestaron avances en materia de acceso a la información, la democratización de los medios de comunicación y la protección de los derechos de la audiencia, vista desde una perspectiva ciudadana, no fueron motivos de interés para el gobierno. Así, el texto plantea que incluso la reforma más reciente en materia de telecomunicaciones no se ocupó de redistribuir equitativamente el espectro radioeléctrico con el fin de permitir una verdadera democratización de los medios.

La concentración en el sector es fundamental para entender el proceso de debilitamiento del Estado frente a los poderes fácticos que operan en los medios masivos de comunicación, los cuales, por cierto, guardan la tradición de ser empresas dominantes en el mercado desde principios del siglo xx.

Dicha concentración es proporcional al poder que detentan las televisoras y que —explican las autoras— deriva de la concentración de capitales y de la concentración en contenidos (poder simbólico). La concentración mediática depende entonces de la concentración económica y de la relación con el gobierno, que a su vez concede mayores beneficios fiscales que se traducen en mayor poderío económico, lo que genera una cadena perversa de compli- cidad e impunidad.

El capítulo 9, a cargo de Justine Dupuy y Miguel Pulido, aborda la relación de las televisoras con el poder público, desde el ámbito específico del otorgamiento de la publicidad oficial, un intercambio en el que los beneficios para uno y otro afectan el interés público. Los autores explican que hemos transitado de un modelo perverso en el que las televisoras atendían los designios gubernamentales y de ser “soldados del presidente”, hacia un nuevo modelo de suma cero en el que las televisoras han tomado conciencia del poder adquirido, y lo utilizan para extraer contratos millonarios en los cuales la publicidad oficial figura como una fuente importante de ganancia política y económica para ambas partes. En el otorgamiento de publicidad oficial prevalecen criterios sumamente dañinos para la democracia en todos sus aspectos, desde la creación de ciudadanía informada hasta el abuso en el uso de los recursos para apuntalar la imagen política de los gobernantes. Por una parte, no existe transparencia en los montos que destinan los gobiernos a los poderes fácticos por concepto de publicidad oficial y, por supuesto, los medios tampoco se han mostrado dispuestos a revelar los ingresos que obtienen por ese concepto. Parcialmente, la renuencia por dar a conocer las cifras se explica por la discrecionalidad que prevalece en el otorgamiento de publicidad oficial. Revelar los criterios conforme a los cuales se otorga esto que algunos autores han calificado como un subsidio evidenciaría las relaciones de compadrazgo y complicidad que existen. Además de afectar la imparcialidad de los medios, la calidad del debate público y el derecho a la información de la sociedad, la discrecionalidad en el otorgamiento de publicidad oficial significa, para aquellos que no forman parte de la nómina gubernamental, una forma de censura indirecta.

Finalmente, en el capítulo 10, Edgardo Buscaglia explica cómo los vacíos de poder que deja un Estado inmerso en la corrupción pueden ser el incentivo para que la delincuencia organizada, uno de los poderes fácticos más tóxicos de nuestros días, opere desde los estratos más altos del poder público y del sector privado. Buscaglia observa que existen estructuras criminales organizadas dentro y fuera del Estado, que operan transversalmente y en cada nivel de gobierno, pero sólo en beneficio de aquellos que puedan pagar por servicios

tan básicos como la seguridad. El crimen organizado representa un obstáculo para el desarrollo de la democracia en las sociedades en las cuales se mantiene una gobernanza corrupta, en la que es el mismo Estado quien establece relaciones y vínculos orgánicos directos con las organizaciones criminales.

Uno de los objetivos centrales de la presente contribución es precisamente re-conceptualizar aquella corrupción que típicamente ocurre y se presenta en el ámbito público (soborno, favoritismo, nepotismo, clientelismo y otros indultos y licencias estatales), como un fenómeno íntimamente emparentado con las prácticas de corrupción provenientes del ámbito privado y corporativo (cabildo, lavado de dinero, abuso de información privilegiada, préstamos relacionados, financiamientos electorales ilegales, etcétera). Tales prácticas abusivas que típicamente emergen de lo “privado” no pueden seguir siendo consideradas como “efectos colaterales” que contaminan o distorsionan los eficientes e “impolutos” mercados, sino cada vez más como un elemento constitutivo y contumaz de los propios mercados, y como un eje vertebral del sistema político de mercado en su conjunto.

En suma, nuestro libro se encamina a la construcción de un nuevo marco teórico para entender la transparencia y el combate de la corrupción, que rebase el sesgo anti-estatal y contemple la extensión de la transparencia, los controles de fiscalización y de rendición de cuentas normalmente reservados al sector público hacia el sector privado, el financiero y los medios de comunicación, entre otros. Todos los autores aquí reunidos esperamos que los teóricos y los reformadores tomen en cuenta las estructuras más amplias del poder político y social que se encuentran hoy en el sector privado, y establezcan vínculos concretos entre la rendición de cuentas y la transparencia para estos emergentes poderes fácticos.

Agradezco particularmente a Dálida C. Acosta Pimentel y a Isabel Salat, sin cuyo excelente apoyo esta obra no hubiera llegado a buen puerto.

1. Opacidad de los mercados financieros y rescates públicos

Wesley Marshall

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años de crisis financiera global, abarcando del verano de 2007 a la fecha, los sistemas financieros mundiales han evolucionado de forma acelerada en una clara dirección hacia la opacidad y la dependencia de rescates públicos cada vez mayores. Desde 2008, las autoridades monetarias más importantes del planeta, particularmente la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed) y el Banco Central Europeo (BCE) han incrementado sus balances de forma extraordinaria para rescatar a los mayores bancos de Europa y Estados Unidos (EU) (Rodríguez, 2012). A su vez, los mismos bancos han estado recurriendo a prácticas cada vez más oscuras e ilegales para evitar cualquier escrutinio sobre el estado de su salud financiera y sus actividades especulativas. Tal tendencia dual levanta serias dudas sobre la viabilidad del sistema financiero global en el corto plazo.

Frente a la severa profundización de la crisis que en esta ocasión proviene de Europa, y frente a otra ronda de rescates financieros a cargo de varios erarios públicos, los ciudadanos tienen todo el derecho de exigir a sus autoridades nacionales la mayor transparencia posible. Por una parte, una gran porción de la actividad económica

del hemisferio occidental ya está integrada a los circuitos financieros dominados por un puñado de megaconsorcios financieros. El colapso del sistema financiero actual implicaría la pérdida de fuentes de empleo y los ahorros de millones de familias. Por otra parte, la creciente dominación de unos pocos bancos sobre la actividad económica les otorga una enorme capacidad de extorsión política. A pesar de sus acciones abiertamente criminales y dañinas a las economías donde operan, su importancia sistémica les permite extraer recursos cada vez mayores de las arcas públicas bajo términos cada vez más oscuros. Dentro de la dinámica económica que el mundo ha atestiguado durante los últimos años, en la que el sistema financiero internacional oscila entre el colapso y los múltiples rescates públicos opacos, la dinámica política se reduce a un diálogo entre bancos y políticos a su servicio. La ciudadanía occidental ha sido completamente excluida de las tomas de decisión que afectan a todos.

Frente a esta coyuntura, el papel de las relaciones internacionales de México se ha reducido a suplicar por un desenlace de la crisis lo menos devastador posible. A finales de 2011 y comienzos de 2012, varias de las autoridades más importantes de México mostraron alarma por el desarrollo de la crisis de la Eurozona. En octubre de 2011, Agustín Carstens, gobernador del Banco de México, declaró que únicamente “eventos tremendamente catastróficos” podían afectar a México (Zúñiga, 2011). En enero de 2012, el ex presidente Felipe Calderón urgió a sacar “la bazuca” lo más pronto posible para resolver la crisis europea (NTN24, 2012), mientras que Guillermo Ortiz dijo que ésta es del “tamaño de un mamut” (Rodríguez, 2012). Los tres tienen toda la razón al señalar las graves consecuencias de la inexorable implosión de la Eurozona, particularmente por la exposición de México ante la dominante posición que tienen BBVA y Santander dentro del sistema financiero mexicano. Sin embargo, aun cuando sus declaraciones reflejan una preocupación fundada, han sido precisamente sus acciones y las de sus antecesores políticos las que llevaron a la economía mexicana a los grados de vulnerabilidad externa que actualmente reprochan.

El presente capítulo explora la hipótesis de que al ceder la soberanía fiscal, crediticia y monetaria, los últimos gobiernos mexicanos

han dejado al país en una posición de extrema vulnerabilidad financiera. Como lo comprueban las últimas décadas de la historia, la estricta aplicación de medidas solicitadas por los rentistas financieros internacionales siempre llevaría a la profundización de la histórica polarización de riqueza del país y, por lo tanto, al debilitamiento de la economía. Además, el dominio de la banca extranjera en México resulta ser un factor clave para entender la participación del país en lo que promete ser un año desastroso.

El capítulo se divide en varias secciones. En primer lugar, se examinan algunos de los cambios fundamentales en la relación entre la banca y otros sectores de la sociedad en los últimos años. Posteriormente se analiza el rescate oculto de la banca europea por parte de la Fed durante la crisis actual. En tercer lugar, se examinan los casos de MF Capital y Dexia en el contexto de la evolución acelerada de los mercados financieros y el colapso de la Eurozona. Una vez establecidos tales precedentes históricos, se analiza la situación actual de México.

LAS CONTRADICCIONES DE LA BANCA

Los bancos de EU y Europa son indiscutiblemente el cerebro de la globalización financiera que se ha propagado y profundizado en gran parte del planeta durante las últimas décadas. La apertura financiera, la desregulación bancaria y la eliminación del Estado como creador de dinero han sido los tres pilares utilizados por los mayores bancos nortatlánticos para concentrar el poder financiero en pocas manos privadas, imponer una renta sobre casi toda actividad financiera y elevar el poder de los bancos a tal grado que las posibles repercusiones de su colapso son suficientes para chantajear a todo gobierno para obtener las concesiones que pidan. El espectacular ascenso de los rentistas financieros hace posible argumentar que nunca antes en la historia humana tan pocas personas han determinado la suerte de tantas personas.

Mientras duraban los “buenos tiempos”, el auge de las finanzas producía fenómenos interesantes. En el mundo académico, el

neoliberalismo pareció haber perfeccionado lo que John Kenneth Galbraith declaró “el más antiguo ejercicio de la filosofía moral [...] una superior justificación moral del egoísmo” (*Globe and Mail*, 2002). En EU, el número de ingenieros financieros rebasó el número de ingenieros verdaderos. En Europa se creó toda una estructura económica adecuada a los intereses de las rentas financieras, con límites estrictos sobre déficits fiscales, “financiamiento monetario” y las capacidades de los diversos bancos públicos de la región. En otras palabras, se creó una estructura financiera en la cual la ciudadanía está sistemáticamente excluida de cualquier posibilidad de crear dinero. Si llega al poder un gobierno verdaderamente de izquierda bajo las reglas del tratado fundador de la Unión Monetaria Europea —el Tratado de Maastricht—, no tendrá acceso ni a un banco central, ni a su tesorería, ni a su banca pública para crear los fondos necesarios para llevar a cabo sus planes económicos. Con las estrechas limitaciones sobre el gasto, solamente los bancos privados pueden decidir cuáles son las formas más recomendables de crear y distribuir fondos. Como destaca Alain Parguez (1999), se institucionalizan la austeridad pública y la escasez de dinero, coronando así a los bancos privados como verdaderos “amos del universo”.

Sin embargo, la crisis actual ha cambiado todo. En 2009, Alan Greenspan, uno de los impulsores más importantes detrás del gran auge financiero en EU, declaró: “Cometí un error al suponer que el propio interés de organizaciones, particularmente bancos y otros, era tanto que ellos serían los más aptos para proteger a sus propios accionistas” (Beattie y Politi, 2008). Greenspan sigue: “Este paradigma del manejo de riesgo estuvo vigente por décadas [...], sin embargo, esta construcción intelectual colapsó en su totalidad en el verano del año pasado” (Andrews, 2008). En 2008, los máximos directivos de los bancos tuvieron que rogar al público y a los representantes de éste por su rescate, una situación plasmada en la imagen descrita en la prensa de Hank Paulson, anterior CEO de Goldman, hincándose ante la lideresa demócrata Nancy Pelosi, suplicando la aprobación de un plan de rescate (Harnden, 2008). También en 2008 y también en EU, la Cámara de Representantes votó en contra de lo que muchos creían el rescate de la banca estadounidense.

En ese momento, muchos vieron la posibilidad de una humillación de los amos del universo, igual a la que se produjo cuando la banca hundió al mundo en la depresión en 1929. Pero esa vez la historia era otra. Los banqueros nunca asumieron la culpa de la crisis y ningún banquero fue a la cárcel. Una gran diferencia entre la presente crisis y la Gran Depresión fueron justamente las acciones de las autoridades monetarias. En su famoso libro *Una historia monetaria de Estados Unidos*, Milton Friedman y Anna Schwartz argumentan que la Fed fue uno de los principales causantes de la Gran Depresión, debido a sus errores e inactividad. En una conferencia en 2002 en honor de Milton Friedman, Ben S. Bernanke, hablando como autoridad de la Fed, declaró: “Quiero decirles a Milton y Anna: en cuanto a la Gran Depresión, tienen razón, la causamos. Lo lamentamos mucho. Pero gracias a ustedes, no lo haremos otra vez” (Bernanke, 2002).

Si bien el análisis de Friedman sobre las causas de la Gran Depresión es equívoco en puntos centrales, no cabe duda de que la respuesta de la Fed ha sido mucho mayor durante la presente crisis que durante la de 1929. La creencia de Bernanke sobre la necesidad de mantener un banco central dispuesto a rescatar a un sistema financiero depredador parece haber sido tan profunda que la intransigencia (muy temporal) de un gobierno supuestamente democrático no resultó problemática para Bernanke, quien comenzó a aplicar un rescate financiero oculto de alrededor de 35 billones de dólares, rebasando por mucho el primer rescate finalmente aprobado por 700 000 millones (Felkerson, 2011).

Aun suponiendo que Friedman tenía razón en que muchos actores económicos quebraron por la inacción de la Fed, la historia reciente apunta a un destino aún peor: mantener vivo a un sistema financiero que sistemáticamente defrauda a sus pares, sus clientes, y sobre todo a poblaciones nacionales bajo el cobijo de sus gobiernos nacionales.

Debido a las enormes pérdidas de los interconectados sistemas financieros norteamericanos, y debido a su claro papel de culpables y causantes de la crisis, el rescate de ellos nunca pudo ser compatible ni con la democracia ni con la transparencia. Convencer

a un electorado mínimamente informado de que hay que sufrir sacrificios individuales y colectivos para rescatar a los bancos que con sus actividades criminales causaron la crisis, y que aún hoy siguen defraudando a la sociedad con el dinero de los rescates que los han beneficiado, es una tarea sumamente difícil. En el caso estadounidense, la solución más fácil ha sido ocultar aún más las actividades financieras y los rescates públicos.

De esta forma, el mundo se encuentra en una situación extraña en la que los bancos y rentistas financieros no han perdido su poder económico ni político, en un contexto donde las estructuras necesarias para preservar dicho poder sí han cambiado. En este sentido, si antes los rentistas financieros tenían por objetivo primordial la creación de una austeridad falsa mediante la inhabilitación de toda fuente de creación monetaria pública, su objetivo actual ha cambiado para utilizar toda esa capacidad de creación monetaria pública posible para uso exclusivo de la banca, al tiempo que se aplican programas cada vez más duros de austeridad para los demás. Tal cambio fundamental implica muchos problemas y contradicciones, y deja a muchos bancos y a los políticos que los defienden en una posición delicada.

LOS RESCATES OCULTOS DE LA FED

En el momento de escribir este capítulo, a principios de marzo de 2012, los focos rojos ya estaban prendidos por los eventos ocurridos en Europa y por el desarrollo de lo que se vislumbraba como una catástrofe mundial cada vez más implacable. Las transformaciones de las estructuras legales y políticas para el rescate de la banca europea conforman lo fundamental de la debacle. Sin embargo, también hay que considerar las estructuras y jerarquías de la globalización financiera. En la cúspide se encuentra la divisa mundial, el dólar, y la única institución con el monopolio en su creación: la Fed. En segundo lugar están los bancos estadounidenses “demasiado grandes para fallar” (TBTF, por sus siglas en inglés). La Fed sirve como mayorista del dólar estadounidense, y los bancos TBTF como minoristas. Como

se verá a mayor detalle, todos los demás bancos (centrales, privados y públicos) están subordinados a esos creadores y distribuidores de dólares. Al mismo tiempo, los bancos TBTF y la Fed son los ejemplos más destacados de la tendencia dual de rescates públicos y mercados oscuros.

Como se ha mencionado, durante 2008 se debatió furiosamente un plan de rescate de 700 000 millones de dólares. Cuando la Cámara de Representantes rechazó el rescate, que poco después sería aprobado, las bolsas estadounidenses tuvieron su mayor caída nominal de la historia (Perman, 2008). Años después, los hechos harían parecer aquellos acontecimientos dramáticos como un auténtico teatro político. Los noticieros Bloomberg y posteriormente Fox demandaron a la Fed con base en la Freedom of Information Act (Ley de Acceso a la Información) para que divulgara los detalles de las diversas facultades de rescate creadas en 2008, más allá del mencionado plan. El caso llegó a la Corte Suprema de Estados Unidos, que falló a favor de los noticieros y obligó a la Fed en 2011 a que cumpliera con el espíritu del fallo y publicara miles de páginas de información (Glovin y Van Voris, 2010).

Los reporteros más intrépidos encontraron entre ese montón de documentos no solamente que la Fed había prestado, garantizado y comprado activos por un valor mayor a 30 billones de dólares (la mitad de la producción mundial actual), sino también que una gran parte de estas obligaciones se extendieron a bancos europeos. Así, mientras el debate acerca del rescate de la banca estadounidense ardía, la Fed realizaba un rescate oculto para salvar a la banca europea. Por ejemplo, Dexia pidió prestado unos 33 000 millones de la ventana de descuento de la Fed (Keoun y Torres, 2011), mientras que bajo el programa Single Tranche OMO, los bancos europeos Credit Suisse, Deutsche Bank y BNP Paribas pidieron prestados 260, 101 y 97 000 millones, respectivamente (Durdin, 2011a).

Otro gran escándalo político fue el rescate total hecho por el Tesoro estadounidense a los bancos que habían contratado Credit Default Swaps (CDS por sus siglas en inglés) con el American International Group (AIG). Como detalla Michael Lewis (2010), en los años anteriores a la crisis AIG había estado vendiendo CDS muy por

debajo de su valor real. Un CDS es en esencia un seguro. Si un inversionista compra 100 pesos de deuda griega y compra 100 pesos de CDS sobre esta deuda, sus apuestas están equilibradas, y su posición es neutra. AIG vendía CDS a precios de regalo, argumentando que una crisis financiera del tamaño de la que el mundo está atestiguando actualmente era imposible y que, por lo tanto, el precio en que vendía sus CDS fue justificado. Sin embargo, el día después de la bancarrota de Lehman Brothers, una gran cantidad de CDS se activaron. En otras palabras, ocurrió la gran inundación y el asegurador tenía que pagar a las víctimas. Pero en este caso AIG no tenía el dinero para pagar a sus clientes, en gran parte por vender las pólizas de seguro a precios tan bajos.

Como cualquier inversión financiera en un mercado relativamente libre, el riesgo y la ganancia operan como contrapesos. Si un especulador calcula mal sus riesgos, pronto sus ganancias también se esfuman. Sin embargo, bajo un rescate estatal, tal dinámica se rompe, y florece el riesgo moral. Cuando los actores saben que no hay castigo por sus malas apuestas, empiezan a florecer malas apuestas. En el caso de AIG, los bancos que habían comprado sus productos financieros calcularon mal sus riesgos al entrar en negocios con una entidad cuyo modelo de negocios se centraba en vender pólizas de seguro a una fracción de su valor real. Pero en vez de sufrir los castigos financieros de sus malas apuestas, las autoridades decidieron pagar todos los CDS al 100%. El banco más beneficiado de tal rescate fue Goldman Sachs (GS), que hubiera perdido unos 12 000 millones en caso de que AIG no fuera rescatado. Pero los 10 bancos que siguieron en la fila fueron todos europeos (Son, 2010). Fuera del escrutinio público, la Fed rescató al sistema bancario europeo en 2008.

Mucho más evidente para el público estadounidense fue el hecho que su sistema bancario había sido rescatado, y ningún banco se destacó más en el rescate que GS. Además de su trato favorable en el rescate de AIG, el banco había ganado fama con su historial de rotar a sus empleados entre sus oficinas de Wall Street e instancias en el gobierno, unos cientos de kilómetros al sur en Washington, D.C. Rick Rubin, secretario del Tesoro bajo la presidencia de Bill Clinton

y uno de los personajes más importantes en la fallida resolución de la crisis mexicana de 1994-1995, fue una de las encarnaciones más destacadas de este fenómeno. En fechas más recientes, Henry Paulson, el secretario de la Tesorería cuando irrumpió la crisis, y el ex gobernador de New Jersey, John Corzine, ambos ex presidentes de GS, han personalizado el contubernio entre GS y el gobierno.

Como documenta Matt Taibbi, justo antes del ápice de la burbuja inmobiliaria en EU, GS había llegado a la conclusión de que pronto la burbuja iba a colapsar. El jefe de uno de los mayores fondos de cobertura, John Paulson, llegó a la misma conclusión. Paulson se acercó a GS para que le permitieran revisar sus cuentas y escoger sus activos más tóxicos para empaquetarlos en una Obligación de Deuda Colateralizada (CDO por sus siglas en inglés) contra la cual él apostaría mediante posiciones mucho mayores de CDS. Goldman luego vendió esa CDO, llamada Abacus, a un banco alemán, apostando también en su contra mediante CDS. Goldman había matado dos pájaros de un tiro: por una parte, purgando los peores préstamos de sus balances y por otra, obteniendo ganancias por sus apuestas de que la CDO iba a colapsar (Taibbi, 2011).

A diferencia de una póliza de seguro normal, un especulador puede sacar una póliza contra una propiedad que no es suya. Si alguien tiene una casa y ve que 100 personas han sacado seguros contra incendios sobre su casa, esa persona tendría que preocuparse por la seguridad de su propiedad. Pero el caso del Abacus es aún más preocupante. Una analogía apta para la situación proviene de Phil Angelides, quien compara lo que hizo Goldman con una situación por la cual una agencia de coches supiera que los frenos de todos sus coches fallan, y en vez de alertar a sus clientes, decidiera vender los coches a precios de descuento y comprar pólizas de seguros de vida contra sus clientes (Nasiripour, 2011).

El hecho de que GS hubiera vendido a sus clientes un producto financiero con la más alta calificación de AAA a sabiendas de que no merecía tal calificación, y con fuertes apuestas de que el producto iría a la quiebra, provocó la mayor multa de las autoridades regulatorias de EU. La multa de 550 millones resultaba, sin embargo, muy inferior a lo que GS había ganado con la transacción. En los meses

siguientes a este caso, los reguladores también anunciaron multas contra otros bancos TBTF, como Citigroup y JPMorgan Chase por operaciones similares (Durden, 2011b). Muchos se han indignado por la impunidad que ha cobijado a los banqueros durante la crisis y por los políticos que han permitido tal situación. Sin embargo, actualmente el público tiene información que no tenía al inicio de la crisis. El aparente antagonismo entre Paulson y Pelosi ahora se percibe también como un teatro político. Lo anterior porque, durante el mismo periodo, Pelosi estaba realizando significativas ganancias financieras con base en su información privilegiada (CBS News, 2011), y Paulson, a su vez, filtraba información a sus amigos del sector financiero sobre el rescate de Fannie Mae y Freddie Mac, al tiempo que hacía declaraciones públicas sobre la buena salud financiera de los mismos bancos (Teitelbaum, 2011).

LA DEBACLE DEL EURO

Si bien la Fed fue instrumental en el rescate del sistema bancario europeo durante 2008, las contradicciones previstas e inevitables de la Eurozona pronto amenazarían con generar un efecto de rebote transatlántico de la crisis financiera, como se vio en los años treinta. A finales de 2011, en el contexto de una deflación en los valores de los bonos gubernamentales de los países de la periferia europea, el banco estadounidense MF Capital y el banco Europeo Dexia quebraron por su alta exposición a esta clase de activos. Ambos casos son reveladores.

En 2008, Dexia fue uno de los bancos europeos más beneficiados por la mencionada munificencia de la Fed, aunque también recibió un rescate público en Europa. En el momento de su segunda quiebra en 2011, se reportó que algunos de sus mayores acreedores fueron los bancos estadounidenses Goldman Sachs y Morgan Stanley (Onaran, 2011). Adicionalmente, cuando el BCE realizó pruebas de estrés con la banca europea en 2011, se determinó que Dexia fue el banco más fuerte de la región. BBVA fue el número tres (Durden, 2011c).

El caso de Dexia no sólo muestra la complicidad de las autoridades europeas al avalar públicamente la solidez de un banco al borde del colapso, sino que también revela algunas dinámicas centrales del sistema financiero mundial actual, además de iniciar varias intrigas internacionales. Desde inicios de la crisis, la Fed ha demostrado su supremacía monetaria al abrir convenios de *swaps* con más de una docena de bancos centrales, incluyendo el Banco de México. El nombre *swap* implica un sencillo intercambio de dólares por otra divisa, por el cual se cobra un interés y donde las líneas de *swap* únicamente representan la forma en la cual la Fed opera como prestamista de última instancia internacional.

Al mostrar su disposición por engañar a casi todos los estadounidenses para salvar a la banca europea mediante sus programas secretos de rescate, la Fed mostró ser el más noble en la hermandad de ladrones que hoy en día conforman los principales bancos centrales del mundo. Pero la Fed también espera cierta reciprocidad. Entonces, ¿cómo va a recompensar el BCE a la Fed? ¿Se va a permitir que GS y Morgan Stanley graven pérdidas por su exposición a Dexia, aun cuando la Fed protegió a la banca europea? Hasta el momento, éstas siguen siendo incógnitas, pero agregan un punto muy importante a la incertidumbre que enfrenta la Eurozona. Ante lo que a todas luces parece su colapso inminente, una cuestión tal vez más urgente que apaciguar a las poblaciones cada vez más inconformes con la Eurozona es la de cómo pagar a la Fed (Marshall, 2013a). Si bien en meses recientes han aumentado los contratos de *swaps* con el BCE, Estados Unidos ha sido firme en su rechazo de aportar mayores fondos al Fondo Monetario Internacional (FMI) para su participación en el rescate de la Eurozona. Al insistir en que los países de la Eurozona, y particularmente el BCE, tienen que resolver la crisis por sí mismos, la Fed y otras instituciones públicas estadounidenses mandan una clara señal de que, por lo menos, no va a rescatar a la banca europea unilateralmente otra vez. Sin embargo, como se ha destacado, la opacidad con la cual han operado las principales autoridades financieras europeas y estadounidenses excluye cualquier posibilidad de saber con precisión lo que está ocurriendo realmente.

Las dinámicas de reciprocidad entre la Fed y el BCE tienen claros antecedentes históricos. Durante la Gran Depresión, la Fed y los principales bancos centrales europeos coordinaban sus políticas monetarias a sabiendas de que la caída de una economía implicaría la caída de todas. Durante el periodo de cooperación, algunos países ayudaron más que otros, pero cuando se agotó la coordinación, se dejó una estela de acrimonia, creándose así las condiciones propicias para la Segunda Guerra Mundial. El colapso de la cooperación transatlántica representa un gran riesgo a la muy tenue estabilidad financiera actual, pero no es el único. Otro elemento de suma preocupación es la llamada *rehipotecación*.

Cuando MF Capital cayó en noviembre de 2011, su autopsia reveló dos rasgos particularmente alarmantes. El primero fue que el banco había violado uno de los fundamentos principales de la banca de inversión al mantener separadas las apuestas de los clientes de las propias del banco. Cuando el banco colapsó, se reveló que había apostado cerca de 1.2 mil millones pertenecientes a sus clientes. Meses después, una investigación sobre el colapso del banco llegó a la conclusión de que el dinero se había “vaporizado” (Durdén, 2012a). Hasta ahora, no ha habido ningún castigo para el presidente de MF Capital, John Corzine.

Pero lo más preocupante de la pérdida del dinero de sus clientes fue la forma en que se perdió. Como lo documenta el FMI, la *rehipotecación* es para la banca de inversión lo que la reserva fraccional es para la banca comercial (Singh y Aitken, 2010). Cuando la banca comercial recibe depósitos, normalmente está obligada a mantener alrededor del 10% de este monto en sus reservas y puede prestar el 90% restante. De esta forma, la banca comercial puede multiplicar 10 pesos de depósitos en 100 pesos de crédito. Esta transformación y multiplicación de dinero a activos de mayor plazo explica el gran poder que tiene la banca para empujar una expansión económica. Sin embargo, esta operación presenta también una gran debilidad: los bancos nunca tienen todos los depósitos de sus clientes, y si se desatan dudas sobre la sostenibilidad de un banco, todo cliente tendrá el incentivo de formarse primero a retirar sus depósitos, a sabiendas de que no hay dinero suficiente para reembolsar a todos. Pero una

“corrida bancaria” es relativamente fácil de frenar con un seguro de depósitos públicos creíble.

Fue hasta 2010 que se dio a conocer la forma en que el sistema bancario de sombra crea dinero (Singh y Aitken, 2010; Durden, 2011d). Si un banco de inversión presta a un fondo de cobertura, pide colateral a cambio. Bajo la regulación de EU, el banco puede usar el mismo colateral para hacer sus apuestas, pero hasta cierto límite. En el Reino Unido (RU), en cambio, el banco puede usar todo el colateral. De esta forma, la banca de inversión también está creando dinero (de forma técnicamente ilimitada en RU), con el colateral sirviendo como los depósitos de la banca comercial y las apuestas como sus préstamos (Marshall, 2013b).

Sin embargo, hay dos grandes diferencias entre la *rehipotecación* y las reservas fraccionales. En primer lugar, las apuestas financieras pueden perderse de forma más rápida y concentrada que los préstamos a clientes, particularmente en momentos de gran volatilidad como los actuales. En segundo lugar, no hay nada equivalente a un seguro de depósitos, como bien saben los clientes de MF Capital. Las corridas bancarias del sistema bancario de sombra ocurren cuando un banco empieza a perder sus apuestas y hay que entregar el colateral a sus acreedores. Pero como el colateral del banco es el mismo colateral de sus clientes, existe la gran posibilidad de que el colapso de un banco provoque el colapso de otros. Solamente años después de la caída de Lehman Brothers y de AIG se están dando a conocer las dinámicas detrás de su caída simultánea. Por su laxitud regulatoria, no sorprende que el epicentro del colapso de esas dos instituciones, además de lo ocurrido con MF Capital, fuera Londres.

La *rehipotecación* es tan prevalente en el sistema bancario de sombra, que en 2007 la mitad de la liquidez del sistema fue resultado de ésta. Asimismo, se estima que el capital bancario que respalda las transacciones rehipotecadas puede ser apenas 25% (Singh y Aitken, 2010). Entre los bancos particulares, JPMorgan Chase y Morgan Stanley tenían 410 000 millones en activos rehipotecados, Credit Suisse, 335 000 millones, y dos de los mayores bancos canadienses, más de 50 000 millones en 2011 (Reuters, 2011). Todas las operaciones que involucran la *rehipotecación* de activos se llevan a cabo

fuera de la hoja de balance, y por lo tanto no entran en las estadísticas oficiales ni están sujetas a regulación (Haldane, 2011).

EL MUNDO CADA VEZ MÁS OCULTO DE LAS FINANZAS

Durante las últimas décadas, los mercados financieros se han vuelto cada vez más oscuros, ha proliferado el uso de derivados, vehículos fuera de balance, paraísos fiscales, contabilidad creativa, etcétera, para burlar la regulación y defraudar a los clientes. Esta evolución de los mercados financieros llevó directamente a la situación de crisis inextricable que el mundo enfrenta hoy. Sin embargo, la evolución hacia un sistema financiero más opaco se ha acelerado también durante los años de crisis. Por una parte, un porcentaje considerable de bolsas de valores se ha privatizado. Aunque las bolsas siempre han sido manejadas con gran opacidad, sus transacciones son relativamente visibles y las empresas participantes tienen que difundir datos importantes de sus actividades y posiciones.

En los últimos años han proliferado las *dark pools*, que son plataformas de intercambio parecidas a las bolsas típicas, pero que operan de forma completamente opaca. En principio, la información sobre participantes y transacciones no es pública. Por otra parte, también han proliferado los intercambios de alta frecuencia (HFT, por sus siglas en inglés). La ventaja del HFT es su capacidad de realizar enormes cantidades de intercambios en milisegundos, empleando para ello potentes sistemas de cómputo guardados celosamente en modelos algorítmicos.

En 2011, Andrew Haldane, un alto funcionario del Banco de Inglaterra, escribió:

Se han fragmentado las estructuras de intercambio de las bolsas. Se ha avanzado más en EU, donde los intercambios ya están divididos entre más de media docena de mercados, plataformas de intercambio multilaterales y *dark pools* de intercambio anónimo [...] al haber contado por un 80% el volumen de intercambio de acciones de empresas listadas en la bolsa de Nueva York en 2005, la participación de esta bolsa ha caído hasta alrededor del 24% en febrero de 2011 [...] en 2005, el HFT con-

taba por menos de una quinta parte de los intercambios en las bolsas. Hoy, cuenta por entre dos tercios y tres cuartos de éstos.

Esta evolución no se ha detenido; ejemplo de ello es la caída en febrero de 2012 del volumen de la bolsa de Nueva York a sus niveles más bajos en una década (Durden, 2012b). Los resultados más evidentes de esta trayectoria son la mayor volatilidad y la opacidad de los mercados. En mayo de 2010, las bolsas mundiales sufrieron su primer *flash crash*, cuando los valores de mercados se desplomaron en alrededor del 10% del valor del mercado en cuestión de minutos. Pero aún más preocupante es la opacidad de esos nuevos mercados, que permiten todo tipo de abuso y fraude.

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

México no ha escapado de la tendencia dual de opacidad financiera y rescate público, y enfrenta el mismo futuro devastador que les espera a EU y a la Eurozona. Sin embargo, a diferencia de estos lugares, en México los mayores peligros para el sistema financiero siguen pasando inadvertidos entre muchos analistas y para la sociedad en general. El ejemplo del rescate oculto de 2008 verifica esta afirmación. En muchos sentidos, éste fue un típico rescate condicionado por el FMI, pero con la gran diferencia de no haberlo llamado como tal. El préstamo que el FMI otorgó a México por 47 000 millones en 2008, y que sería ampliado a 72 000 millones en enero de 2011, fue una línea de crédito flexible y sin condiciones, también concedida a Polonia y Colombia. Las autoridades mexicanas que habían subestimado la crisis (por lo menos en público) declararon que pidieron el préstamo con el único fin de blindar la economía. Sin embargo, los hechos muestran que México siguió todas las condiciones que normalmente acompañan a un rescate. Algunos efectos posteriores al préstamo fueron la eliminación de subsidios energéticos (los llamados “gasolinazos”), la privatización de una compañía pública importante (Luz y Fuerza del Centro) y el aumento de los impuestos (en el caso del IVA) (Correa *et al.*, 2010).

Tal como ocurrió con las estructuras legales impuestas por los intereses financieros preponderantes durante las últimas décadas, y que han resultado altamente contradictorias en EU y la Eurozona a la hora de rescatar a los bancos, las acciones del Banco de México en 2008-2009 han revelado la verdadera naturaleza de la independencia del banco central y desnudaron su obediencia total a los bancos extranjeros que operan en el país. En su fervor antiinflacionario, el Banco de México adoptó como misión única el control de la inflación en 1993. Sin embargo, en medio de la masiva repatriación de dólares a escala global, el banco central violó esta norma al subastar en 2008-2009 unos 30 000 millones en transacciones cuyos detalles todavía no se han hecho públicos (Harrup y Luhnnow, 2011).

De igual forma, en su fervor por eliminar cualquier posibilidad de participación pública en la actividad bancaria, ésta fue prohibida en los tratados de libre comercio con EU. Sin embargo, años más tarde, cuando el gobierno de aquel país tomó una posición accionaria del 36% en Citigroup como medida de rescate, las autoridades mexicanas declararon que la ley ya era muy vieja y que no era relevante (Cardoso, 2009).

Además del rescate oculto del Fondo y de las acciones del Banco de México, las autoridades también ofrecieron una garantía de 50 000 millones a la deuda de varias de las mayores empresas del país mediante la banca pública. Sin embargo, frente a una larga y profunda crisis, tal medida en realidad garantizó el pago para los acreedores. En este sentido, fue un rescate para ellos, no para las empresas mexicanas que se encontraban también en un momento agudo de crisis (Vidal *et al.*, 2011).

EL ESCENARIO APOCALÍPTICO PARA MÉXICO

En octubre de 2011, Agustín Carstens declaró que “todos los bancos que operan en México son bancos mexicanos, independientemente de que los dueños sean extranjeros. Tenemos la capacidad de regularlos y exigirles como a cualquier banco propiedad de mexicanos, y así lo haremos” (Zúñiga, 2011). No obstante esta declaración, los analistas más acertados han insistido durante años en la posibilidad

de importar una crisis mediante la banca extranjera. En la coyuntura actual, las estrellas se han alineado para abrir la posibilidad a un apocalíptico desenlace de la crisis financiera mundial en México.

En el caso muy probable de una ruptura de la Eurozona, los bancos españoles sufrirán pérdidas enormes. Como dicta la lógica sencilla, y como se comprobó en Argentina en 2002, cualquier banco extranjero está dispuesto a sacrificar a subsidiarios y filiales si la matriz está en peligro. La forma más sencilla de utilizar las subsidiarias mexicanas para rescatar a sus matrices sería bajo la misma dinámica del Abacus, en la cual el banco español manda sus activos más tóxicos a las subsidiarias mexicanas y saca CDS en su contra. Tanto Santander como BBVA tienen operaciones en casi toda América Latina, y pueden ejercer esta estrategia en todos los países en los cuales operan.

Sin embargo, también es posible que los bancos consideren benéfico cargar todas sus pérdidas a México (Casais, 2011). Pocos gobiernos han demostrado el grado de obediencia a las demandas de la banca extranjera como México. Tampoco es casualidad que la revista *The Economist* publicara una gráfica que demuestra qué países tienen mayor margen fiscal y monetario para emprender rescates públicos; México figura en ésta entre los 15 países más capaces (*The Economist*, 2012).

CONCLUSIONES

Este capítulo ha intentado presentar algunos de los puntos más relevantes en la evolución de la crisis financiera, y en particular la tendencia hacia la mayor opacidad en los mercados financieros y los rescates públicos que hoy en día los sustentan. Como se ha expresado, la dominación de la banca española en México enfrenta al país a serios riesgos de un contagio financiero devastador. Es posible que el escenario apocalíptico no se presente en México, pero lo que no se puede negar es la existencia de todos los factores de riesgo mencionados. La mera existencia de estos riesgos y sus implicaciones para la sociedad es más que suficiente para que la ciudadanía exija a sus autoridades la mayor transparencia posible.

BIBLIOGRAFÍA

- FELKERSON, James (2011). “\$29 000 000 000 000: A detailed look at the Fed’s bailout by funding facility and recipient”. *Working Paper* 698. Levy Economics Institute of Bard College.
- LEWIS, Michael (2010). *The Big Short: Inside the Doomsday Machine*. Londres: WW Norton & Company.
- MARSHALL, Wesley (2013a). “Las contradicciones terminales de la Eurozona”. En *América Latina: ¿Cómo construir el desarrollo hoy?*, coordinado por Gregorio Vidal, Arturo Guillén y José Deniz, 107-124. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- PARGUEZ, Alain (1999). “The expected failure of the European Union: A false money against the real economy”. *Eastern Economic Journal* 25 (1): 63-76.
- SINGH, Manmohan, y James Aitken (2010). “The (sizable) role of rehypothecation in the shadow banking system”. *IMF Working Paper*. Monetary and Capital Markets Department, International Monetary Fund.
- VIDAL, Gregorio, *et al.* (2011). “Differing effects of the global financial crisis: Why Mexico has been harder hit than other large Latin American countries”. *Bulletin of Latin American Research* 30 (4): 419-435.

HEMEROGRAFÍA

- ANDREWS, Edmund L. (2008). “Greenspan concedes error on regulation”. *The New York Times*, 23 de octubre.
- BEATTIE, Alan, y James Politi (2008). “‘I made a mistake’, admits Greenspan”. *Financial Times*, 23 de octubre.
- CARDOSO, Víctor (2009). “La inversión de EU en Citigroup no viola la ley mexicana: SHCP”. *La Jornada*, 20 de marzo.
- CBS NEWS (2011). “Congress: Trading stock on inside information?” 13 de noviembre.
- DURDEN, Tyler (2011a). “Fed releases details on secret \$855 billion single-tranche OMO bailout program: just another foreign bank rescue operation”. *ZeroHedge*, 6 de junio.

- DURDEN, Tyler (2011b). “Citi joins Goldman and JPMorgan in settling fraudulent and misleading CDO practices: Wristslap costs \$285 million”. *ZeroHedge*, 19 de octubre.
- DURDEN, Tyler (2011c). “Once again, because it will never get old, here are the safest European banks according to the second Euro stress test”. *ZeroHedge*, 9 de octubre.
- DURDEN, Tyler (2011d). “Why the UK trail of the MF Global collapse may have ‘apocalyptic’ consequences for the Eurozone, Canadian Banks, Jefferies and everyone else”. *ZeroHedge*, 7 de diciembre.
- DURDEN, Tyler (2012a). “3 months after the MF Global bankruptcy, we find that \$1.2 billion (or more) in client money has ‘vaporized’”. *ZeroHedge*, 29 de enero.
- DURDEN, Tyler (2012b). “Market volume hits fresh non-holiday decade lows”. *ZeroHedge*, 13 de febrero.
- GLOBE AND MAIL (2002). “Stop the madness”. Entrevista con Rupert Cornwell. 6 de julio.
- Glovin, David, y Bob van Voris (2010). “Fed loses bid for review of disclosure ruling on US Bank Bailout Records”. *Bloomberg*, 19 de marzo.
- HARDEN, Toby (2008). “US economy: Squabble over Hank Paulson and George W. Bush bailout plan”. *Telegraph*, 26 de septiembre.
- HARRUP, Anthony, y David Luhnnow (2011). “Mexico’s central bank to back peso”. *The Wall Street Journal*, 29 de noviembre.
- KEOUN, Bradley y Craig Torres (2011). “Foreign banks tapped Fed’s secret lifeline most at crisis peak”. *Bloomberg*, 1 de abril.
- NASIRIPOUR, Shahien (2011). “SEC rule aims to clean up securities market”. *Financial Times*, 19 de septiembre.
- NTN24 (2012). “Mexico’s Calderón calls for ‘bazooka’ to halt crisis”. 26 de enero.
- Onaran, Yalman (2011). “Selling more CDS on Europe debt raises risk for US banks”. *Bloomberg*, 1 de noviembre.
- PERMAN, Cindy (2008). “Dow falls 777 as market reels from house vote”. *CBS News*, 29 de septiembre de 2008.

- REUTERS (2011). “MF Global and the great Wall Street re-hypothecation scandal”. 7 de diciembre.
- RODRÍGUEZ, Israel (2012). “Cuestiona Ortiz la eficacia del Rescate a Grecia”. *La Jornada*, 26 de febrero.
- SON, Hugh (2010). “AIG rescue spared European banks from raising \$16 billion”. *Bloomberg*, 13 de junio.
- TAIBBI, Matt (2011). “The people vs. Goldman Sachs”. *Rolling Stone*, 11 de mayo.
- TEITELBAUM, Richard (2011). “How Paulson gave hedge funds advance word of Fannie Mae rescue”. *Bloomberg*, 29 de noviembre.
- THE ECONOMIST (2012). “Waiting for the green light”. 26 de enero.
- ZÚÑIGA, Juan Antonio (2011). “Sólo algo *tremendamente catastrófico* afectaría al sistema financiero: BdeM”. *La Jornada*, 26 de octubre.

OTRAS FUENTES

- BERNANKE, Ben (2002). “Remarks by governor Ben S. Bernanke in the Conference to Honor Milton Friedman”. Conferencia presentada en la Universidad de Chicago, 8 de noviembre.
- CASAS, Enrique (2011). “2012: ¿El euro sin Grecia, España y Portugal?” Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 8 de noviembre.
- CORREA, Eugenia, *et al.* (2010). “The Central Bank’s lender of last resort function in times of crisis and financial subordination: The case of Mexico”. Ponencia presentada en la conferencia Central Banking After the Crisis, Toronto, Canadá, 21 y 22 de mayo.
- HALDANE, Andrew (2011). “The race to zero”. Ponencia presentada en la International Economic Association Sixteenth World Conference, Beijing, China, 8 de julio.
- MARSHALL, Wesley (2013). “Algunas claves para entender el sistema bancario sombra”. Ponencia presentada en el I Seminario de Desarrollo Económico y Financiero: El Financiamiento del Desarrollo en el Ámbito Regional. Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Estudios Superiores-Sede León, Guanajuato, 4 y 5 de septiembre.

2. Liberalización, crisis y rescate bancario mexicano en los años noventa

Francisco Ibarra Palafox

INTRODUCCIÓN Y CRISIS DE 2007-2008

La crisis financiera internacional iniciada a finales de 2007, cuyos efectos se resienten todavía en varias de las economías más desarrolladas de Europa y América, tiene varios antecedentes: el primero es la crisis de la deuda de los países en desarrollo de 1982, que cimbró a los mercados financieros cuando México anunció su moratoria de pagos. Más cercanas son la crisis de 1994-1995 en México, en Argentina (en 1995, con su epílogo en 2001), en Brasil (1998-1999), la crisis japonesa de 1997-1998 y la del Sudeste Asiático, acaecida en 1997.¹ Aunque cada una posee sus propias características en particular, las crisis de los años noventa experimentaron un proceso de liberalización financiera que propició un auge crediticio, un endeudamiento excesivo del sector privado y una crisis generalizada del sector bancario que afectó a todo el sector financiero y después a la economía en general.

En algunos casos, el impacto de estas crisis económicas se extendió a lo largo de la primera década del siglo XXI, provocando un escaso crecimiento económico; por ejemplo, Japón entró en

¹ Krugman (2009) examina detalladamente los antecedentes de estas crisis en el colapso financiero de 2007-2008.

un largo periodo recesivo del cual aún no emerge. Asimismo, desde entonces México exhibe un escaso crecimiento económico, insuficiente para apuntalar un crecimiento sostenido y una mínima democracia distributiva. A diferencia de la presente crisis, las anteriores en general no afectarían a las economías de los países desarrollados. Así, la crisis de la deuda de principios de los años ochenta impactó básicamente a los países en vías de desarrollo; por ejemplo, América Latina perdió toda una década de crecimiento y observó el paulatino desmantelamiento de su sector social ante el problema de la deuda. Por otro lado, las crisis de la década de los años noventa, con excepción de Japón, tampoco afectaron las economías de los países más desarrollados de Europa y Norteamérica.

A diferencia de las principales crisis experimentadas por los países desarrollados a finales del siglo XIX y durante el siglo XX (las crisis de 1890, 1907, 1914 e incluso la de 1929, originaria del periodo de la Gran Depresión), la que estalló en 2007 encuentra sus principales causas en la crisis sistémica del sector financiero y en el endeudamiento excesivo de los sectores público y privado. Aunque el sector bancario fue un factor importante en todas las crisis, no sería el principal responsable de aquellas acaecidas en la primera mitad del siglo XX, pues el capital financiero no poseía en este periodo la complejidad ni el predominio adquiridos a principios del siglo XXI. En este sentido, la iniciada en 2007 es la primera gran crisis sistémica del sector financiero en los países desarrollados, agravada por un excesivo endeudamiento público provocado por los cuantiosos recursos inyectados por los gobiernos para rescatar a su sector financiero. En Estados Unidos, este endeudamiento provocó un déficit sin precedentes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída de sus principales bancos, mientras que en Europa se cuestiona no sólo la viabilidad del euro como moneda común, sino incluso la de la Unión Europea.²

En síntesis, la crisis de 2007 en las principales economías occidentales exhibe características sustanciales que la diferencian de aquellas

² Para un estudio comparativo de las crisis financieras en los países desarrollados, véase Cassis, 2011.

que se produjeron en los países en desarrollo durante la década de los ochenta y particularmente en los noventa, a saber: endeudamiento excesivo, liberalización y posterior debacle del sector financiero. Por esta razón, para comprender mejor la complejidad de este fenómeno es importante reflexionar acerca de sus antecedentes históricos inmediatos; uno de ellos, la crisis experimentada por México en 1994-1995.

La crisis mexicana de finales de 1994 es la primera crisis importante ocasionada por un proceso de liberalización y subsecuente expansión crediticia. La liberalización, aun cuando fue iniciada durante el sexenio 1982-1988, se radicalizó durante el gobierno de Carlos Salinas, particularmente entre 1989 y 1993. Sería el siguiente gobierno, el de Ernesto Zedillo, el que enfrentaría la crisis e implementaría un indiscriminado y gigantesco rescate bancario. No obstante las recíprocas recriminaciones de ambos gobiernos, corresponde a ambos la responsabilidad de la crisis en su conjunto, si bien en etapas diferentes. Así, en los siguientes apartados revisaremos brevemente el proceso de liberalización implementado por el salinismo; enseguida examinaremos la explosión de la crisis y el rescate bancario ocurridos en el gobierno de Zedillo, para obtener algunas consideraciones finales sobre el posible desenlace de la crisis actual en los países desarrollados.

LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN BANCARIA

La liberalización bancaria más profunda en México se produjo aproximadamente entre 1988 y 1993; esencialmente, abarcó las reformas al marco legal y constitucional para privatizar la banca (principalmente la reforma a la Constitución en mayo de 1990 y la nueva Ley de Instituciones de Crédito de julio del mismo año), así como una serie de medidas implementadas por el Banco de México (Banxico) para desregular casi por completo las formas de operación de los bancos en rubros como el otorgamiento del crédito, la captación de recursos y los mecanismos de inversión para los valores bancarios. Entre las medidas más importantes adoptadas por el gobierno se

encontraron la liberalización de las tasas de interés, la canalización selectiva del crédito y la supresión del coeficiente de liquidez. Asimismo, la privatización de todas las instituciones de banca múltiple (18 instituciones en total, incluidos los principales bancos nacionales, como Banamex, Bancomer y Serfin) era un eje fundamental de esta estrategia de liberalización. Todos los bancos se vendieron en sólo 13 meses, entre junio de 1991 y julio de 1992, lo que constituye probablemente la privatización bancaria más acelerada de una economía capitalista en los tiempos recientes.

Las primeras medidas desreguladoras dictadas por Banxico comenzaron en 1988. Entre ellas es digna de mención la autorización para utilizar las aceptaciones bancarias (colocadas a descuento y sin tasa regulada) como instrumentos de financiamiento de la clientela de los bancos y la captación directa de los recursos del público. Esta medida flexibilizó los instrumentos de captación tradicionales sujetos a tasas máximas y plazos fijos. Igualmente, en marzo de 1989 se dictaron un conjunto de medidas de gran impacto para la liberalización de la banca mexicana; sobresalió la abrogación de las regulaciones sobre plazos y tasas de interés en la captación bancaria y la supresión del esquema tradicional de encaje legal, con su correspondiente canalización selectiva del crédito. Se eliminó el encaje legal y en su lugar se estableció un coeficiente de liquidez de 30% sobre la captación, invertible en depósitos en Banxico y en valores gubernamentales; este coeficiente era muy importante no sólo porque sustituía al encaje legal, sino porque además eliminaba la inversión obligatoria en créditos al gobierno federal y permitía a los bancos una inversión libre del 70% de su captación. Por otra parte, en julio de 1989 se autorizó la emisión de pagarés denominados en moneda extranjera liquidables en el territorio nacional, y entre enero de 1990 y 1991 se emitieron diversas disposiciones sobre operaciones con valores gubernamentales y bancarios, lo que permitió a los bancos operar de manera directa en el mercado de dinero básicamente a través de reportos (Martínez Rincón, 1993: 208-210).

Las medidas desreguladoras prácticamente concluyeron con la eliminación del coeficiente de liquidez obligatorio. En septiembre de 1991, después de la subasta de Banamex, séptimo banco desincorpo-

rado, el gobierno federal desapareció este coeficiente y estableció un régimen para la liberación paulatina de los valores invertidos en él. La eliminación del coeficiente significó la liberalización casi absoluta del sector bancario e impactó de inmediato en los indicadores de mercado de los bancos múltiples que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Aunque el gobierno destacó positivamente la medida (Aspe Armella, 1993: 76-78), ésta recibió amplias críticas de sectores vinculados con los circuitos financieros, que desconfiaron del retiro del gobierno de sus funciones de regulación preventiva.³

Más grave aún, hubo quienes señalaban que la supresión del coeficiente se debía a las presiones de los nuevos dueños de las primeras siete instituciones privatizadas y era un incentivo para acelerar la venta de las restantes.⁴ Esta medida estrechamente asociada con la privatización implicó el retiro del gobierno de sus funciones primordiales de regulación; era un incentivo decisivo para satisfacer a los nuevos banqueros y alentaba a los futuros compradores a aceptar las condiciones impuestas por el gobierno en la venta de los siguientes bancos, entre ellas los elevados precios y el desconocimiento a detalle de la cartera crediticia adquirida por los neobanqueros, temas estos últimos imposibles de abordar aquí debido a la extensión del presente capítulo.

Así, a finales de 1992, realizadas todas las subastas bancarias, los bancos se encontraban en libertad de concertar las tasas de interés en sus operaciones activas y pasivas, de establecer tarifas y honorarios por los servicios prestados, de canalizar casi a placer los recursos captados del público, de operar por cuenta propia en el mercado de valores y de efectuar discrecionalmente operaciones antes reguladas. Entre otros efectos, las medidas desreguladoras abatieron sustancialmente la canalización de recursos al gobierno federal e incrementaron el financiamiento al sector privado repercutiendo de manera importante en la rentabilidad de los bancos, los que

³ Acerca de las reacciones generadas en la prensa por la supresión del coeficiente de liquidez, véase Barranco, 1991: 1, 29; Chávez, 1991: 8; Fuentes Vivar, 1991: 1 y 28.

⁴ Véase, por ejemplo, Catalán, 1991a: 8A; Catalán, 1991b: 3; Catalán, 1991c: 13A.

obtendrían altísimas utilidades durante los dos años siguientes a la privatización de las instituciones crediticias.

La desregulación provocó una expansión crediticia para la que no estaban preparados la gran mayoría de los bancos privatizados. Conforme al testimonio de Ricardo Guajardo Touché (2011: 58), uno de los representantes del grupo ganador de Bancomer, “el cambio en el sistema era de tal magnitud, que requería de una infraestructura que no se tenía”. En su opinión, se pasó de un sistema en el que prácticamente el 80% del crédito era para el gobierno a uno opuesto que destinaba el 80% del mismo al sector privado, desarrollando un mercado nuevo sin regulación. Las autoridades ignoraron este riesgo y no lo regularon, lo cual acabaría por destruir al sistema una vez que el ahorrador tenía la garantía implícita gubernamental de no resultar afectado (Guajardo Touché, 2011).

Frente a una liberalización tan acelerada, los bancos no alcanzaron a consolidar sus áreas crediticias, ni a crear controles para analizar el desenvolvimiento de su cartera; esto se tradujo en una derrama crediticia indiscriminada. En el momento de concluir la venta de los bancos, éstos se encontraron libres de reglas para otorgar créditos, pero carecían de áreas crediticias preparadas para enfrentar semejante desafío; en consecuencia, otorgaron créditos sin los estudios necesarios y sin las garantías apropiadas, incrementando sus activos de mala calidad en un breve tiempo. En opinión de Vicente Corta Fernández (2011: 11-12), uno de los grandes errores de la privatización sería “la falta de un marco regulatorio adecuado”; así, cuando el gobierno salinista decidió vender los bancos, debió ajustar el marco normativo y regulatorio para acomodarlo a las necesidades de una banca privada y no de una controlada por el gobierno; sin embargo, nunca lo hizo, por el contrario, ofreció una desregulación prácticamente total (Corta Fernández, 2011).

Para dimensionar las graves implicaciones de la liberalización se debe analizar la banca estatizada en 1982. En efecto, cuando los bancos mexicanos se encontraban en manos del Estado (1982-1991), la función de los organismos reguladores y supervisores de la banca eran temas secundarios y poco relevantes. Durante este periodo, los bancos estaban muy regulados por el propio control accionario

y operaban a través de cajones crediticios que dirigían el financiamiento a las áreas determinadas por el gobierno (Vara Alonso, 2011: 55-56). Así, cuando el gobierno decidió privatizar, además de no poseer esquemas de supervisión adecuados, tampoco contaba con la experiencia necesaria para supervisar bancos privados. En otras palabras, la liberalización bancaria implementada por el gobierno salinista llegó justo en el momento en el que los organismos supervisores debían retomar su función de regular a los bancos privatizados, lo cual nunca sucedería (Juan, 2011: 111-115).

A lo anterior se agrega la imposibilidad de conocer la realidad de los balances bancarios en el momento de la privatización, por no contar con los criterios contables adecuados. Por ejemplo, las obligaciones de las instituciones crediticias estaban implícitamente garantizadas en 100% por el gobierno federal, lo cual permitió a las instituciones crediticias financiarse en el mercado sin importar su capital económico (Juan, 2011). Ésta sería una de las razones del *boom crediticio* acaecido durante la administración salinista, que allanó el camino para que los bancos consiguieran recursos y los canalizaran a placer, mientras la autoridad supervisora se encontraba prácticamente ausente.

Asimismo, la explosión crediticia y el consecuente deterioro de los balances bancarios en el periodo posterior inmediato a la privatización se explica por dos factores adicionales: la política cambiaria y la apertura al exterior de la cuenta de capitales. Mientras la política cambiaria utilizaba el tipo de cambio como ancla nominal, para los bancos era sencillo fondearse en dólares y prestar en pesos. El diferencial entre las tasas de interés generaba cuantiosas utilidades para las instituciones crediticias recién privatizadas. Por ejemplo, si el banco conseguía fondeo en el extranjero a una tasa de interés de 5% y lo prestaba en México a 10%, este solo hecho le generaba un importante margen de utilidad de 5%. Además, la apertura de la cuenta de capitales paulatinamente apreció el tipo de cambio, lo que generó un déficit importante en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país y facilitó a los bancos la obtención de recursos en dólares. Semejante política macroeconómica, aunque redujo la inflación y las tasas de interés en México, incentivó el apalancamiento en dólares de

los bancos y del sector real de la economía. Esta política sería una de las causantes de la destrucción del valor de las instituciones crediticias al estallar la crisis de diciembre de 1994 (Juan, 2011: 58-59).

Así, libres de regulación preventiva y con abundante fondeo en dólares, la mayoría de los dueños de los bancos iniciaron una carrera por ganar el mercado crediticio mexicano. Esta competencia se enmarcó en un contexto de percepciones positivas sobre el futuro de la economía mexicana, en particular respecto de la supuesta fortaleza del peso alentada por el gobierno salinista. Por otra parte, el cambio del capital humano provocado por la privatización tuvo un papel importante; específicamente la entrada al sector de personal sin experiencia que se posicionó en el mercado bancario como actores influyentes a través de la elevada toma de riesgos crediticios. Estas posiciones de riesgo se agravaron ante los excesivos valores de compra pagados por los empresarios en las subastas bancarias. Después, algunos neobanqueros intentarían a toda costa recuperar su inversión en el menor tiempo posible, a través de recoger altas utilidades mediante una estrategia dirigida a la generación de altos rendimientos que aseguraran una recuperación agresiva (Newell García, 2011: 91).

Como consecuencia de la liberalización financiera, el crédito bancario creció a una tasa exorbitante. Conforme a los datos proporcionados por Stephen Haber (2005), entre 1989 y 1994, el coeficiente crédito/PIB del sistema bancario pasó de 26.7% a 45.1%, lo que significó un incremento de 18.4 puntos porcentuales del PIB. Considerando el coeficiente crédito del sector privado/PIB, éste pasó de 18.1% en 1989 a 43.2% en 1994, una ganancia de 25.1 puntos porcentuales. Estos números representaron un crecimiento descomunal del crédito bancario para un país como México. Ahora bien, esta liberalización produjo una expansión crediticia en dos etapas: en la primera, que cubre el periodo 1989-1991, cuando el sistema bancario era conducido por los banqueros del Estado, la expansión de los dos coeficientes calculados por Haber fue de 6.1 puntos porcentuales (crédito/PIB) y de 7.4 puntos porcentuales (crédito al sector privado/PIB); en su segunda fase, después de la privatización, en el periodo comprendido entre 1992 y 1994, conduci-

do por los neobanqueros, sería de 11.3 y 12.4 puntos porcentuales respectivamente. Incluso en 1994, año de la crisis, del levantamiento zapatista y de los magnicidios políticos, el crédito total sobre el PIB creció 9.2 puntos porcentuales respecto de 1993, mientras el crédito al sector privado sobre el PIB lo hizo en 8.6 puntos porcentuales. Ésta era, probablemente, la expansión crediticia más explosiva en la historia financiera de México (Haber, 2005; Espinosa de los Monteros y Vega Rodríguez, 2011: 145-147). El siguiente cuadro presenta los incrementos porcentuales, año con año, de la cartera desde 1988 hasta 1993:

CUADRO 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CARTERA DE CRÉDITO VIGENTE Y VENCIDA

Concepto	Balance condensado (saldos en millones de pesos)								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993			
Cartera de crédito vigente (a)	58 218	91 656	143 771	212 195	294 846	363 017			
Cartera de crédito vencida (b)	584	1 325	3 322	7 831	19 591	32 600			
Aumento (disminución)									
1988 sobre 1989		1989 sobre 1990		1990 sobre 1991		1991 sobre 1992		1992 sobre 1993	
Importe acumulado	%	Importe acumulado	%	Importe acumulado	%	Importe acumulado	%	Importe acumulado	%
33 438	57	52 115	57	68 423	48	82 651.6	39	68 171	23
741	127	1 997	151	4 510	136	11 759.1	150	13 010	66

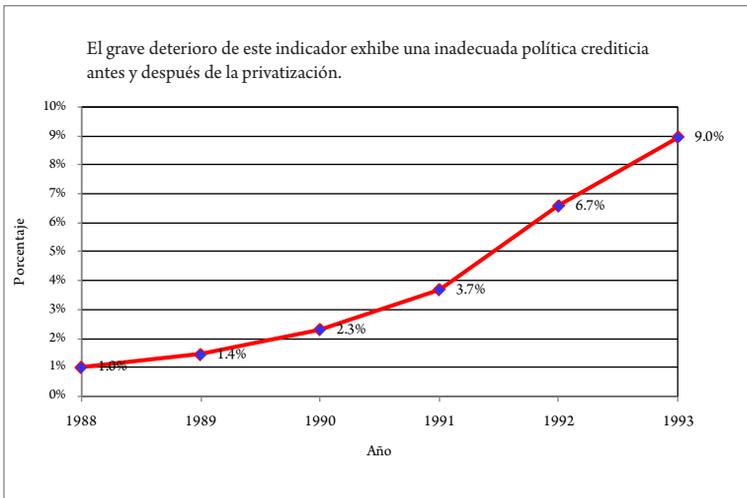
Fuente: Elaboración propia con base en CNB, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple* 1982-1993.

Muchos neobanqueros abusaron de las condiciones otorgadas por la liberalización, lo cual favoreció en el corto plazo la recuperación de altas utilidades sin necesidad de capitalizar a sus instituciones, así como el crecimiento desmedido de la cartera vencida. La relación “cartera vencida” contra la “cartera vigente” exhibe no sólo el posible quebranto de los bancos, sino además la naturaleza de la política crediticia de las instituciones bancarias ante la falta de mínimas regulaciones preventivas. Las instituciones asumieron niveles

de riesgo excesivos, entre otras razones, por la laxitud en el otorgamiento del crédito y la ausencia de garantías adecuadas. La gráfica 1 muestra cómo en el periodo comprendido de 1988 a 1993 la cartera vencida aumentó dramáticamente del 1% al 9% en relación con la cartera vigente. Semejante incremento exhibía un grave deterioro de los principales activos de la banca múltiple.

GRÁFICA 1

CARTERA VENCIDA/CARTERA VIGENTE. CONSOLIDADO DE LA BANCA MÚLTIPLE



Fuente: Elaboración propia con base en CNB. Boletín Estadístico de Banca Múltiple 1982-1993.

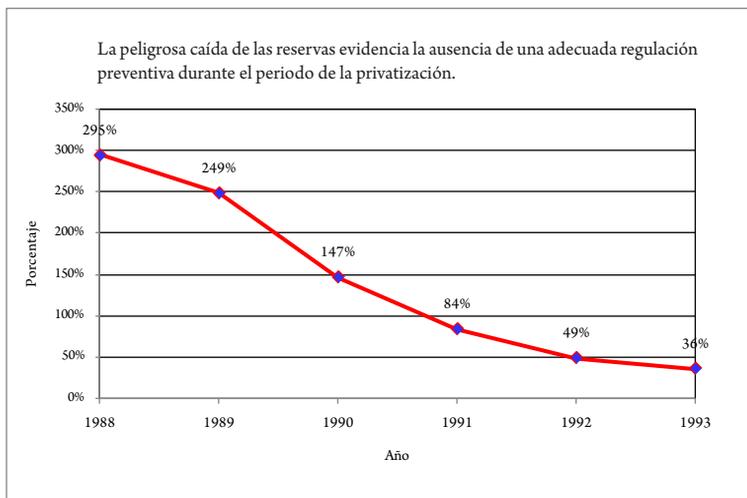
No obstante la magnitud de las cifras anteriores, la cartera vencida era en realidad mucho mayor debido a que el método prevaleciente en ese entonces para calificarla sólo consideraba como cartera vencida la parte de los incumplimientos del crédito. Por ejemplo, si un deudor con un crédito de un millón de pesos realizaba pagos mensuales a tasa fija de 7 000 pesos y registraba cinco incumplimientos por un valor de 35 000 pesos, la cartera vencida calificada para ese crédito registraba únicamente 35 000 pesos, no todo el valor del crédito por un millón de pesos o poco menos.⁵

⁵ Se modificó el ejemplo pero en esencia se obtuvo de Espinosa de los Monteros y Vega Rodríguez (2011: 168-169).

Sin embargo, este exponencial incremento de la cartera vencida no se compensó con el aumento de las reservas preventivas para enfrentar las posibles pérdidas; por el contrario, como lo muestra la gráfica 2, la caída de las reservas en relación con la cartera vencida era muy peligrosa: de representar en 1988 casi tres veces la cartera vencida (295%), cayeron abruptamente hasta poco más de un tercio de esta cartera (38%). En otras palabras, para finales del periodo en estudio, el sector bancario se encontraba en posición de absorber, mediante reservas, apenas la tercera parte de su cartera vencida. Así, en el momento de la privatización, los bancos poseían exiguas reservas para solventar los inminentes quebrantos. Nuevamente, lo anterior exponía la ausencia de una política de regulación preventiva de las autoridades.

GRÁFICA 2

RESERVAS / CARTERA VENCIDA. CONSOLIDADO DE LA BANCA MÚLTIPLE



Fuente: Elaboración propia con base en CNB. Boletín Estadístico de Banca Múltiple 1982-1993.

La liberalización también propició los créditos cruzados o “espejo”, otorgados para comprar algunos bancos durante la privatización y apalancar el capital de las instituciones crediticias recién adquiridas. Igualmente, alentó la existencia de créditos relacionados concedidos por los bancos a sus accionistas, funcionarios y empresas vinculadas.

Durante la privatización de los bancos los reguladores no serían supervisores eficaces; carecían de experiencia y sus instrumentos eran obsoletos. Después de todo, el gobierno mismo elaboró las permisivas normas contables bancarias; además, antes de 1995 la Comisión Nacional Bancaria (CNB) carecía de la autoridad y de la autonomía necesaria para supervisar apropiadamente a los bancos. Tampoco los directores y funcionarios bancarios de México eran supervisores eficaces; esto se debió a que en el periodo posterior a 1991 muchos funcionarios bancarios eran inexpertos en el manejo del sector. Los nuevos banqueros, por su parte, no arriesgaron su propio capital para generar los incentivos de supervisarse recíprocamente, pues compraron los bancos con créditos externos o cruzados (Haber, 2006:452-453).

En síntesis, la imposición de un modelo financiero basado en una vertiginosa liberalización financiera con un programa acelerado de privatización bancaria ejecutado en sólo 13 meses omitió un hecho fundamental: la creación previa de instituciones de supervisión y vigilancia sólidas en las que imperaran la ley y la transparencia. Crear instituciones financieras de calidad era uno de los procesos más arduos, complejos y difíciles que enfrentaba el gobierno salinista al privatizar los bancos. Al no abocarse a esta tarea, la “modernización” del sector bancario, sin los cambios políticos e institucionales necesarios, sería una receta segura para el fracaso (Espinosa de los Monteros y Vega Rodríguez, 2011:137, 161).

CRISIS Y RESCATE BANCARIO

La crisis de 1994-1995 sería el producto de una combinación de diversos desequilibrios económicos acumulados durante el periodo de 1989-1994, entre los cuales se encontraban un excesivo déficit en la cuenta corriente, una sobrevaluación del peso, un fuerte endeudamiento de corto plazo, un relajamiento de la política fiscal y una creciente preocupación sobre la capacidad de pago de los sectores

público y privado.⁶ Diversas entidades gubernamentales, bancarias y no bancarias, incursionaron en la colocación de deuda en los mercados internacionales. Ésta se implementó mediante la adquisición de valores en el mercado de dinero como Cetes, Tesobonos, Bondes y Ajustabonos, estimulados por las elevadas tasas de interés y la relativa estabilidad del tipo de cambio. En consecuencia, durante el periodo de 1991 a 1993, la tenencia de valores públicos en manos de extranjeros transitó de 5 466 millones de dólares en 1991 a 21 849.7 millones de dólares en 1993, para desplomarse a un nivel de 3 209 millones de dólares en 1996. En esta caída sería crucial el manejo de los tesobonos y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, dos de los detonantes de la crisis de finales de 1994 (Solís, 1997: 216).

Finalmente, el desafortunado manejo de la situación operado por el entrante gobierno zedillista a mediados de diciembre de 1994 ocasionó una crisis cambiaria, último detonante de la colosal crisis bancaria de 1995. Desde entonces, las mutuas recriminaciones sobre la responsabilidad de la crisis entre salinistas y zedillistas no han cesado.

A los factores económicos generadores de la crisis es necesario agregar la mayúscula inestabilidad política de 1994. Contribuyeron, principalmente, el levantamiento zapatista en Chiapas (1 de enero) y los homicidios políticos del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donald Colosio (3 de marzo) y del presidente de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu (28 de septiembre). La fuga de capitales sería masiva como consecuencia de estos hechos.

A partir de la abrupta devaluación de diciembre de 1994, la situación económica del país transitó por múltiples problemas: tasas de interés de más de 100%, descenso de la demanda interna, recorte de la producción y cierre de empresas, lo cual se tradujo en el despido de casi un millón de personas de sus empleos. A lo anterior se deben agregar los excesivos niveles de cartera vencida para particu-

⁶ Un resumen de las principales explicaciones económicas de la crisis 1994-1995 se encuentra en Hernández Trillo, 2003: 300-302.

lares y empresas, así como un conflicto con miles de deudores de la banca que favoreció una cultura del impago.

La crisis del sistema bancario tuvo consecuencias también para las elecciones de julio de 1997, en las que serían electos 261 diputados de oposición (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista) y sólo 239 del PRI. Por primera vez en la historia política reciente de México existía una mayoría opositora en la Cámara de Diputados. Esta mayoría obligó al PRI a ceder la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por la cual debía pasar cualquier aprobación del gasto federal. Asimismo, el panista Carlos Medina Plascencia presidió la Comisión de Concertación Política y Régimen Interno. Después de las dificultades iniciales para su instalación, la Cámara de Diputados sería un campo de batalla entre la legislatura y el presidente, así como entre partidos rivales; en ningún otro tema los diputados serían tan críticos del presidente Zedillo como en el rescate bancario (Preston y Dillon, 2004: 229-236).

Tras la renuncia de Jaime Serra Puche en diciembre de 1994, Zedillo nombró secretario de Hacienda a Guillermo Ortiz, y juntos concibieron un plan de rescate, estructurado básicamente sobre la compra de activos deteriorados de los bancos. En 1996, el nuevo secretario de Hacienda y Miguel Mancera, aún gobernador del Banco de México, modificaron las reglas del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y le concedieron facultades para endeudarse directamente con cargo al erario público; esta facultad era inconstitucional, pues se encontraba reservada al Poder Legislativo. En otros rubros, se concedió al Fobaproa la posibilidad de comprar acciones, instrumentos subordinados de deuda o cualquier otro instrumento de deuda emitido por los bancos o sus sociedades controladoras; podía financiar a las instituciones bancarias o a sus sociedades controladoras mediante créditos, cuentas de divisas o a través de cualquier operación autorizada por la legislación mercantil; además, se le facultó para comprar y vender activos o títulos de propiedad con el fin de obtener mejoras financieras para las instituciones bancarias (Sandoval Ballesteros, 2011: 217-220). En resumen, el gobierno zedillista, amparado en una normatividad que

infringía disposiciones constitucionales y bajo escasa supervisión, asumió miles de préstamos incobrables otorgados por los bancos.

No obstante la directa canalización de recursos a los bancos a través de los diversos programas del Fobaproa, éstos padecieron severas dificultades durante el periodo de 1994-1997, por lo cual el gobierno intervino varias instituciones crediticias (Cremi-Unión, Interestatal, Banco Obrero, Banpaís, Inverlat, Banorie, Bancen, Banco Anáhuac, Capital, Confía y Banco Industrial) mediante los programas de saneamiento del Fobaproa. En los hechos, muchas instituciones crediticias regresaron a manos gubernamentales, aun cuando la mayoría de los bancos intervenidos estaban quebrados; este deterioro le planteaba al gobierno la necesidad de rescatar únicamente a los bancos viables. Sin embargo, mientras sólo algunas de las instituciones quebradas desaparecieron, la mayor parte serían sostenidas por el Fobaproa que las prepararía para su venta. Así, el rescate con recursos públicos de bancos sin viabilidad financiera constituyó más un salvamento de los banqueros involucrados en las operaciones irregulares que una operación en beneficio de los ahorradores. Más aún: incluso los bancos sanos como Banamex trasladaron al gobierno activos incobrables, mientras el gobierno tomaba pocas provisiones para obligar a los bancos rescatados a dirigir sus subsecuentes utilidades para aligerar la deuda gubernamental.

Ante la necesidad de subsanar la inconstitucionalidad de la deuda del Fobaproa, en enero de 1998 Guillermo Ortiz asumió la gubernatura de Banxico a propuesta de Zedillo, quien designó a José Ángel Gurría como nuevo secretario de Hacienda. Unas semanas después, el 31 de marzo de 1998, Zedillo sometió a la consideración del Congreso de la Unión diversas iniciativas de ley relacionadas con el sistema financiero, entre las que destacaba la propuesta de Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, en cuyo artículo cuarto transitorio solicitó la aprobación de un monto de 552 300 millones de pesos como deuda pública directa, cantidad proveniente del rescate financiero aplicado por conducto del Fobaproa (Cámara de Diputados, 1999). La propuesta, escondida en un silencioso artículo transitorio, sería detectada por los diputados, quienes protestaron airadamente.

Enseguida, los diputados inquirieron cuál era la deuda del Fobaproa que el presidente y su secretario de Hacienda deseaban descargar sobre los contribuyentes. La cifra proporcionada por Hacienda fue de 62 000 millones de dólares, equivalente a 16% del PIB mexicano, casi cinco veces el monto de las privatizaciones bancarias. La cifra disgustó a los legisladores de oposición, quienes rápidamente se aliaron para bloquear la propuesta de Hacienda.

Al principio, el PAN y el PRD se unieron para protestar contra el rescate y señalar la ilegalidad del pasivo del Fobaproa. La oposición en su conjunto solicitó más información sobre los activos asumidos por el gobierno a través de este fondo. Por su parte, Zedillo, Gurría y los diputados del PRI cerraron filas y negaron la información, aduciendo que el secreto bancario les impedía proporcionar al Congreso información sobre las deudas y los deudores específicos cuyos préstamos asumió el Fobaproa (Preston y Dillon, 2004: 236-237). El enfrentamiento expuso los límites del sistema: por un lado, el presidente era requerido por los diputados para ofrecer información y explicaciones del rescate bancario operado por sus secretarios de Hacienda y por Banxico, mientras que la oposición pretendía descarrilar el rescate bancario propuesto.

En medio de esta crisis entre Ejecutivo y Legislativo, el ex banquero Carlos Cabal Peniche, quien se encontraba detenido en Australia e investigado por presuntos ilícitos cuando dirigió el privatizado banco Unión-Cremi, declaró haber entregado al PRI 25 millones de dólares para las elecciones de 1994, de los cuales 5 millones se destinaron a la campaña de Zedillo para la presidencia (*Reforma*, 1999: 1; Aponte, 1999: 7). Como respuesta, los diputados de oposición acusaron al presidente de intentar convertir en deuda pública los préstamos irregulares para la campaña priísta.

Frente al escándalo en la Cámara de Diputados, Andrés Manuel López Obrador percibió el descontento social provocado por el rescate bancario y encabezó una campaña nacional en su contra durante 1998 y 1999; incluso publicó una lista de miles de personas y empresas cuyos préstamos presumiblemente se encontraban en el Fobaproa, lo cual provocó un enorme revuelo (Cuéllar, 2009: 3).

Gradualmente, el rescate bancario y sus implicaciones ocupaban un lugar central en la discusión política nacional.

Mientras en la Cámara de Diputados continuaban las negociaciones, el 7 de septiembre de 1998 este órgano legislativo contrató al auditor internacional Michael Mackey para examinar el Fobaproa y elaborar una auditoría sobre su cometido. Se solicitó a Mackey que evaluara el desempeño del Fobaproa en la rehabilitación de las instituciones financieras, así como el desenvolvimiento de las entidades encargadas de supervisar las actividades del Fobaproa, incluyendo a su Comité Técnico, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a Banxico y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 30 de junio de 1998. Los legisladores condicionaron la aprobación legislativa del rescate bancario al examen de los resultados de la auditoría practicada por Mackey.

El PAN tomaría la iniciativa de las negociaciones, con Santiago Creel y Felipe Calderón a la cabeza (este último, entonces presidente de Acción Nacional). Finalmente, el panismo decidió establecer una alianza con el PRI para elaborar un nuevo proyecto de ley del rescate bancario, aun cuando sus propósitos y fines eran muy parecidos. Consciente del costo social que implicaría su colaboración con el priísmo, los panistas exigieron a Zedillo la renuncia de Guillermo Ortiz a Banxico, simulando así su descontento ante el rescate bancario; sin embargo, era casi imposible destituir a Ortiz, entre otras razones porque la reciente legislación protegía la autonomía del Banxico (Preston y Dillon, 2004: 238).

Así, antes de recibir los resultados de la auditoría practicada por Mackey y basados en un dictamen presentado por el diputado panista Fauzi Hamdan, el 12 de diciembre de 1998 (cuando millones de católicos mexicanos celebraban las fiestas guadalupanas), el PRI y el PAN aprobaron la legislación para operar el rescate bancario. Como resultado de los acuerdos entre panistas y priístas se creó un organismo administrador del rescate, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Asimismo, se creó una cuenta especial en los libros contables del gobierno para asumir los pasivos del rescate bancario; si bien no se reconoció su carácter de deuda pública, en los

hechos el gobierno asumió los pasivos del Fobaproa (Cuéllar y Pérez Silva, 1998; Preston y Dillon, 2004: 238).

El pleno de la Cámara aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario con 325 votos a favor (de priístas, panistas y una diputada independiente); 159 en contra (de PRD, PT, Ecologista, 11 panistas, siete priístas y cinco independientes) y una abstención (del PAN).⁷ Esta aprobación legislativa fue calificada por la oposición (con excepción del PAN) como “el fraude del siglo”.

En respaldo a los legisladores panistas que se unieron al PRI para aprobar el rescate bancario y la creación del IPAB, en la sede nacional del PAN, Felipe Calderón, Vicente Fox, Carlos Medina y cinco de los seis gobernadores panistas se pronunciaron a favor de la reforma. Según Calderón, la iniciativa del PAN aceptada por el PRI ofrecía “una solución integral al problema bancario y financiero del país” (Garduño, 1998). En los hechos, PRI y PAN pactaban para aprobar el rescate con cargo a los contribuyentes, mientras el panismo en el discurso responsabilizaba al priísmo de la crisis para capitalizarla en su favor durante la elección del 2000.

La participación de Guillermo Ortiz, Miguel Mancera y Ángel Gurría, así como otros funcionarios dependientes de ellos en los eventos del rescate bancario, confirma que muchos de los servidores públicos encargados de la privatización de los bancos fueron los mismos que después intentaron contener la crisis y efectuaron el rescate durante el gobierno zedillista. Bernardo González Aréchiga (2011), vocal independiente de la Junta de Gobierno del IPAB en el periodo 2002-2003, señala que funcionarios de la SHCP, de Banxico y de la CNBV que participaron en la privatización se mantuvieron en sus puestos y representaban a la autoridad en el Fobaproa; incluso serían los responsables de elaborar el material técnico discutido en las sesiones del Comité Técnico de este fondo, de presentar opciones de solución y decisión, así como de nombrar a los interventores de algunos de los bancos, operando “de facto” como jefes de los interventores y existiendo entre ellos una cadena de autoridad. Así,

⁷ Véase Cuéllar y Pérez Silva, 1998. La Ley de Protección al Ahorro Bancario sería promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 1999.

quienes participaron en la privatización y en el Fobaproa justificaban sus decisiones previas en el IPAB generando un grave conflicto de intereses y evitando que las autoridades tomaran medidas correctivas de manera adecuada y rápida. Por ejemplo, la SHCP actuaba como regulador y pagaba el costo del quebranto, era “juez y parte”; en consecuencia, “en vez de transparentar, distribuía internamente costos, tapaba culpas y cubría desfalcos”. Algo semejante sucedía con la CNBV y Banxico, por lo que cualquier participante poseía “incentivos para negociar internamente” (González Aréchiga, 2011: 323, 333).

CUADRO 2
INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)
EVOLUCIÓN DE LOS PASIVOS
(SALDOS EN MILLONES DE PESOS)

<i>Concepto</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saldos	537 200.0	697 697.0	709 336.0	721 769.3	667 116.1	692 329.9
% del PIB	9.8	12.0	11.3	9.6	7.8	7.5
<i>Concepto</i>	2006	2007	2008	2009 (Sept.)	<i>Variación 2009/2000</i>	
Saldos	701 399.6	712 839.0	731 475.3	748 629.0	39.4	
% del PIB	6.8	6.4	6.0	6.2		

Fuente: Senado de la República, 2010: 54.

Vicente Corta Fernández, como secretario ejecutivo del IPAB, señaló que al cierre de junio de 1999, el costo del rescate bancario ascendía a 873 100 millones de pesos, 19.3% del PIB (Senado de la República, 2010: 54). Desde entonces, los adeudos del IPAB representan un porcentaje cada vez menor en proporción al PIB (véase cuadro 2), dado el crecimiento real de la economía, pero son aún una pesada carga para las finanzas públicas. Es importante señalar que la administración de los pasivos del IPAB se sustentó en el pago de los intereses, porque el mecanismo principal de financiamiento seguido por el IPAB para solventar los adeudos resultantes del rescate bancario fue la emisión de bonos colocados en el mercado. Éstos se han cubierto mediante nuevas emisiones, ocasionando la irreduc-

tibilidad de la deuda, que a septiembre de 2009 todavía ascendía a 748 629 millones de pesos, conforme los propios estados financieros de ese instituto.

Información revelada por el IPAB da cuenta de que al mes de junio de 2009 (véase cuadro 3), este Instituto había erogado la impresionante suma de 2 billones 25 475 millones de pesos. Esta cantidad en términos nominales representa 2.32 veces los 873 100 millones de pesos correspondientes al costo inicial del rescate bancario al mes de junio de 1999 (Senado de la República, 2010: 55).

CUADRO 3
INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)
APLICACIÓN ANUAL DE RECURSOS, 2000-2009
(MILLONES DE PESOS)

<i>Concepto</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Pago contractual de capital	23 799	91 452	50 204	110 095	73 213	76 410
Pago de intereses	52 899	52 712	37 644	39 278	40 870	63 184
Pago anticipado de principal	178 410	7 527	80 705	46 522	66 488	129 391
Total	255 108	151 670	168 553	195 895	180 572	268 985

<i>Concepto</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Totales</i>
Pago contractual de capital	78 969	124 497	148 116	72 239	848 975
Pago de intereses	55 510	54 716	59 507	28 946	485 267
Pago anticipado de principal	93 534	56 758	31 899	0	691 233
Total	228 014	235 970	239 522	101 185	2 025 475

Fuente: Instituto Nacional de Protección al Ahorro, Dirección de Finanzas, en Senado de la República, 2010: 5.

El costo del rescate bancario descansaría casi en su totalidad en la sociedad mexicana, sin que los responsables directos de la crisis

rindieran cuentas; además, algunos banqueros se enriquecieron extraordinariamente.

Aunque bajo modelos de rescate financiero distintos, la historia podría repetirse cuando presenciemos durante 2008 y 2009 que los gobiernos de Estados Unidos y de algunos países europeos rescataron muchos de sus bancos con cargo a sus ingresos fiscales, mientras el desempleo y el subsecuente descontento social crecían ante la falta de responsabilidad de los causantes de la crisis. Las críticas no han cesado al tiempo que se alega que los gobiernos privatizan las ganancias y socializan las pérdidas.

CONSIDERACIONES FINALES

Entre las principales causas de la crisis de 1994-1995 se encuentra la radical liberalización emprendida por el gobierno salinista, que no estableció ni las reglas ni las instituciones adecuadas para una correcta supervisión de los bancos privatizados; la consecuente derrama crediticia y el deterioro de los activos bancarios durante el periodo 1988-1994 lo prueban.

Por otra parte, el desacertado manejo del gobierno zedillista de la delicada situación económica experimentada a finales de 1994 desencadenó una crisis de proporciones mayúsculas en 1995. A finales de 1998, este mismo gobierno operó un indiscriminado rescate bancario que afectó seriamente a las finanzas públicas mexicanas durante los años siguientes. En el rescate no sólo no se distinguió entre bancos viables e inviables, sino que tampoco se estableció un esquema adecuado para deslindar responsabilidades económicas y políticas en lo relativo al rescate operado.

La alianza entre PAN y PRI para operar el rescate bancario de fines de 1998 debe ser examinada como uno de los pactos fundamentales entre las élites políticas y empresariales mexicanas para facilitar el arribo de Vicente Fox a la presidencia en el año 2000. Así, el rescate bancario sustentado en un pacto de impunidad entre las cúpulas políticas y financieras mexicanas podría ser una de las causas que explican el bajo desempeño de la democracia mexicana durante la

década siguiente y el predominio de los grandes empresarios como actores privilegiados frente al paulatino debilitamiento de la clase política mexicana. Además, generó una pérdida de confianza generalizada respecto de la actividad financiera, a grado tal que más de 90% del capital de los bancos pasó a manos extranjeras.

Como inicié reflexionando acerca de la crisis de 2007-2008, es momento de preguntarse sobre el futuro de los países sumergidos en esta crisis, cuyo desenlace aún desconocemos. De manera muy general y a reserva de examinar el desenvolvimiento de esta crisis, adelanto dos escenarios posibles. Por un lado, podríamos esperar una reacción de los gobiernos de los países en crisis para establecer una adecuada regulación prudencial de sus instituciones financieras, así como para reducir la socialización de las pérdidas y el deterioro del bienestar de sus poblaciones. Por otro lado, si lo anterior no sucede, la crisis podría ser aprovechada por los grandes capitales financieros y las principales empresas transnacionales para endurecer sus posiciones y debilitar a los Estados nacionales; esto ocasionaría mayores recortes sociales, desempleo, deterioro de la ciudadanía y de la propia democracia en las democracias occidentales.

Si la crisis de 1994-1995 en México y su subsecuente rescate bancario, así como otras acaecidas durante la década de los ochenta y noventa, se analizaran como antecedentes de la presente crisis que se extiende por los países desarrollados de Europa y Estados Unidos, probablemente se identificarían algunos de los graves daños provocados por una desregulación indiscriminada, un quebranto bancario socializado entre los contribuyentes y una falta de rendición de cuentas; quizá se evitarían daños más severos. Al tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPE ARMELLA, Pedro (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CASSIS, Youssef (2011). *Crisis and Opportunities. The Shaping of Modern Finance*. Reino Unido: Oxford University Press.

- CORTA FERNÁNDEZ, Vicente (2011). "La privatización y el rescate bancarios: un testimonio". En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 2, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Manuel, y Francisco Vega Rodríguez (2011). "Las singulares complejidades del rescate bancario en México: una visión crítica desde la intervención bancaria". En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 2, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- GONZÁLEZ ARÉCHIGA, Bernardo (2011). "Las lecciones del rescate bancario". En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 2, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- GUAJARDO TOUCHÉ, Ricardo (2011). "La privatización de Bancomer y el rescate". En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 3, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- HABER, Stephen (2005). "Mexico's experiments with bank privatization and liberalization. 1991-2003". *Journal of Banking and Finance* 29 (8-9) (agosto-septiembre): 2325-2353.
- HABER, Stephen (2006). "Por qué importan las instituciones, la banca y el crecimiento económico en México". *El Trimestre Económico* LXXIII (3) (julio-septiembre): 429-478.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (2003). *La economía de la deuda. Lecciones desde México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JUAN, Aristóbulo de (2011). "La reprivatización, crisis y rescate bancario en México. Testimonio de un supervisor internacional". En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 4, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

- KRUGMAN, Paul (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Nueva York: W.W. Norton.
- MARTÍNEZ RINCÓN, Alberto (1993). “Evolución y modernización del sistema bancario mexicano, de su marco regulatorio y de la CNB”. En *Nueva cultura económica. Comisión Nacional Bancaria*, coordinado por Jesús de la Fuente Rodríguez. México: Fondo de Cultura Económica.
- NEWELL GARCÍA, Roberto (2011). “La privatización bancaria desde la óptica de los valuadores externos”. En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 4, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- PRESTON, Julia, y Samuel Dillon (2004). *El despertar de México. Episodios de una búsqueda de la democracia*. México: Océano.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2011). *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- SOLÍS, Leopoldo (1997). *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores.
- VARA ALONSO, Alfredo (2011). “La privatización y el rescate bancarios: una visión financiera”. En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, volumen 2, editado por Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

HEMEROGRAFÍA

- APONTE, David (1999). “Zedillo nunca aceptó que Cabal lo hubiera apoyado”. *La Jornada*, 31 de mayo.
- BARRANCO, Alberto (1991). “Empresa. Contraataque estratégico”. *La Jornada*, 12 de septiembre.
- CATALÁN, Ignacio (1991a). “Inversiones y tesorería. Demandan los bancos menores coeficientes de liquidez”. *El Financiero*, 10 de septiembre.

- CATALÁN, Ignacio (1991b). “Hacia la incertidumbre. ‘Terremoto’ financiero en el mercado de dinero”. *El Financiero*, 20 de septiembre.
- CATALÁN, Ignacio (1991c). “Inversiones y tesorería. Serfín, favorable posición”. *El Financiero*, 4 de octubre.
- CHÁVEZ, Marcos (1991). “Liberalismo financiero y política monetaria”. *El Financiero*, 17 de septiembre.
- CUELLAR, Mireya (2009). “Pide López Obrador a Zedillo aclare el origen de sus gastos de campaña”. *La Jornada*, 30 de mayo.
- CUÉLLAR, Mireya, y Ciro Pérez Silva (1998). “Fast track al Fobaproa en la Cámara. Amarrado el acuerdo, la Comisión de Hacienda soslaya trámites”. *La Jornada*, 12 de diciembre. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/1998/12/12/amarrado.html>>.
- CUÉLLAR, Mireya, y Ciro Pérez Silva (1999). “Se consumó ‘el atraco’ Fobaproa en San Lázaro”. *La Jornada*, 13 de diciembre. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/1998/12/13/el.html>>.
- FUENTES VIVAR, Roberto (1991). “Se elimina coeficiente de liquidez: Banco de México”. *La Jornada*, 12 de septiembre.
- GARDUÑO, Roberto (1998). “El voto *tricolor-blanquiazul*, mientras perredistas hacían consultas”. *La Jornada*, 12 de diciembre de 1998. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/1998/12/12/el.html>>.
- REFORMA (1999). “Revela Cabal donativos a Colosio, EZP y Madrazo”. 29 de mayo.

FUENTES LEGISLATIVAS

- CÁMARA DE DIPUTADOS (1999). *Diario de los Debates*, año III, número 10, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias, 28 de septiembre de 1999.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2010). *Estado general de la deuda pública en México*. Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y del Elevado Monto de la Deuda Pública. México: Miguel Ángel Porrúa.

3. Interés público en la crisis financiera mundial

Eugenia Correa

INTRODUCCIÓN

A casi siete años de iniciada la última gran crisis financiera mundial, podemos describir ya algunos rasgos característicos de su origen, su acelerado avance y las consecuencias devastadoras producidas no sólo a nivel de los mercados financieros, sino particularmente a nivel de las economías nacionales y sus pueblos. Las crisis no estallan de un día para otro; por el contrario, observar su desenvolvimiento permite, por lo general, entender los procesos y orígenes estructurales de su aparición. En la observación de dichos procesos es preciso diferenciar los orígenes estructurales de los “disparadores” de las crisis, pues en la evaluación que se hace de la situación económica mundial estos dos aspectos suelen confundirse. Precisemos pues que mientras los disparadores de la crisis están vinculados con el estallido de diferentes burbujas especulativas, los orígenes estructurales casi siempre se vinculan con problemas como la concentración de la riqueza y el ingreso, así como con la influencia de los grupos económicos de poder en la toma de decisiones, situaciones que caracterizan a las crisis mundiales más recientes, la actual y la de 1930.

La crisis mundial actual se ha desenvuelto en episodios de diversa intensidad pero que se manifiestan de manera global y general. Así, en un primer momento aparece como crisis en el mercado hipotecario en Estados Unidos, pronto se convierte en una crisis bancaria

y rápidamente aparece en la desvalorización de un cúmulo enorme de instrumentos financieros producto de la innovación. Más tarde, algunas grandes corporaciones requieren del dinero público para salir a flote y algunos gobiernos también requieren de nuevos préstamos para pagar viejas deudas. La expresión más reciente de esta gran crisis es Europa y el euro; actualmente se percibe su episodio más agudo.

Las consecuencias de esta crisis, sin embargo, no son exclusivas de un área geográfica particular, sino que se manifiestan en todo el mundo y lo podemos observar, esencialmente, en la precarización del trabajo y en el creciente e imparable desempleo que existen de forma generalizada. El incremento de las jornadas laborales, el despido de miles de trabajadores de las empresas, y los ejércitos de personas que no encuentran trabajo son expresiones devastadoras de que la crisis no se ha solucionado y que, por el contrario, ésta continúa deprimiendo las economías y prolongando su lento crecimiento e incluso su estancamiento.

Los economistas y funcionarios públicos alrededor del mundo generalmente admiten que un país está en recesión solamente cuando experimenta tasas de crecimiento negativo de manera consecutiva por un periodo mínimo de seis meses. Al prevalecer esta definición, muchos otros periodos de baja actividad económica, de creciente desempleo o de caída de la inversión no pueden ser caracterizados como recesión. Esta limitada definición, conveniente para los funcionarios públicos que desean exhibir entre sus votantes que sus políticas generan crecimiento, no permite contemplar la severidad del proceso por el que transita la economía mundial actualmente, más aún cuando este proceso tiene múltiples expresiones que no pueden resumirse únicamente en el indicador del crecimiento económico.

Esta definición esconde múltiples elementos de información útiles para identificar qué momento vive una economía antes de entrar en crisis y las consecuencias que tiene para la sociedad. Algunos de ellos pueden ser los indicadores de deterioro de la inversión, del empleo, de las condiciones laborales, de los salarios e incluso del deterioro en la provisión de los servicios públicos. Estos datos son

cuantificables y observables y expresan, también a nivel macroeconómico, el momento del proceso económico y, sin embargo, no son considerados dentro de la definición de crisis.

En la definición de los orígenes estructurales de las crisis encontramos también a las transformaciones operadas desde el poder político, en las instituciones económicas y en la organización y las instituciones del mundo del trabajo. Aquí también hallamos graves problemas de información y de ética tanto en el ámbito privado como en el sector público. Son precisamente estas transformaciones institucionales las que nos permiten sostener que las grandes crisis financieras tienen sus orígenes en problemas distributivos y en la elevada concentración de la riqueza, lo que va acompañado de una alta concentración de poder político.

Las crisis financieras reestructuran o destruyen total o parcialmente las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder político. Dicho cambio no es menor, pues significa la modificación de la organización del gobierno y la distribución del poder político, lo que explica que estas grandes crisis financieras y económicas generalmente estén acompañadas por momentos de crisis política muy agudos. Basta con observar los movimientos sociales generados a partir de las crisis financieras en países como Egipto, Grecia o España recientemente, también fácilmente observables en la historia política del mundo capitalista. La continua desestructuración de las instituciones de bienestar social, el debilitamiento de los sindicatos, la marginalidad de muchas de las organizaciones sociales y, más aún, los llamados consensos en política económica, especialmente en política monetaria, que han dejado a los partidos políticos sin programa económico pues se hace creer que solamente existe una sola política económica, son muestras inequívocas de la influencia de los sectores privado y financiero en el diseño de políticas públicas. Así, por casi todo el mundo las más importantes decisiones de política económica que tienen significativos impactos distributivos se han venido diseñando en el ámbito de intereses más financieros, atendiendo recomendaciones de organismos multinacionales y especialmente de agencias calificadoras.

Estas observaciones nos permiten estructurar el presente trabajo en dos partes: la primera se enfocará en mostrar algunos elementos de la concentración financiera a que nos hemos referido, mientras que la segunda pretende identificar los obstáculos que han impedido tomar en cuenta al interés público como el eje articulador de una transformación social, económica y política.

CONCENTRACIÓN FINANCIERA

Comencemos ilustrando la concentración económica. En 2011, un grupo de asesoría en inversiones de Boston dio a conocer que un estimado de 12 millones de hogares alrededor del mundo tenían ahorros depositados en fondos de inversión por más de un millón de dólares cada uno, lo que les permite participar de una dinámica extremadamente rentable al estimarse, hasta ese año, que dichos fondos de inversión manejaban 120 billones de dólares, lo que equivale a dos veces la cifra del Producto Interno Bruto Mundial de ese año (Boston Consulting Group, 2011) (ver cuadro 1, en la siguiente página). La concentración de la riqueza ejemplificada en estos fondos de inversión es evidente, sobre todo si consideramos que estos activos crecen mucho más rápido que el propio Producto Mundial, pues mientras que éste pudo haber crecido 5 o 6 billones de dólares durante 2010, los activos de las grandes corporaciones manejados por estos fondos aumentaron al menos 11 billones.

El mismo estudio expone esta situación en una dimensión aún mayor: en todo el mundo existen 10 000 hogares ultramillonarios con inversiones superiores a los 100 millones de dólares, cada uno de ellos bajo administración de los fondos de inversión en cuestión. Los inversionistas demandan, por supuesto, enormes ganancias y rentabilidad para sus activos financieros, lo que agudiza el problema de concentración que tratamos de exponer. La contradicción estriba, pues, en que esta enorme masa de recursos financieros demanda una rentabilidad superior al crecimiento de la producción y de los ingresos, y que se estima puede variar entre 15% y 25% al año. Como vemos, dicha rentabilidad exhibe la gran concentración económica

de quienes invierten en estos fondos, y se contraponen a la realidad económica representada por el desempleo, la falta de inversión y un crecimiento económico débil. Del anterior ejemplo podemos afirmar que mientras que los mercados financieros concentran una gran porción de riqueza, ésta no trasciende a otros sectores de la economía que pudieran beneficiarse de ella.

CUADRO 1
HOGARES CON AHORROS POR MÁS DE UN MILLÓN DE DÓLARES

	<i>Número de hogares (millones)</i>
<i>Total</i>	12.2
<i>% de hogares en el mundo</i>	0.9
Estados Unidos	5.2
Japón	1.5
China	1.1
Reino Unido	0.6
Alemania	0.4
Suiza	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de The Boston Consulting Group (BCG).

Muchos de los activos de estos fondos de inversión son acciones y bonos de deuda pública y privada, pero muchos otros son instrumentos derivados que en gran medida se han creado para ampliar la liquidez de los intermediarios financieros, cuando éstos enfrentan procesos de contracción general del crédito. Más aún, muchos de estos activos, especialmente aquellos de cobertura de riesgos, han servido para la creación de una enorme rentabilidad financiera procedente de la especulación. Ahora, después de 25 años en que los mercados financieros han venido operando a través de la especulación, de la creación de nuevos instrumentos y de nuevas tecnologías para los flujos de capital que van de un país a otro y de un instrumento a otro, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido que existen dos tipos

de productos financieros: aquellos que sirven efectivamente a la formación del ahorro y la inversión, y aquellos que sirven únicamente a la especulación financiera:

En términos muy generales, hay dos tipos de productos financieros muy diferentes: los instrumentos primarios asociados con el consumo, ahorro y formación de capital fijo que crea riqueza [...] y los que se asocian con transferencias de riquezas entre agentes económicos con fines de cobertura de riesgos, arbitraje entre precios, apuesta, y para reducir impuestos y costos de regulación (OCDE, 2011: 36).

No podemos dejar de mencionar que tal aceptación aparece incluso de forma cínica, después de que por muchos años se ha fomentado y desregulado el mercado para la innovación financiera y para el florecimiento de los productos derivados. Se trata de fórmulas de expansión de la liquidez cuya utilización se ha generalizado entre firmas del sector financiero y no financiero, tremendamente útiles para el florecimiento de la especulación financiera, de la evasión de impuestos y de la violación de las regulaciones financieras alrededor del mundo.

De acuerdo con las estimaciones del Banco de Pagos Internacionales (BIS), el monto a valor nominal de los contratos en instrumentos derivados ascienden en 2013 a casi 700 billones de dólares, la inmensa mayoría de ellos negociados en el conocido mercado o “banca de sombra”. De ellos, al menos unos 250 billones están concentrados en cuatro bancos estadounidenses: JP Morgan, Citibank, Goldman Sachs y Bank of America (Office of the Comptroller of the Currency, 2013).

Así como ocurre con los derivados, muchos otros instrumentos financieros están dominando el mercado financiero actual, no las pequeñas cuentas de los ahorristas de clase media o los trabajadores alrededor del mundo. Incluso los fondos de pensión de los trabajadores han estado proveyendo de ingresos mensuales más o menos constantes a la especulación (Correa, 2010). Tenemos entonces dos grandes campos de instrumentos que ciertamente se mezclan: aquellos que tradicionalmente manejaba la banca y cuya función era resguardar el valor del ahorro y permitir el financiamiento de la

inversión, y aquellos instrumentos que se manejan en los llamados “bancos sombra” o bancos opacos, y que han sido la base de un desbordado crecimiento de los mercados financieros y de la especulación. Los activos de estos últimos instrumentos han venido creciendo exponencialmente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, luego del desencadenamiento de la crisis de deuda de los países en desarrollo.

La Reserva Federal también ha admitido que la especulación financiera practicada por los bancos desde la década de los años ochenta debe llegar, eventualmente, a un punto insostenible en el que se hace necesaria la intervención del gobierno, a través de sus bancos centrales, para rescatar a los bancos del riesgo sistémico en el que caen. Pero tal vez lo más grave sea que la misma Fed ha reconocido que dicha especulación es inevitable, con lo cual no sólo manifiesta que a cada tropiezo será necesario un nuevo rescate, sino que abdica de su autoridad como órgano regulador.

Uno de los grandes problemas del mercado de derivados es la opacidad con la que éstos se manejan, y cuya operación hace posible burlar cualquier regulación o control, según lo ha manifestado el propio Fondo Monetario Internacional (Claessens, 2009). El mismo Warren Buffett, entusiasta inversionista del uso de derivados en el mercado financiero, ha admitido que estos instrumentos son “armas de destrucción masiva” para el mercado financiero (Ross Sorkin, 2011), armas que recurrentemente destruyen empresas, instituciones financieras (por ejemplo, la crisis de las cajas de ahorro en España), los pequeños ahorros de las familias y de empresas, e incluso las esperanzas de comprar un hogar o tener empleo digno.

En el caso de México, este tipo de instrumentos llegó a representar alrededor de 480% del Producto Interno Bruto (PIB) antes del estallido de la crisis y de la caída de Lehman Brothers en 2008. Hacia 2011 había disminuido a 240%, y hacia finales de 2013 el valor de dichos instrumentos en los recursos de los bancos alcanzó 43% del PIB (Banco de México, información en línea).

Para darnos una idea del monto de dichos fondos en los bancos, podemos decir que éste representa dos veces el monto del financiamiento al sector privado. Más aún, en el caso de que en los próximos

meses esas posiciones entraran en liquidación inmediata, se requerirían unos 50 000 millones de dólares, especialmente si consideramos que se trata de filiales de los mayores bancos globales del mundo.

Durante los peores momentos de la crisis bancaria estadounidense y europea, los bancos filiales en México han sido importantes fuentes de rentabilidad y han generado elevadas ganancias para sus matrices. De cualquier manera, esta crisis ha sido ampliamente incorporada a la realidad financiera en México: el financiamiento al sector productivo se ha contraído, se han expandido las burbujas de sobreendeudamiento de los hogares con los préstamos al consumo e hipotecarios, los servicios financieros al consumidor son un desastre, a lo cual habría que agregar que la reforma financiera recién aprobada en 2014 implica obligaciones de rescate por parte del gobierno a las filiales en caso de quiebra de las matrices. En ese sentido, la reforma financiera compromete el presupuesto público para la capitalización de las filiales y, eventualmente, incluso para sus matrices.

INTERÉS PÚBLICO EN LAS CRISIS FINANCIERAS

Uno de los temas de interés público más importantes en las crisis financieras es precisamente el de la información. A la ciudadanía se le oculta sistemáticamente la información relevante sobre la crisis; por ejemplo, la relativa a los fraudes cometidos contra las instituciones bancarias, la posición de solvencia de los intermediarios, e incluso la información más básica, como los costos de operación y la composición de las tasas de interés. Los temas de dinero son engañosamente tratados y reiteradamente se miente sobre su origen. En las crisis financieras la ciudadanía ni siquiera puede tener una información directa y precisa sobre la posición acreedora de los diferentes participantes en el mercado financiero y, por lo tanto, sobre el destino de los procesos de rescate.

Las crisis financieras son procesos que se prolongan en el tiempo; es de la mayor relevancia y de interés público reconocer tanto sus causas reales como, especialmente, las acciones de gobierno para controlarlas, administrarlas y evitar el gran daño que producen a

la mayoría de la población. En este sentido, una preocupación del mayor interés público es, precisamente, la limitada información disponible y la distorsión y multiplicación de información mentirosa.

Otro de los temas fundamentales del interés público es la rendición de cuentas. Este requisito democrático es fundamental en todos los ámbitos de la vida económica y política; sin embargo, en el caso de las crisis financieras, la rendición de cuentas resulta imprescindible para abatir la impunidad de los delitos financieros, cuyas consecuencias corroen a las instituciones y a la justicia. Con el advenimiento de una crisis financiera, deben crearse garantías que permitan limitar sustancialmente el fraude y prevenir toda clase de delitos financieros desatados a partir de aquélla.

En consideración al interés público está también el tema de la capacidad y el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Desde las urnas hasta la consulta pública y la revocación del mando, todas son instrumentos democráticos indispensables para la administración de la crisis y para poder salir de ella con el menor deterioro económico e institucional.

En las crisis financieras tampoco funcionan en favor del interés público los medios de comunicación si éstos ofrecen información limitada, minimizan los problemas, confunden a la ciudadanía y evitan el debate y el análisis de los hechos. Por ello, es fundamental para el interés público que la información sobre las condiciones de la crisis financiera en otros países sea suficiente, así como también resulta necesaria la existencia de instituciones públicas con larga tradición de investigación científica que sean independientes de la gama de poderes nacionales.

Finalmente, debe agregarse que un punto fundamental para el interés público es la ética de los economistas. La importancia de la ética se ha demostrado a lo largo de las crisis económicas. Por ejemplo, los secretarios del Tesoro a cargo de la decisión de rescatar a los bancos estadounidenses venían de trabajar para uno de los grandes bancos rescatados (Goldman Sachs), lo cual pone en tela de juicio la imparcialidad de su decisión. Lo mismo ocurre cuando decisiones de esta naturaleza otorgan a los funcionarios un puesto como directores de bancos o de empresas transnacionales benefi-

ciadas con dichas decisiones. En otras ocasiones, los economistas analizan e informan sobre los temas como expertos con una opinión independiente, disimulando que en realidad su postura está vinculada con los intereses privados de quienes los emplean.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

No es sencillo entender a primera vista el enorme interés público que existe en torno a los temas del dinero, del financiamiento y de las crisis. En ocasiones se llegan a plantear como temas que interesan más a banqueros y altos funcionarios públicos que a la ciudadanía, que se contempla a sí misma como un ente incapaz de actuar en el sentido que atienda sus intereses. De ahí la importancia de avanzar en el conocimiento social amplio de los temas del dinero y de acabar con los prejuicios que sólo han sido favorables al pequeño mundo de las finanzas.

REFERENCIAS

- BOSTON CONSULTING GROUP (2011). *Global Wealth 2011. Shaping a New Tomorrow*. Boston: Boston Consulting Group.
- CLAESSENS, Stijn (2009). "Competition on financial sector: Overview of competition policies". *Working Paper WP/09/45*. International Monetary Fund.
- CORREA, Eugenia (2010). "Seguridad social y reformas financieras en América Latina". En *América Latina: democracia, economía y desarrollo social*, coordinado por Gregorio Vidal y Omar de León, 125-140. Barcelona: Trama.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2011). *Bank Competition and Financial Stability*. OECD Publishing. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264120563-en>>.
- OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY (2013). *Quarterly Report on Bank Derivatives Activities*. Disponible en <<http://>

www.occ.gov/topics/capital-markets/financial-markets/trading/derivatives/derivatives-quarterly-report.html>.

ROSS SORKIN, Andrew (2011). "Derivatives, as accused by Buffett". *The New York Times*, 14 de marzo.

4. Asociaciones público-privadas y captura del Estado

Jorge Witker

INTRODUCCIÓN

La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) aprobada en 2012 legaliza un proceso gradual de debilitamiento del Estado en su ámbito federal, frente al avance de los poderes fácticos empresariales. Dicho proceso se inicia en la década de los años noventa, específicamente durante la administración zedillista, con la emergencia de diversas estructuras tecno-burocráticas implementadas desde el gobierno, y en las que la cercanía con los sectores empresariales beneficiados era de franca colusión.

El presente ensayo hace una reseña general de la LAPP, para luego describir tres ejemplos de políticas públicas (dispraxis) de claro perfil privatizador, que en su conjunto son prueba de la distribución selectiva de los recursos públicos y de la colusión del Estado con sectores empresariales específicos, cuyas funciones están lejos de atender el interés nacional y el desarrollo del país. La descripción de dicha colusión tiene el fin de poner sobre la mesa el análisis del avance de la *captura del Estado* por parte de ciertos intereses particulares.

EL PANORAMA DE LA LAPP

Dos años después de haber sido enviada por el presidente Felipe Calderón, fue aprobada en la Cámara de Senadores la LAPP, para ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* sólo un mes después, el 16 de enero de 2012. La ley incluye 143 artículos más seis transitorios, además de diversas disposiciones que reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Según lo dispuesto por su artículo primero, la LAPP es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta ley se definen como aquellos que se realicen mediante cualquier esquema que permita establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado. La ley contempla también a aquellos que mediante la implementación de un esquema APP pretendan desarrollar proyectos de inversión productiva, de investigación aplicada o de innovación tecnológica. Respecto de estos proyectos, resultan aplicables los principios rectores de las instituciones de educación superior y centros de investigación científico-tecnológica del país, dejando en manos de privados la decisión de las políticas de contratación e investigación.

Si bien los esfuerzos por permitir la participación del sector privado en la provisión y el desarrollo de bienes y servicios públicos se iniciaron desde los años noventa, es posible identificar que la LAPP se inscribe en el marco de promoción impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM),

que ya ha sido replicado por los gobiernos de distintos países de la región, y bajo el cual varios estados de la República han promovido la expedición de diversas leyes y reglamentos para la formación de asociaciones público-privadas, que en el caso mexicano contravienen lo establecido en la Constitución y ponen en entredicho el interés público y la rectoría económica del Estado.

En efecto, los esquemas APP contrarían lo dispuesto en los artículos 25, 27, 28, 73, fracción VIII, y 134 constitucionales, entre otras cuestiones, porque no son sometidos a los controles y vigilancia presupuestaria establecidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como veremos a continuación.

La primera cuestión de inconstitucionalidad por considerar se refiere a los procedimientos de expropiación establecidos en la LAPP, donde el concepto de utilidad pública y el procedimiento para acreditarla resultan violatorias del artículo 27 constitucional, que dispone que las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con lo cual la autoridad administrativa competente emitirá la declaración correspondiente.

El artículo 76 de la LAPP establece por su parte:

Son causas de utilidad pública, además de las previstas en la Ley de Expropiación, en la Ley Agraria y en otras disposiciones aplicables, *la adquisición de inmuebles, bienes y derechos necesarios para la realización de un proyecto de asociación público-privada en términos de la presente Ley.* [Cursivas del autor.]

Para acreditar la existencia de la utilidad pública bastará el dictamen de la dependencia o entidad en que se demuestre la factibilidad técnica y rentabilidad social del proyecto de asociación público-privada. [Cursivas del autor.]

La dependencia responsable procederá a hacer la declaración de utilidad pública. En el caso de una entidad, solicitará la declaratoria a la dependencia coordinadora de sector.

De la lectura del artículo en comento surgen dos temas que a nuestra consideración son sumamente preocupantes. El primero se refiere a la supresión del decreto de expropiación como un elemento previo esencial para llevarla a cabo. Al respecto, el artículo 80 de la LAPP establece que “la expropiación de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para un proyecto de asociación público-privada, sólo procederá después de que la correspondiente declaración de utilidad pública haya quedado firme y se encuentre vigente” [cursivas del autor], es decir, que no haya sido impugnada y que sea publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, como lo establece el artículo 77 de la LAPP. El problema estriba en que la ley en comento no toma en cuenta el decreto de expropiación como un paso fundamental previo a materializar dicho acto de autoridad, sino como un requisito que se puede desahogar sobre la marcha del proyecto de asociación público-privada. Lo anterior contraría la Ley de Expropiación en sus artículos 2 y 4. El segundo tema por considerar se refiere a la restricción que los plazos de impugnación de la expropiación imponen a los derechos de defensa de los particulares, porque la LAPP reduce a 20 días la interposición del juicio de amparo en contra del acto de autoridad, en cuyo caso, de acuerdo con el artículo 84 de la LAPP, no procederá la suspensión del acto reclamado, es decir, de la expropiación u ocupación de los bienes, lo cual contraviene a su vez la Ley de Amparo.

Respecto de la excepción que la LAPP plantea a los controles establecidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, habría que remitirnos al artículo 7 de la LAPP, que establece:

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, *no serán aplicables a los proyectos de asociaciones público-privadas*, salvo en lo que expresamente la presente Ley señale. [Cursivas del autor.]

Nuestra preocupación estriba en que la LAPP suaviza la ya de por sí muy relajada normatividad de contratos administrativos de obra

pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios y de otorgamiento de concesiones, así como de deuda pública y de presupuesto y responsabilidad hacendaria, además de contravenir lo dispuesto por el artículo 134 de nuestra Constitución, que establece que “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo *a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública*” [cursivas del autor].

No obstante, con las modificaciones aprobadas al artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, consecuencia de la aprobación de la LAPP, dependencias y entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública consagrado por el artículo 134 en comento. Lo anterior, a pesar de que dichas contrataciones no se hayan solicitado por el gobierno o no estén justificadas, pues ahora la LAPP permite a los particulares interesados y que cuenten con los recursos para desarrollar un proyecto de asociación público-privada presentar su propuesta a la dependencia o entidad federal competente. Es decir, con la asociación público-privada, el Estado no sólo deja de cumplir con su función de proporcionar servicios públicos, sino que además éstos se realizan al precio que determine la iniciativa privada.

Un aspecto que no podemos dejar de mencionar es la simulación avalada por la LAPP respecto de la adquisición de deuda pública. Los proyectos de asociación público-privada generalmente se establecen de cinco a 10 años, lo que permite contemplar con anterioridad el pago a los inversionistas privados dentro de los presupuestos públicos del siguiente año. En este sentido, el rubro de pago de proyectos APP se considera un “gasto corriente” sobre el cual no se ejerce la misma vigilancia que si se tratara expresamente de un rubro de deuda pública. Es por ello que afirmamos que: 1) el hecho de que se considere a dichos pagos como gasto corriente no implica que no exista un endeudamiento del sector público, y 2) considerarlos como tal ha permitido a gobiernos e inversionistas eludir la vigilancia y los controles propios de la deuda pública ejercidos por los Congresos.

Lo anterior implica una auténtica renuncia por parte del Estado a su función como rector de la economía. Con la implementación de estos esquemas, el Estado se ha convertido en un mero administrador de contratos establecidos con el sector privado, que ahora se transforma en proveedor principal de bienes y servicios públicos, sin importar si éstos son de largo plazo (ya que pueden prestarse hasta por 40 años) o si son actividades estratégicas del Estado en los términos que establece la Constitución.

Sirvan las anteriores consideraciones como argumentos para considerar a la LAPP como un paso de gran trascendencia avalado por el gobierno, con el fin de insertarse en el proceso de desmantelamiento del Estado delineado por el modelo neoliberal. Dicho proceso se fortalece cada vez más, en detrimento del principio de rectoría económica del Estado consagrado en el artículo 25 constitucional. La promoción de dicho modelo plantea esencialmente ampliar el campo de acción de los particulares con el fin de permitir su participación en la prestación de todo tipo de obras, servicios y actividades públicas, e incluso estratégicas. En este sentido, el Estado ha renunciado a realizar actividades tan importantes como la seguridad pública, la salud o la educación, todas ellas funciones primordiales que ahora se insertan en la lógica del libre mercado y que en el futuro sólo podrán beneficiar a quienes puedan pagar por ellas.

DISPRAXIS MEXICANA DE POLÍTICA ECONÓMICA

El término *dispraxis* se define como el comportamiento gubernamental que se realiza o ejecuta dentro de distintos sectores, y en el cual se omite considerar los beneficios o ventajas de interés público a cambio de favorecer intereses privados de grupos nacionales o extranjeros (Saéñz Leoncio, 2011). Dichas omisiones pueden derivar de una incompetencia técnica o profesional de los funcionarios responsables, de la desinformación sobre el tema, o lisa y llanamente, de actos de corrupción gubernamental.

A continuación se abordará la idea de la *dispraxis* en tres sectores de política económica del gobierno calderonista: el campo

mexicano, el petróleo, y los acuerdos de equivalencia en las Normas Oficiales Mexicanas.

El interés nacional y el campo mexicano

Dentro del sector agropecuario es fácil detectar la dispraxis del Estado, donde los conflictos de interés y la intromisión de las grandes empresas en el sector agrícola evidencian la anuencia de las autoridades, quienes lejos de proteger y promover la producción agrícola y las necesidades alimenticias de la sociedad, favorecen el fortalecimiento de dichos grupos económicos de poder (Calva, 2007: 179-268).

En efecto, la llamada modernización del campo mexicano comenzó en la década de los años noventa, en la fase de preparación para la apertura comercial y económica que se materializaría con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Las reformas al campo se diseñaron en torno de dos políticas públicas fundamentales:¹

- 1) La reforma constitucional que transformó el sistema ejidal de tenencia de la tierra, estimulando la privatización de los predios ejidales; y
- 2) La apertura de los mercados de los bienes agrícolas en función del TLCAN en un periodo de transición de 15 años.

Para justificar los cambios y promover la aceptación de sus políticas, el gobierno afirmaba que la tenencia de la tierra ejidal generaba producciones ineficientes y de autosubsistencia; que con las reformas se disminuirían las importaciones de granos y se fomentarían cultivos exportables; se terminaría con el monopolio de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, que burocratizaba la comercialización de productos agrícolas mediante intervenciones

¹ Dichas políticas y reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en 1992 y 1994, respectivamente.

perversas del mercado a través de precios de garantías; se lograría la entrada de nuevas inversiones que permitieran terminar con la pobreza y el desempleo de 2 millones de campesinos; el empleo tendría por efecto limitar la cuantiosa migración de trabajadores agrícolas hacia Estados Unidos; introducir la libre competencia y estimular la inversión privada permitiría reemplazar los precios de garantía y la propiedad ejidal.

Para enfrentar la competencia de bienes agrícolas en el contexto del TLCAN, se establecieron *políticas de compensación* con base en dos programas agrícolas subsidiados fundamentalmente con recursos fiscales federales: Procampo y Aserca, que serían parte del gasto en agricultura y desarrollo rural (ADR). Algunas cifras señalan que entre 1995 y 2008, el ADR ascendió a 170 millones de pesos, mientras que otras apuntan que estos subsidios agrícolas sumaron más de 20 000 millones de dólares dentro del mismo periodo (Fox y Haight, 2010).

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y que tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales. El apoyo consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, en la que un productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria o forestal, o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

El Procampo comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994, en el contexto de apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno, se planteó la modernización del campo mexicano, lo cual, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, los programas sustituyeron al esquema de subsidios basado en precios de garantía, que de acuerdo con el discurso oficial no beneficiaba a la totalidad de los pequeños productores. Bajo este supuesto argumento se eliminó la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo),

para incorporar la libre competencia al mercado de los productos agrícolas mexicanos.

Actualmente, el programa registra un padrón de 2.5 millones de productores con menos de 5 hectáreas de tierra temporal. A pesar de que el objetivo inicial de Procampo era apoyar a la mayor cantidad de productores de bajos ingresos, el diseño del programa sugiere que su finalidad en realidad consiste en compensar las pérdidas provocadas por el libre comercio. Actualmente el diferencial de precios entre mercados nacionales e internacionales representa el 5% del Producto Interno Bruto agropecuario.

La Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca) fue creada como un órgano administrativo desconcentrado de la Sagarpa, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1991, para apoyar la comercialización de productos agropecuarios.

Con la constitución de Aserca, el gobierno federal redefinió su participación en el campo mexicano al promover una mayor participación de los sectores social y privado. De esta forma, buscó resolver problemas como la distorsión de precios y el número excesivo de intermediarios en los procesos de comercialización, que desvincula a la comercialización de la producción.

La agencia emprendió dos esquemas: uno para pagar oportunamente al productor y otro para ofrecer al comprador condiciones de financiamiento similares a las que hubiera obtenido de haber importado el mismo producto. Dichos esquemas se implementarían a través de un programa de estímulos a la producción de granos básicos.

Para entender el funcionamiento de Aserca, vale la pena señalar algunas de las atribuciones establecidas en el artículo 43 de su reglamento interior:

- Participar conjuntamente con las demás Unidades Responsables de la Secretaría en el diseño y ejecución de esquemas de capitalización rural, a través de la creación de empresas y proyectos productivos, dentro de las actividades agropecuarias, artesanales, turísticas y agroindustriales;

así como la asociación entre productores para el establecimiento de empresas destinadas a la producción agropecuaria y a la prestación de servicios vinculados a ésta, bajo criterios de rentabilidad, factibilidad y eficiencia, que permitan elevar la calidad de vida del sector, partiendo de los programas de apoyos directos al campo, de apoyos a la comercialización agropecuaria y de desarrollo de mercados, o de los que le sean encomendados;

- Coordinar sus actividades de apoyo directo a productores con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan atribuciones o participen en el desarrollo del sector agroalimentario, así como con las organizaciones de productores rurales, cámaras comerciales e industriales, instituciones financieras y las demás que estén relacionadas con el sector;
- Fomentar la organización y capacitación de productores para la producción y comercialización de productos agroalimentarios;
- Promover, de manera conjunta con las Unidades Responsables de la Secretaría, la creación de sociedades de inversión de capitales para el sector agropecuario, que apoyen la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto;
- Proponer a las dependencias competentes que correspondan, en el ámbito de competencia de la Secretaría, previa autorización de su titular, el establecimiento de políticas de comercio exterior.
- Promover y apoyar el aprovechamiento de estímulos, subsidios, franquicias y demás instrumentos que se establezcan en materia de comercio exterior;
- Coordinar la integración de propuestas relativas al manejo de aranceles, cuotas y cupos de importación y exportación, relacionadas con el sector agroalimentario, así como llevar su seguimiento;
- Participar en la identificación de oportunidades de comercialización de productos agroalimentarios y promover el aprovechamiento de la oferta exportable de productos y subproductos del campo hacia los mercados internacionales.

Como podemos apreciar, las funciones que por reglamento debe cumplir Aserca son altamente positivas, pues se trata de vincular a los productores agrícolas con la comercialización de sus productos a nivel nacional e internacional, contribuyendo a orientar y capacitar

en mercadeo y mercadotecnia especializada de comercio exterior, los cuales se constituyen como apoyos fundamentales para exportar productos mexicanos agrícolas e importar las materias primas o *commodities* necesarias para cubrir la demanda alimenticia de los mexicanos. El fomento en la creación de empresas comercializadoras y procesadoras de materias primas alimenticias es tarea estratégica de Aserca, lo que supone estimular y motivar una libre competencia sin perturbaciones anticompetitivas que resten eficiencia y competitividad a nuestro sector agropecuario.

A pesar de la importancia de sus funciones, la dispraxis de Aserca radica en que los subsidios y el financiamiento que otorga dicho órgano son capturados en gran medida por grandes empresas nacionales e internacionales, cuyo negocio consiste en operar actividades que giran en torno de la actividad primordial de producción y comercialización de granos. Dichas actividades van de la operación de seguros, almacenamientos y mercado de futuro, hasta el transporte de los productos (Witker, 2011: 157 y ss).

Adicionalmente, la dispraxis se expresa en la preferencia otorgada a las empresas preponderantes en el sector agrícola y de alimentos, que además de obtener ganancias de la operación de su negocio reciben subsidios gubernamentales para realizar su actividad (ver tabla 1), todo lo cual afecta las pretensiones del gobierno de lograr un sector agrícola competitivo.

TABLA 1

<i>Nombre de la empresa</i>	<i>Monto en Subsidios de Apoyo a la Comercialización de Aserca, 2008 (pesos mexicanos)</i>
Compañía Nacional Almacenadora, S.A. de C.V. (Bimbo y Maseca)	\$318 932 285.46
Cargill de México, S.A. de C.V.	\$196 634 344.68
Minsa, S.A. de C.V.	\$163 031 660.44
Bachoco, S.A. de C.V.	\$116 222 116.31
ADM México, S.A. de C.V.	\$16 977 991.90

Fuente: Fox y Haight, 2010: 49.

Finalmente, la dispraxis en el campo mexicano se manifiesta en la aplicación de políticas públicas supuestamente encaminadas a lograr desarrollo económico de forma sustentable, a combatir el cambio climático y el deterioro ambiental. No obstante los logros y propósitos expresados en el discurso, la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo ha denunciado diversas acciones del Estado que ponen en duda su compromiso con la seguridad alimentaria, el ambiente e incluso la salud de los consumidores.

Se ha denunciado, sólo por mencionar algunos ejemplos, la autorización de siembras experimentales de maíz genéticamente modificado por parte de la empresa Monsanto, así como las plantaciones forestales industriales y el abandono de cualquier política de restauración campesina de suelos y manejo comunitario de bosques; el fomento y la protección de la actividad minera a cielo abierto por parte de empresas transnacionales, lo que viola las leyes mexicanas y los derechos de las comunidades indígenas y de pobladores urbanos; la plantación de café genéticamente modificado y la desprotección de productores de café en comunidades campesinas e indígenas; la promoción de plantaciones industriales de oleaginosas para la producción de agrocombustibles y la presión al Congreso para eliminar la prohibición de la producción de bioetanol; el despojo de tierras para favorecer la inversión en energía eólica; los subsidios aprobados en 2010 para la importación de fertilizantes y la falta de subsidio a la producción local de abonos orgánicos y para la restauración de suelos agrícolas.

La dispraxis en el campo ha tenido y tiene efectos sociales importantes:

- La importación de granos no ha disminuido y ha aumentado la dependencia alimentaria.
- Los mayores subsidios de Procampo y Aserca se concentran en el norte, donde la agricultura tecnificada no ha creado empleos. Por el contrario, los estados del sur son marginados y, paradójicamente, los resultados han mostrado que a mayor subsidio, menor empleo.

- Las ineficiencias y corruptelas de la abrogada Conasupo no se han eliminado ni el mercado de productos agrícolas, especialmente el de granos, ha reflejado una dinámica de libre competencia o beneficios para los consumidores. El precio actual de la tortilla, por ejemplo, es el mejor indicador de los beneficios entre los antiguos precios de garantía y los actuales precios subsidiados y controlados por el oligopolio del maíz.
- Los gastos en apoyo al desarrollo rural no han sido equitativos, pues 70% de los hogares rurales reciben 500 pesos mensuales en subsidios por estos conceptos, mientras que el 10% de los agricultores más ricos recibe en promedio más de 3 000 pesos por persona al mes.

Como se puede observar, las dispraxis en las políticas públicas antes mencionadas —propias del derecho económico— son, lamentablemente, abundantes y signadas por negligencias, complejidades y conflictos de interés, y las autoridades juegan un papel clave en el logro (o el abandono) de los objetivos anunciados oficialmente.

Las líneas precedentes explican que, en materia agrícola, la antítesis del desarrollo de este sector es la globalización, representada por las grandes empresas oligopólicas y monopólicas de alimentos. Mientras que el interés público y el bienestar de 112 millones de habitantes se presentan con nitidez frente a los ojos del Estado, éste renuncia a toda política pública que contraríe los intereses privados nacionales y transnacionales, coaligándose con ellos a través de las tecnoburocracias de las dependencias gubernamentales, y siendo cómplice de la dispraxis de las instituciones en contra del interés nacional.

El petróleo y la dispraxis

Una de las preocupaciones centrales del interés nacional de todo país es la explotación racional de los recursos naturales que la geografía le ha dado. Consecuentemente, preocupan también al interés

nacional las reglas y políticas que el Estado implemente en la explotación de dichos recursos.

El petróleo es un recurso estratégico en la historia de México, pues ha acompañado el desarrollo nacional desde los inicios del siglo xx hasta nuestros días. En México, petróleo e interés nacional son factores sinérgicos y recíprocos que han determinado la historia y el estado actual del desarrollo económico interno (Ángeles Cornejo, 2011; Bartlett, 2009). Varios periodos históricos son testigos de la dicotomía petróleo-interés nacional; a nuestro juicio, tres son los hitos más significativos: la nacionalización y expropiación del petróleo por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938; la suscripción del Tratado de Libre Comercio, específicamente lo que toca al artículo VI en materia de energéticos y petroquímica; y la reforma energética de 2013, a partir de la cual el petróleo deja de ser recurso estratégico y pasa a ser regido por las leyes del mercado (según el artículo V constitucional).

Como una dispraxis antinacional, queremos destacar en este trabajo la omisión más significativa y perjudicial de la última reforma energética en relación con los cuantiosos recursos que México destina anualmente a la importación de gasolinas. Dichas importaciones satisfacen hoy día más del 50% del consumo interno de gasolina que, paradójicamente, se elabora a partir del barril de crudo mexicano que se exporta a Estados Unidos. En efecto, el pago anual por la importación de gasolinas asciende a más de 30 000 millones de dólares, monto que se cubre gracias a las alzas mensuales en el precio de las gasolinas, y que no es mitigado por el subsidio, que para 2012 superaba ya los 180 000 millones de pesos.²

La dispraxis más evidente que observamos en esta materia la planteamos en los siguientes términos: si prevaleciera el interés nacional, como lo conceptualizamos en este ensayo, y se aplicaran las políticas públicas que sirvieran efectivamente a dicho interés nacional, debería pagarse únicamente un costo por el servicio de

² Estos datos formaron parte de la argumentación en que se fundamenta la reforma privatizadora tanto de 2008 como de 2013, publicada en distintos periódicos de circulación nacional.

refinación del crudo mexicano que actualmente se exporta a las refinerías estadounidenses y que regresa como gasolina. Además del costo del servicio, debería pagarse un arancel por el valor agregado que se ha realizado en dichas refinerías. Esto abarataría el costo final de la gasolina, como mínimo, en un 50% del precio que actualmente se paga. Estudiosos de la materia sostienen que la refinación permite obtener petroquímicos, gasolina y diversos productos derivados de un solo barril de crudo. Estos productos, considerados como “desperdicios”, podrían ser compensados también junto con el pago por el costo del servicio, lo cual sería un beneficio directo para las propias empresas refinadoras (ver tabla 2).

TABLA 2
RELACIÓN TIPO DE BARRIL-PETRÓLEO-GASOLINA-SUBPRODUCTOS

<i>Características</i>	<i>Olmeca</i>	<i>Pozoleo</i>	<i>Maya</i>	<i>Terciario</i>	<i>Istmo</i>
Pe 20/4 C	0.8346	0.8823	0.9114	0.8566	0.8580
Gravedad API	38.04	26.88	22.07	33.6	33.05
Azufre % peso	0.98	1.92	3.60	1.34	1.43
Gases C1 a C4	0.89	0.26	0.53	0.86	0.57
Nafta	7.81	3.24	4.46	4.84	4.72
Gasolina de 71 a 190 C	23.5	16.9	14.0	22.1	21.6
Turbosina de 190 a 240 C	10.1	9.30	6.0	9.00	9.10
Querosina de 240 a 274 C	6.8	6.3	4.5	6.2	6.5
Gasóleo ligero de 274 a 346 C	13.6	12.4	9.8	12.8	13.1
Gasóleo ligero vacío de 346 a 454 C	16.3	16.3	14.1	15.6	16.4
Gasóleo pesado vacío 454 a 538 C	10.5	11.70	11.0	11.10	10.20
Residuo para 538 C	10.5	24.6	34.8	17.5	17.8

Fuente: Elaborado para el autor por Grupo Ingenieros Constitución de 1917.

Una segunda dispraxis es el sistema de contratación diseñado para Petróleos Mexicanos a partir de la reforma de 2008, y cuya constitucionalidad ha sido cuestionada, por contravenir los artículos 25, 27, 28 y 134 constitucionales. Específicamente nos referiremos a los Contratos Integrales de Servicios para Exploración y Producción.

En efecto, los inversionistas en estos contratos suplantarán o sustituirán al Estado (Pemex) en el desarrollo de un área estratégica, a saber, la fase de producción primaria de los hidrocarburos. A cambio, se les pagará una tarifa proporcional al precio de cada barril de crudo extraído, lo que implica hacerlos partícipes de la renta petrolera, que debiera corresponder únicamente a la nación. Adicionalmente, se les garantizará la recuperación de un 70% y 80% de los costos de inversión, lo cual hace evidente que se trata de *contratos de riesgos* expresamente prohibidos por la Constitución en su artículo 27. Por si no fuera suficiente, los inversionistas gozan, bajo estos esquemas, de un blindaje fiscal y de otros incentivos y privilegios a la inversión.

Una característica importante en los contratos de desempeño, al menos en la práctica contractual comparada (Brasil, Noruega, Cuba, por ejemplo), es que se celebran a riesgo total del inversionista, sin que exista certeza de que existan yacimientos petroleros. Sin embargo, contrariando tales prácticas mercantiles, Pemex contrató con las empresas Petrofac Facilities Management Limited y Administradora en Proyectos de Campos, la explotación parcial de tres campos maduros (Magallanes, Santuario, Carrizo) en una extensión de 312 kilómetros cuadrados y con reservas probadas de 207 000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Su producción actual es de casi 15 000 barriles diarios. Se trató, entonces, de una donación mercantil graciosa que no implica riesgo alguno para las empresas contratistas mencionadas, dado que el inversionista utiliza los datos que Pemex le entregó para realizar las exploraciones, lo que le permite que su inversión esté asegurada sin asumir riesgo alguno.

Las razones que Pemex esgrimió para tan generosa contratación son que carece de recursos presupuestales y que sus pasivos totales no resisten nuevos incrementos; durante la administración cal-

deronista, los pasivos crecieron en 28%. Es decir, no hay capital ni recursos para invertir en estos pozos maduros, a pesar de que los ingenieros mexicanos manejen la tecnología suficiente para profundizar en la explotación en dichos pozos.

Dicha razón oficial no parece verosímil, pues la postura de Pemex hacia el exterior muestra una realidad completamente distinta. En 2012, Pemex fue publicitado como un nuevo socio de la petrolera Repsol, de quien habría adquirido alrededor de 5% de capital social accionario, junto con la empresa constructora Sacyr Villahermosa, de cuestionada capacidad técnica y financiera. Para adquirir dichas acciones, Pemex solicitó un préstamo por 1 300 millones de dólares, para el cual no existieron reparos o insuficiencia financiera alguna. Esta conducta contraría en todo la política de austeridad y limitación presupuestaria que supuestamente inhibe desarrollar su capacidad técnica en la producción de petróleo. Sirvan este ejemplo y el referente a la importación de gasolinas como pruebas de las dispraxis notables que colocan al interés nacional, una vez más, en último lugar. El petróleo, como un interés fundamental de la Nación, ha sido ofrecido a intereses privados nacionales y extranjeros contrarios al sistema jurídico nacional y al mejor interés de los mexicanos.

Los acuerdos de equivalencia respecto de las Normas Oficiales Mexicanas

El 17 de agosto de 2010 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los acuerdos por los cuales se reconoce la equivalencia de estándares extranjeros (estadounidenses y canadienses) con las normas NOM-001-SCFI-1993, NOM-019-SCFI-1998 y NOM-016-SCFI-1993, correspondientes a productos eléctricos, electrónicos y de procesamiento de datos (Witker y Márquez, 2011).

Esta unilateral decisión de política económica implica el diseño de un sesgo importador total a la economía nacional, lo que afecta toda posibilidad de estimular y fomentar el aparato productivo interno, estrategia que todos los países necesitan para colocar sus producciones exportables en los mercados internacionales.

En efecto, la normalización como instrumento permanente de innovaciones productivas es una actividad que compromete a toda la sociedad, pues los productos nacionales constituyen un factor de identidad nacional y ningún país, por pequeño que sea, renuncia a una mínima autonomía productiva, tecnológica o científica, en los mercados globales del mundo competitivo actual.

Desde hace cinco décadas, e incluso antes de que se desarrollara la plataforma exportadora mexicana actual, la política industrial de nuestro país ha puesto especial énfasis en la vinculación de los procedimientos de normalización y evaluación de los productos mexicanos, para que éstos cumplan con estándares y esquemas de evaluación internacionales, que les permitan ser parte del panorama comercial impulsado primordialmente por las organizaciones que integran el sistema de las Naciones Unidas.

Es interesante destacar que países como Brasil, Chile y España, así como el bloque político-económico de la Unión Europea, asignan un papel económico predominante a sus órganos de normalización, con el fin de crear entidades ágiles, que respondan con eficiencia a las demandas del mercado y de la sociedad, y que al mismo tiempo se comprometan con el desarrollo sustentable de sus naciones.

En efecto, actualmente los organismos de normalización cuentan con 162 miembros, por lo que se puede estimar que casi la totalidad de la comunidad internacional busca legítimamente armonizar sus esquemas de normalización a partir de reglas técnicas reconocidas multilateralmente, emanadas de la propia Organización Internacional de Normalización (ISO), de la Comisión Electrónica Internacional (CEI), del Codex Alimentarius, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, etcétera.

Es de destacar también que los países toman las reglas técnicas emanadas de esos organismos y las adecuan a sus procesos técnicos. Ni siquiera en los países de la Unión Europea, cuyo proceso de integración es evidente, se utiliza la vertiente de la equivalencia, porque ningún país somete sus reglas y sus estructuras científicas, productivas, tecnológicas y ambientales a las de otro, pues hacerlo implicaría subordinar sus políticas y mercados industriales a fines que no responden a sus necesidades ni a sus esquemas de planeación

particulares. Es por ello que no resulta extraño que las exportaciones estadounidenses a la Unión Europea no deban cumplir a su vez los requisitos que establece dicho mercado, sin poder esgrimir equivalencia alguna.

En esta perspectiva, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que reúne actualmente a más de 150 países, expidió en la Ronda Uruguay y los Acuerdos Finales de Marrakesh en 1995 el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que reconoce expresamente la autonomía y la soberanía de cada país para que, en función de sus necesidades y realidades económico-sociales, establezca sus esquemas de normalización y reglamentos técnicos pertinentes, con la condición de que no se utilicen barreras no arancelarias que impidan el libre flujo de mercancías de un territorio aduanero a otro (Witker, 2011).

Es el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio el que debe regir nuestro esquema de normalización y reglamentaciones técnicas, y no esquemas de equivalencia emanados de autoridades administrativas con dudosa competencia para emitirlos. No soslayamos que aun cuando la equivalencia se insinúa en el capítulo IX del TLCAN, carece de toda legalidad a la luz de la regulación de la OMC, del contenido del TLCAN y de nuestra legislación nacional.

Finalmente, es menester señalar que el afán de facilitar las importaciones que evidentemente persiguen estos acuerdos paradójicamente deja al margen a la producción nacional exportable pues, reiteramos, las instituciones mexicanas de normalización y evaluación no tienen reconocimiento alguno en Canadá y Estados Unidos, no obstante haber suscrito 12 tratados de Libre Comercio, exportar a más de 40 países, y proclamar a México como una plataforma exportadora privilegiada.

De lo afirmado anteriormente es posible percibir que los acuerdos de equivalencia publicados en 2010 son inconsistentes con la llamada plataforma exportadora, puesto que la industria nacional, especialmente las pequeñas y medianas empresas, no está relacionada con la normalización productiva que actualmente es un factor estratégico de los mercados extranjeros. La política de normalización, como se dijo anteriormente, compromete a la sociedad en

su totalidad, pues las normas promueven la calidad de productos y servicios, la confiabilidad de los mismos, la eficiencia, la protección ecológica y ambiental y el intercambio de tecnologías.

Respecto de estos unilaterales acuerdos de equivalencia identificamos cuatro errores conceptuales o dispraxis:

- Estados Unidos de América y Canadá no otorgan reciprocidad a las Normas Oficiales Mexicanas ni a sus reglamentos técnicos;
- Se confunden conceptualmente los estándares, que en el derecho estadounidense y canadiense son convenciones de derecho privado no vinculantes para terceros, con los *reglamentos técnicos*, que son normativas de derecho público y en consecuencia obligatorias, y cuya inobservancia implica riesgos para los consumidores y usuarios de productos y servicios importados de estos países;
- Los estándares y reglamentos técnicos de estos países se aplican internamente en sus respectivos territorios, de tal suerte que un daño eventual a los consumidores mexicanos no puede ser reclamado, por la clara limitante que la norma oficial mexicana establece sobre la responsabilidad del daño a cargo del importador de dichos productos;
- Al final , pero no menos importante, está el principio de no discriminación que México debe observar, y que obligaría a nuestro país a extender el mismo tratamiento de equivalencia al resto de los 12 países con quienes ha suscrito tratados de libre comercio (Witker, 2011).

La dispraxis en esta materia exhibe connotaciones tremendamente desventajosas para el país, pues deja totalmente desprotegidas a las empresas productivas nacionales frente a la competencia de productos y servicios extranjeros en el mercado interno; además, desestimula la investigación y el desarrollo que son base de las innovaciones productivas fomentadas en todos los países a través de sus universidades e institutos de investigación; finalmente, deja a los consumidores en total indefensión, pues los daños y perjuicios que puedan surgir por el uso de los productos normalizados en otros países, y cuya equivalencia se ha avalado en México, no pueden ser

reclamados ante el país exportador, lo que hace imposible cualquier reparación del daño.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido observar en nuestras consideraciones, la nueva LAPP constituye la legalización de todo comportamiento público en función de un interés privado, y la negación de cualquier otro interés de tipo nacional o social.

Las tres expresiones de dispraxis descritas no sólo evidencian la colusión y la evidente captura del Estado por parte de intereses privados, sino que ahora encuentran un expediente legitimador y legalizador para continuar con dicha disfuncionalidad. El sector privado encuentra en la LAPP un sustento legal por medio del cual pueda privatizar la ganancia pero socializar cualquier posible pérdida. Esto ocurre fundamentalmente porque la importancia de los servicios y bienes que mediante esquemas APP puede prestar un privado es motivo suficiente para que el Estado haga frente a cualquier posible eventualidad. Como se expuso líneas arriba, los esquemas APP plantean serios problemas al control presupuestario y al endeudamiento público, a los derechos sociales y al bienestar de la población en general. Muestra de ello son los ejemplos concretos de dispraxis del Estado, y que redundan en problemas como el precio de la gasolina, la precariedad y el abandono del campo mexicano, la desprotección de los consumidores de productos extranjeros o los privilegios otorgados a productores extranjeros en detrimento de la producción nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ÁNGELES CORNEJO, O. Sarahí (coordinadora) (2011). *La reforma energética: anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*. México: Cosmos.

- BARTLETT, Manuel (2009). *Reforma energética: un modelo privatizador*. México: Cosmos.
- CALVA, José Luis (coordinador) (2007). “Políticas para el fomento de la producción agrícola” (IV Sección). En *Desarrollo Agropecuario Forestal y Pesquero, Agenda para el Desarrollo*, vol. 9. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- FOX, Jonathan, y Libby Haight (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica/University of California, Santa Cruz.
- SÁENZ LEONCIO, Lara (2011). “La dispraxis en México: integración de conceptos, fenómenos adversos”. Ponencia presentada en el Seminario sobre Dispraxis realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 19 y 20 de mayo.
- WITKER, Jorge (2011). *Derecho del Comercio Exterior*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- WITKER, Jorge, y Daniel Márquez (2011). “Bases jurídico-económicas e internacionales para sustentar la ilegalidad de la equivalencia de normalización con Estados Unidos y Canadá”. *Documento de Trabajo 156*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Asociaciones Público-Privadas.
Ley de Expropiación.
Reglamento Interior de Sagarpa.
Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2010.

5. Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

INTRODUCCIÓN

La reciente ola de reformas vinculadas con el derecho de acceso a la información y a las estrategias de combate a la corrupción que se han extendido a nivel internacional en las últimos dos décadas¹ ha fortalecido la exigencia por un mayor control y vigilancia sobre un gobierno que hoy se encuentra sumamente reducido en términos de su autoridad pública y poder social. Hoy en día tenemos cerca de 100 leyes de acceso a la información vigentes en diferentes países² y año con año los gobiernos compiten para mejorar sus puntuaciones en los “marcadores” de Transparencia Internacional, Global Integrity, Budget Accountability, o el Banco Mundial, y en los distintos instrumentos internacionales de medición para América Latina y otras regiones. Mientras tanto, en las últimas dos décadas, de forma simultánea, los enfoques ortodoxos de la economía han ido empujando las funciones centrales del gobierno hacia el sector privado,

¹ Ackerman y Sandoval, 2006. Ver también los reportes más recientes de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

² Hasta febrero de 2014 estaban vigentes 99 leyes de acceso a la información. Véase Right2Info.org.

donde la rendición de cuentas es escasa e incluso podríamos decir virtualmente inexistente (Roberts, 2010).

Históricamente, las leyes de acceso a la información representaron una forma de control sobre el nuevo Estado administrativo o la “cuarta rama de gobierno” surgida durante los siglos XIX y XX, tanto en el norte como en el sur del planeta. La transparencia para los documentos gubernamentales y el control del gasto gubernamental ha probado ser una forma efectiva para controlar a estas enormes burocracias.³

Sin embargo, actualmente se presenta un panorama distinto. A nivel internacional, las funciones “públicas” y de gobierno como la educación, la salud, la seguridad pública, las prisiones, los servicios financieros, de aseguradoras, de infraestructura y casi todo tipo de funciones, incluso las relativas a la seguridad nacional, están siendo crecientemente absorbidas por corporaciones privadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), contratistas independientes o entidades cuasi-gubernamentales que han ido sustituyendo al Estado (Delmon, 2009). No obstante, prácticamente ninguna de las leyes nacionales de acceso a la información prevé mecanismos de transparencia aplicables a los bienes y servicios públicos a cargo de las compañías privadas. Esta situación, como es evidente, representa el talón de Aquiles de las reformas pro-transparencia en vigor (Shauol *et al.*, 2012).

El resultado final ha sido la pérdida total de los avances en materia de rendición de cuentas. El incremento de los logros en transparencia y fiscalización de las entidades gubernamentales ha sido rebasado por la casi total opacidad en las nuevas responsabilidades públicas que hoy están en manos del sector privado. En el ámbito privado, la rendición de cuentas y la llamada *answerability* se ven normalmente subordinadas al imperativo de lograr ganancias y asegurar “competitividad” (Bloomfield y O’Hara, 1999). En este ámbito, es

³ Académicos como Katznelson han calificado el surgimiento del Estado administrativo como el “segundo mayor macro-proceso de la modernidad”, comparable únicamente con el surgimiento de las relaciones de mercado capitalistas del siglo XIX. Véase Katznelson, 1997.

la secrecía, y no la transparencia, la prioridad. Los secretos bancarios, fiscales, corporativos, tecnológicos, financieros, etcétera, están todos diseñados para proteger al sector privado de la vigilancia y la supervisión ciudadana. Aunque las más recientes crisis financieras globales han puesto en la palestra pública los temas de la responsabilidad corporativa o impulsado la redacción de códigos de buenas prácticas, gobiernos corporativos y firmas de pactos de integridad, todavía una gran parte de los analistas económicos y financieros están convencidos de que un grado excesivo de transparencia en el sector privado generaría una reducción de la innovación o una inadecuada apropiación de información entre los competidores del mercado (Cukierman, 2009).

Este nuevo “pluralismo estructural” de la autoridad pública (Roberts, 2001; Mashaw, 2006) prueba que las clásicas estrategias encaminadas a reducir los sobornos o a asegurar una “higiene” burocrática mínima no tienen la fuerza suficiente para producir un cambio estructural en la relación Estado-sociedad, la cual resulta necesaria para mejorar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos dentro de un contexto democrático (Giddens, 1999, 1984). Ello es especialmente cierto para las sociedades altamente desiguales, con un poder político altamente concentrado en élites antidemocráticas y en las que el sector privado se encuentra controlado por un pequeño número de corporaciones monopólicas y oligopólicas, como ocurre en México (Cypher, 2001). En tales contextos, el sector privado actúa más impunemente y con mayor opacidad de lo normal y, por lo tanto, requiere mecanismos de transparencia y controles anticorrupción aún más firmes que los que se aplicarían normalmente al sector público (Clinard, 1990).

En general, la división artificial entre sector “público” y sector “privado” ha creado un nicho de impunidad y opacidad en beneficio de los actores privados que desempeñan funciones públicas. Las corporaciones privadas hoy encargadas de estas sensibles tareas frecuentemente contestan que les es imposible hacer públicas sus negociaciones, revelar detalles de sus operaciones e incluso dar a conocer los propios contratos, puesto que éstos contienen información “comercialmente sensible” (Willke, 2010). Revelar esta

información, aducen, proveería de demasiados datos útiles a sus competidores y haría los procesos de licitación “menos competitivos” al ofrecer “ventajas indebidas” a sus competidores (Dubink *et al.*, 2008).

Sin embargo, este tipo de justificaciones no son sostenibles de cara al surgimiento de un nuevo contexto en el que las asociaciones público-privadas (APP) se encuentran en creciente expansión. La sana competencia que debe prevalecer en el mercado no se logrará protegiendo celosamente la información que debería ser pública (Sandoval Ballesteros, 2007); por el contrario, la opacidad daña la competencia y abre una peligrosa brecha para la impunidad. En este sentido, el motivo real de la opacidad que prevalece dentro del sector privado encargado de la provisión de servicios públicos, no parece estar encaminado a la creación de mercados más efectivos, sino más bien a proteger sus propios intereses y a mantener en la oscuridad posibles conflictos de interés y otras fallas de mercado (Peele y Kaye, 2011). Lo anterior ratifica nuevamente la necesidad de trascender los enfoques burocráticos e institucionalistas del combate a la corrupción, para abordar el estudio de la corrupción desde un punto de vista estructural en el que el abuso de poder sea considerado un asunto central, sin importar que este abuso de poder provenga del ámbito formalmente público o supuestamente privado (Sandoval Ballesteros, 2013).

Generalmente se acepta que la subcontratación de los servicios públicos por parte del gobierno representa beneficios en términos de eficiencia, eficacia y flexibilidad en el ámbito administrativo (Stanger, 2009). Sin duda ello es cierto y existen varios beneficios de este tipo, pero igual de importante resulta analizar cuidadosamente las pérdidas que los beneficios organizacionales iniciales podrían generar en el largo plazo en términos de desarrollo económico y democrático (Ackerman y Sandoval, 2006: 122). Las empresas privadas han pasado a formar parte integral de la vida pública y, por lo tanto, representan un desafío importante para la construcción de una nueva estrategia de combate a la corrupción.

La creciente expansión de las APP y su amplia difusión dentro de áreas y tareas que antes se consideraban exclusivamente reservadas

al gobierno⁴ representan serios desafíos para la democracia, pues existe preocupación fundada respecto de que las APP impliquen la adopción de conceptos gerenciales, como *eficiencia*, *eficacia* y *flexibilidad administrativa*, con objeto de sustituir nociones democráticas, como la rendición de cuentas, la transparencia y la legitimidad (Flinders, 2005). Esta percepción debería, por lo tanto, guiarnos hacia un debate de tipo filosófico que considere la oposición que existe entre el *ethos democrático* que tradicionalmente caracteriza al quehacer público y otros valores “corporativos” como la maximización de ganancias, u otros supuestamente más “pragmáticos” enfocados primordialmente a velar por las necesidades de la empresa, del contratista y del consumidor, los cuales inundan las justificaciones de las iniciativas de APP (Flinders, 2005: 216).

Los gobiernos no deberían desterrar los conceptos de *ética* y *democracia* en el momento de subcontratar servicios o funciones públicas. Algunos autores han comenzado ya a señalar los riesgos éticos que las APP despliegan en la actividad pública y en la toma de decisiones vinculadas con las políticas públicas. Jonathan Marks, por ejemplo, ha pugnado por aplicar el marco teórico de la “corrupción institucional”, propuesto por Lawrence Lessig, para identificar los riesgos sistémicos que las APP pueden producir en los sectores alimenticios y de salud, con el fin de “llamar la atención respecto de las limitaciones que afrontan los enfoques analíticos prevalecientes sobre la ética de las APP, así como para sugerir alternativas a los problemas sistémicos de tipo ético que ellas plantean” (Marks, 2013: 4; *The Times of India*, 2013).

En principio, y en lo tocante a la rendición de cuentas, no existe razón o justificación para tratar diferenciadamente a los proveedores privados de servicios públicos, de los contratistas públicos tradicionales. A medida que la globalización económica avanza y la concentración de la riqueza aumenta, el equilibrio de poder entre los sectores público y privado se ha apartado cada vez más

⁴ Estas áreas y tareas incluyen, entre otras, la seguridad nacional, la defensa armada, las prisiones, la seguridad, migración, organización de elecciones e incluso la diplomacia. Véase Taylor y Cooper, 2008; Verkuil, 2007.

del primero para desplazarse a favor del segundo. Dinero siempre ha significado poder, especialmente en los ámbitos económico y social, pero hoy más que en ningún otro momento de la historia, la riqueza se traduce directamente en poder público (Sandoval Ballesteros, 2013).

El desafío social y político central consiste entonces en evitar que el uso expandido de la privatización y la dominación de las corporaciones sea una excusa para minar el ejercicio de la rendición de cuentas y reducir la transparencia (Sandoval Ballesteros, 2013). Resulta por ello importante enfatizar el principio básico de la transparencia y el libre flujo de información como un presupuesto necesario para: a) que los actores de mercado tomen decisiones responsables e informadas; y b) la construcción de una democracia más robusta, en la que los valores de la apertura, la rendición de cuentas y la resistencia cesen de estar en disputa y bajo constante acoso (Sandoval Ballesteros, 2013).

En general, las APP han sido evaluadas a través de un análisis conceptual que destaca las dimensiones administrativas, gerenciales, financieras o técnicas de esta estrategia de “gobierno” (Forrer *et al.*, 2010). Sin embargo, sería igualmente importante complementar estos análisis con un enfoque de economía política que tome en cuenta las tensiones políticas que sus más entusiastas defensores dentro de la administración pública siguen pasado por alto (Vining y Boardman, 2008).

Las visiones apologéticas de las APP las retratan como “acuerdos en los que todos los jugadores ganan”, acuerdos que se establecen entre los Estados y las corporaciones privadas, teniendo como base los conceptos de flexibilidad, eficiencia, eficacia y autonomía para el sector privado, al tiempo que se preservan los valores y las virtudes del sector público (Flinders, 2005: 216). Esta apreciación celebra el involucramiento del sector privado en grandes proyectos de infraestructura y otras obras de largo plazo, así como las sinergias que se crean y que operan a través de “complejas redes de trabajo”. De igual forma, se percibe a las APP como una “relación donde el sector público y el privado comparten riesgos con base en

la aspiración común de lograr ciertos beneficios de política pública” (Flinders, 2005: 216).

La idea de la *asociación* entre los sectores público y privado tiene sus raíces conceptuales en la teoría política y sociológica de la “Tercera Vía”, aplicada en el ámbito político británico de los noventa (Giddens, 1998). De acuerdo con Anthony Giddens, este proyecto político representa un “centro radical” en tanto evita dogmas ideológicos o la predominante y tajante división entre el sector público y el sector privado. Como lo señalan Broadbent, Gray y Jackson, en principio, la “Tercera Vía” rechaza tanto la confianza gubernamental en los mercados, impulsada por el neoliberalismo, como la planeación y distribución centralizada que se asocia comúnmente con la socialdemocracia tradicional. En su lugar, se propone un nuevo enfoque basado en la noción de *asociación* (Broadbent, 2003: 136; énfasis añadido).

Los argumentos típicos a favor de las APP consisten en subrayar el hecho de que el esquema ofrezca eficiencia, ahorro y una mejora en la calidad de los servicios (Reed y Reed, 2009). También se argumenta que las APP transfieren parte del riesgo del sector público al sector privado y que el conocimiento y la experiencia técnicos y el manejo profesional y tecnocrático que caracterizan al sector privado pueden aplicarse directamente a las obras públicas mediante la implementación de estas iniciativas (Vining y Boardman, 2008). Sin embargo, la evidencia empírica muestra resultados contradictorios con respecto a la nitidez de dichas ventajas teóricas o a la velocidad con la que éstas se cumplan en la práctica (Vaillancourt Rosenau, 1999).

A diferencia de lo anterior, nosotros consideramos que las APP sintetizan lo peor de ambos mundos, lo público y lo privado. Las APP no son privatizaciones en sentido estricto, dado que los riesgos y responsabilidades del sector privado son muy limitados, ni son esquemas tradicionales de servicios públicos, dado que no se incluyen en estos acuerdos los tradicionales mecanismos de rendición de cuentas (Sandoval Ballesteros, 2013). Como Jean Shaoul nota correctamente, “lejos de transferir el riesgo al sector privado, las APP transfieren los riesgos al gobierno, a la fuerza de trabajo y al público,

usuario y contribuyente [...]. El concepto de una transferencia de riesgo dentro de la prestación de los servicios públicos es fundamentalmente hueco” (2003: 193).

Las APP implican tanto un incremento de la deuda pública y, consecuentemente, un aumento de los impuestos (*costo público*), como una intensificación en la explotación de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de mayores abusos a los trabajadores a través de la eliminación de derechos laborales (Flinders, 2005). Además, todo esto ocurre enmascarado en el discurso de la “eficiencia” y la “eficacia”, y ello desde luego lleva a la ulterior intensificación del nivel de apropiación de los recursos públicos (*ganancia privada*).

Existen tres elementos que no podemos perder de vista y que nos permiten entender a las APP fundamentalmente como una fachada neoliberal. Primero, éstas constituyen un esquema de “compre ahora y pague después” para los Estados, que lleva a una profundización de la vulnerabilidad del sector público frente al financiamiento privado, lo cual está orientado a expandir el proceso de desmantelamiento estatal que promueve el neoliberalismo. Segundo, tales esquemas institucionalizan los rescates financieros y corporativos que en los últimos años han sido aplicados en muchos países y que han levantado gran debate y división en los parlamentos de todo el mundo. Tercero, y quizá más importante, las APP implican un ataque frontal contra los movimientos laborales y sindicales de todo el mundo, ya que virtualmente no existe espacio alguno en estos esquemas para el respeto de los derechos laborales (Miraftab, 2004). Si en su momento el neoliberalismo y su proyecto privatizador tuvieron que enfrentar y negociar con sindicatos y trabajadores, salarios, condiciones de trabajo y hasta formas de participación democrática en las fábricas y en la sociedad,⁵ en el modelo de gobierno que plantean las APP simplemente no hay cabida en lo absoluto para los derechos laborales.

En general, aquella idea de que “las empresas con desempeños pobres tienden a salir del mercado” es más bien una tergiversa-

⁵ En 1980, Douglas Fraser, presidente del United Workers Union, fue miembro del consejo de Chrysler. Véase Cumbers, 2012.

ción deliberada, tanto como aquella otra falsedad de que realizar elecciones para elegir gobiernos garantiza de forma automática la democracia y el establecimiento de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La ideología del “demasiado grande para fallar” ha hecho evidente que las empresas y corporaciones con desempeños pobres y hasta deshonestos pueden incluso recibir más dinero y apoyo para afrontar sus deficiencias (Greenwald, 2012). De esta forma, con la expansión del modelo representado por las APP, esta tendencia a la intervención y al empleo de rescates estatales se normaliza e institucionaliza en la vida social.

Con las APP, los procesos de intervención o “expropiación” han sido sustituidos por procesos estatales de “alivio”, eufemísticamente llamados de coparticipación, por lo que en este sentido podemos afirmar que el neoliberalismo actual se basa en la regulación, la intervención y la negociación estatal más abiertamente que en otras formas primitivas del capitalismo.

NEOLIBERALISMO POLÍTICO Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

La relación entre las reformas de mercado y la corrupción estructural es particularmente evidente cuando observamos la agenda política inserta en la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), aprobada durante el periodo del ex presidente Felipe Calderón. La LAPP tiene el fin de abrir a la iniciativa privada la propiedad y el control total de una gran variedad de servicios públicos, incluyendo las carreteras, los hospitales, las prisiones y las escuelas. No sólo permite la absorción privada de los servicios públicos ya existentes, sino que además incentiva a que las corporaciones privadas propongan al gobierno nuevos proyectos de infraestructura que se financien con dinero del sector público y del privado.

La LAPP permite la creación de contratos de largo plazo (hasta por 50 años o más) con compañías privadas nacionales o internacionales, que tendrían control directo sobre la creación de infraestructura y la prestación de servicios en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Esto sin ninguna duda significará la subordinación total del in-

terés público a las órdenes de los intermediarios financieros, quienes preparan el camino para la institucionalización del endeudamiento público, la ilegalidad y la corrupción. Los servicios previstos en la ley incluyen la salud, la seguridad pública, las prisiones, las comunicaciones, la infraestructura, la educación, etcétera.

El gobierno argumenta que el objetivo primordial de estos proyectos es compensar la limitada inversión realizada en sectores cruciales, a causa de la crisis fiscal del Estado. El problema radica en que la transferencia de estos servicios públicos a manos privadas limitaría dramáticamente el alcance de los mecanismos mínimos de supervisión, de transparencia y de combate a la corrupción. Estos proyectos, además, no estarían obligados a sujetarse a los mismos controles de rendición de cuentas que existen sobre los proyectos prestados por el gobierno. En este sentido, el escenario más probable sería que México reviva nuevamente la fallida experiencia privatizadora de los años noventa, que únicamente se tradujo en una transferencia de los recursos públicos a manos privadas, dejando tras de sí un gran sino de corrupción (Schamis, 2011).

Paradójicamente, esta “solución” recompensa a los mismos actores responsables del problema en su origen. Los ingresos fiscales que el gobierno percibe son bajos precisamente porque estas poderosas élites económicas se rehúsan a pagar impuestos y esconden sus ganancias en bancos extranjeros, u optan simplemente por intimidar a las autoridades tributarias (Gómez-Sabaini y Jiménez, 2011). Esta situación es la fuente real de la crisis fiscal de la que se duele el gobierno, que debería combatirla de forma directa.

El antecedente de la LAPP son los “proyectos de prestación de servicios” (PPS) implementados desde 2003. A través de éstos, el gobierno aprovechó ciertas lagunas legales para privatizar de forma inconstitucional amplios sectores de la prestación de servicios públicos, como infraestructura hidráulica, carreteras, puentes, hospitales, escuelas y muchas otras obras públicas, a través de la Secretaría de Hacienda y predominantemente en el norte del país.⁶

⁶ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programas y proyectos de inversión”.

El sistema de PPS, sin embargo, no fue suficiente para la sed de los poderosos monopolios. En particular, el anterior esquema no les permitía controlar el otorgamiento de licencias, permisos y otro tipo de autorizaciones. La nueva LAPP, en cambio, reemplaza las concesiones por *joint-ventures*, lo cual implicaría todavía menos obligaciones y compromisos que garanticen el interés público. La LAPP incluso señala que los proyectos públicos establecidos bajo sus disposiciones no se sujetarán a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia y que prevenga los conflictos de interés. De acuerdo con la nueva LAPP, cualquier entidad, organismo o fideicomiso del gobierno federal tendrá amplio margen y autoridad para establecer asociaciones público-privadas. Gracias a esta ley, grandes compañías internacionales se están preparando para entrar en sectores esenciales del desarrollo como las telecomunicaciones, la energía, la infraestructura aérea, los puertos marítimos, las autopistas y una larga lista de bienes y servicios públicos.

En el pasado, el sector público era responsable de ubicar la necesidad y la urgencia para llevar a cabo proyectos de inversión. A partir de ahora, sin embargo, será el sector privado el que detecte dichas “necesidades” y quien presente *motu proprio* sus propuestas para resolver dichas necesidades. En este sentido, los nuevos proyectos que se pongan en marcha, motivados por el ánimo de ganancia pero financiados con recursos públicos, se antepondrán a las prioridades colectivas determinadas por funcionarios electos, quienes se apoyarán, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo, estructurado a inicios de cada nueva administración presidencial. Estos contratos de “riesgo compartido” además pueden “transferirse (total o parcialmente) o garantizarse a favor de terceros”. Es decir, las áreas cruciales para el desarrollo nacional serán literalmente apostadas dentro de las aventuras financieras y especulativas de los inversionistas privados.

Contrariamente a lo que se podría pensar, las APP no necesariamente implican un incremento de la inversión privada en los servicios públicos. En este nuevo esquema, el Estado podría financiar hasta el 100% de las inversiones y expedir decretos expropiatorios para luego entregarlos a empresas privadas nacionales e internacio-

nales, lo cual eventualmente implicaría reformas regresivas a la Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil Federal, sólo por mencionar algunas. En general, el artículo 21 de la LAPP establece que “al planear su presupuesto, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones establecidas con motivo de un contrato de asociación público-privada”. Esta “priorización” implicará una carga para los presupuestos de las dependencias federales y locales. Por ejemplo, el pago de la deuda pública adquirida con motivo de estos proyectos será priorizado obligatoriamente cada año, violando con ello la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar y reorientar los recursos públicos a aquellas áreas de interés público donde la necesidad sea más apremiante.

Otra preocupante “innovación” procedimental establecida en la ley se refiere al procedimiento de valuación. Antes, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales era la única institución facultada para autorizar valuaciones. Pero ahora, con la LAPP, la banca privada —controlada casi por completo por los gigantes financieros del extranjero— estará facultada para emitir sus propias valuaciones, las cuales, sin duda, favorecerán los intereses privados a expensas de sangrar aún más el presupuesto público. En resumen, bajo la égida del equilibrio en los riesgos entre el Estado y el sector privado, el gobierno ha triunfado nuevamente en su labor de fortalecimiento al proyecto neoliberal, estructurado siempre en torno de la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas.

La LAPP también presenta un efecto desastroso en materia de derecho a la información. De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sólo las entidades y autoridades públicas son responsables de entregar información a los ciudadanos, pero una vez que los recursos públicos están en manos de una persona o entidad privada, esta obligación se desvanece. Así, por ejemplo, los ciudadanos no podrán acceder a información pública que les permita evaluar el manejo y el funcionamiento diario de instituciones públicas como hospitales, escuelas, prisiones o autopistas.

Una medida urgente para enfrentar este problema tendría que ser la modificación del artículo sexto constitucional, que protege

el derecho de acceso a la información pública. Esta modificación constitucional no sólo debería garantizar la información relativa a los recursos públicos que los individuos o las corporaciones privadas reciben, sino que además debería obligarlos a entregar la información que la gente requiera sobre el uso y destino específico de los fondos públicos, tal como hoy están obligadas las instituciones de gobierno. Una disposición de este alcance sería especialmente importante respecto de aquellos privados encargados de realizar funciones públicas, de prestar servicios públicos originalmente encomendados al Estado, o aquellos que llevan a cabo la explotación directa de los recursos naturales.

En general, la experiencia de México con respecto a las privatizaciones muestra que delegar demasiadas responsabilidades al sector privado frecuentemente resulta en una pérdida significativa de eficiencia. Por ejemplo, el Centro de Investigación en Finanzas Públicas del Congreso de la Unión ha documentado que la privatización generalizada de las autopistas llevada a cabo durante la gestión de Carlos Salinas (1988-1994)⁷ ha tenido resultados desastrosos. Sólo algunos años después, en 1997, el gobierno se vio obligado a realizar un rescate carretero con valor de 58.1 billones de pesos, que posteriormente alcanzaría un total de 178.3 billones debido a los intereses generados.⁸

Incluso después de este tremendo fracaso, los esquemas APP para la construcción de carreteras han continuado con mayor impulso y vigor en los años recientes. Por ejemplo, de 2000 a 2006 el gobierno de Vicente Fox otorgó 11 proyectos carreteros al sector privado, con una inversión de 29.2 billones de pesos. Durante el gobierno de Calderón se encontraban vigentes 17 concesiones, cuya inversión inicial fue de 59 billones de pesos. Al día de hoy, 18 autopistas operan bajo este esquema, con una inversión estimada originalmente en 39.1 billones de pesos. Por su parte, el esquema de prestación

⁷ Cincuenta y dos autopistas federales fueron otorgadas al sector privado para ser operadas por un periodo de 50 años.

⁸ Dato actualizado a 2006. Véase Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2007; Pérez, 2011.

de servicios ha permitido el otorgamiento de siete concesiones con una inversión de 33.8 billones de pesos. Finalmente, bajo el esquema de “aprovechamiento de activos”, tres grandes proyectos carreteros han sido entregados al sector privado con una inversión de 12.287 billones de pesos.⁹

Otro antecedente de la LAPP fueron los Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), los cuales tenían el propósito de atraer inversión privada para la construcción de infraestructura en el sector energético. Estos proyectos condujeron también a la explosión de la deuda pública. La deuda ascendió a 896 billones de pesos en Pemex y a 263 billones en el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Aunque estos esquemas tenían el propósito de transformar la industria petrolera en un sector altamente competitivo, Pemex descendió del sexto lugar en el año 2000, para ubicarse en 2011 en el puesto número 11 en el listado de las empresas petroleras más importantes del mundo (Pérez, 2011).

En el sector hídrico, México registra los primeros descabros de su experiencia privatizadora desde 1993. En el estado de Aguascalientes la privatización de estos servicios condujo al aumento de las tarifas en un 170% a ser aplicado a un ritmo bimestral. Con la crisis económica de 1994, el gobierno se vio obligado a implementar un plan de rescate para este sector, mediante la creación de un fondo de subsidio (Castro, 2007). Además, la administración de los servicios por parte de particulares no se tradujo en una mejor calidad o en tarifas razonables para los usuarios. En Saltillo, la empresa privada a cargo de prestar este servicio ofrece agua de mala calidad y cobra tarifas excesivas. La empresa privada Vivendi ofrece un ejemplo similar nuevamente en Aguascalientes, donde los ciudadanos han decidido no pagar por el mal servicio y donde la empresa ha reaccionado con la interrupción del mismo (Concha Malo, 2009).

Los proyectos de prestación de servicios también han sido implementados en el sector salud y en la educación. Por ejemplo, la

⁹ Véase Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero en México*.

Secretaría de Salud, en asociación con el sector privado, se encargó de la construcción y el suministro de por lo menos siete hospitales. La Secretaría de Educación recientemente firmó un contrato para la construcción, equipamiento, financiamiento y administración de una universidad en San Luis Potosí; la vigencia del contrato será de 20 años. Por su parte, el gobierno de la Ciudad de México adjudicó la construcción de una nueva línea del Metro a una empresa privada, que se ha caracterizado por los retrasos en los tiempos de entrega y el desorbitante aumento en los costos (Mendoza, 2012).

La innovación científica será otra de las áreas afectadas por la LAPP. Mientras que el texto de la ley establece que mediante estos esquemas se impulsarán proyectos de investigación científica, a través del financiamiento público y privado, algunos expertos aseveran que esta ley “reduce la responsabilidad del gobierno en materia de desarrollo científico y tecnológico e impulsa su privatización” (Laurell, 2011). Estimular la creación científica mediante esquemas de APP implicaría, en última instancia, que el gobierno abandone su deber de fortalecimiento a la innovación científica, la investigación y la educación.

El gobierno también ha impulsado la inserción del sector privado en la lucha contra la pobreza. Ejemplo de ello es la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual se dice estará subordinada a los mandatos de las grandes empresas transnacionales en la industria de los alimentos. El gobierno contrató la “colaboración” de empresas como Nestlé, Pepsico, Kellogg’s y Quaker, entre otras multinacionales. La alianza contempla, por ejemplo, “la donación de productos saludables por parte de Pepsi con el apoyo del gobierno”, así como que Nestlé y Quaker impartan cursos de entrenamiento para que hombres y mujeres inicien sus propios negocios. Dicho apoyo y capacitación será otorgado en áreas rurales y supuestamente pretende combatir la desnutrición (Aristegui Noticias, 2013).

Este programa ha sido sumamente criticado por diversas ONG y por la opinión pública en general, puesto que parece una gran contradicción que las compañías que controlan el mercado de la comida chatarra sean quienes tengan el conocimiento y la experiencia suficientes para proveer de comida saludable a la gente

de bajos recursos. Más aún, estas empresas son un símbolo del poder político y económico de las empresas transnacionales, quienes han logrado moldear en su favor diversas políticas públicas y otras regulaciones con el fin de sacar del mercado a los pequeños productores de las áreas rurales de México. Por ejemplo, Fernando Celis, líder de la Confederación Mexicana de Productores de Café, ha señalado a Nestlé como un ejemplo del trato excepcional que reciben las empresas internacionales en materia fiscal, y que llevó a la quiebra a muchos productores nacionales (*El Poder del Consumidor*, 2013).

La crisis del sistema penitenciario, consecuencia de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, ha sido empleada por el gobierno federal como un argumento a favor de la privatización de las prisiones (*El Universal*, 2012). Los primeros pasos tomados en esa dirección se dieron en junio de 2009, cuando el ex secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, presentó su estrategia para otorgar al sector privado la construcción de 12 prisiones federales, lo cual, se dijo, solucionaría parte de la sobrepoblación que sufre el sistema penitenciario federal y local (Castillo García, 2012). Asimismo, en su cuarto informe de gobierno, Felipe Calderón anunció la construcción de 12 centros penitenciarios con capacidad para 32 500 internos. Los proyectos se otorgarían bajo el esquema PPS con el fin de “potenciar la capacidad de reclusión” del Sistema Penitenciario Federal. Cada centro penitenciario tendría un costo de 2 000 millones de pesos, y la participación del sector privado se limitaría, supuestamente, a la construcción de las instalaciones sin participar en su administración u operación (Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*). La privatización de este sector genera beneficios tanto para el sector público como para el privado, puesto que los desarrolladores pueden obtener hasta 35% de las ganancias y el gobierno, por su parte, evita la obligación de solicitar al Congreso la aprobación para construir o ampliar nuevos centros penitenciarios (Cattan y Sabo, 2012). Además, las empresas pueden utilizar su participación en dichos proyectos para aumentar el valor de sus acciones en el mercado de valores (*Nexos*, 2012).

A pesar de los beneficios prometidos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha condenado que los países recurran a la privatización de las prisiones, puesto que ello implica la violación de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, además de la peligrosa renuncia de sus responsabilidades en materia de seguridad pública (Vera, 2013). De igual forma, algunos estudiosos en la materia han concluido que la política de privatización carcelaria no resuelve los problemas que pretende abatir, puesto que “el problema de violencia tiende a ser más grave que en las prisiones públicas, los programas de rehabilitación no se cumplen, se violan los derechos humanos de los reclusos y continúa el tráfico de estupefacientes” (Vera, 2013).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) también ha cuestionado la privatización de las prisiones (Prado, 2013). Recientemente, este organismo dio a conocer un reporte en el que concluye que las cárceles construidas u operadas mediante esquemas de APP no han demostrado mayor eficiencia en sus costos ni una mejora en el bienestar de los reclusos, a pesar de la mayor inversión por recluso que supuestamente se aplica bajo estos esquemas. Esta situación llevó a los reclusos de una prisión en Hermosillo, Sonora, construida bajo el esquema APP, a presentar una queja ante el *ombudsman* nacional, en la cual denunciaron la violación de sus derechos a la salud, al debido proceso y a un trato digno durante los programas de rehabilitación y reinserción social (Vera, 2013). La reinserción y la readaptación social son dos problemas dentro de la transformación de las prisiones en centros de reclusión privados, pues los propósitos de estos esquemas no atienden al interés público sino a la búsqueda de una ganancia económica.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos problemas desatendidos por esta tendencia privatizadora. Por ejemplo, los contratos que amparan la construcción y el mantenimiento de las prisiones federales APP ya han sido clasificados como información reservada por un periodo de 12 años (Prado, 2013).

VIEJAS ESTRATEGIAS EN NUEVOS EMPAQUES: LAS REFORMAS
DE PEÑA NIETO

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia el 1 de diciembre de 2012, el nuevo presidente Enrique Peña Nieto exhibió ejemplarmente que la *transparencia de relaciones públicas* es utilizada como una fachada política pero no como instrumento para el empoderamiento ciudadano (Montalvo, 2013). El 15 de enero de 2013, el mandatario organizó una flamante conferencia de prensa para hacer el anuncio “histórico” de que tanto él como los miembros de su gabinete harían pública su declaración patrimonial. El problema fue que las declaraciones públicas y supuestamente auditadas del gabinete no eran transparentes en lo más mínimo. Cuando los documentos fueron dados a conocer, únicamente contenían los salarios mensuales del presidente y los miembros de su gabinete, que de hecho ya eran información pública, así como un escueto listado de casas, bienes raíces y otras posesiones (como joyas, obras de arte, etcétera) que pertenecían a estos funcionarios.¹⁰ Ninguna información sobre el valor o la ubicación de los bienes raíces, ni sobre sus estados financieros o el valor de mercado de sus otras posesiones fueron dados a conocer; tampoco lo fue la situación patrimonial de sus familiares, además de que muchas de las propiedades fueron declaradas como “donaciones” hechas al presidente sin dar mayor explicación. Para Peña Nieto, sin embargo, dar a conocer esta información era “muestra clara de su compromiso con la transparencia”.

Resulta importante observar el contexto político de México en el momento de evaluar su política de transparencia. Un punto importante que considerar es el rechazo mostrado por la juventud mexicana hacia Peña Nieto durante las elecciones presidenciales de 2012, particularmente por parte de la población estudiantil repre-

¹⁰ Otro miembro de su gabinete, Emilio Lozoya, director de Pemex, declaró tener una obra original de Picasso y cuatro pinturas originales de Dalí. Por supuesto, él también renunció a su obligación de declarar su valor, reportándolas como “donaciones”. Véase Buchanan, 2013.

sentada en el movimiento #YoSoy132 (Estrello y Modonesi, 2012). El rechazo se basa en la percepción de que la elección de Peña Nieto no fue libre ni justa.¹¹ Observadores electorales independientes reportaron que casi un tercio de los votantes (28%) fueron presionados al votar, más de 70% de ellos por el PRI, además de que la secrecía del voto fue violada en casi una cuarta parte de las casillas (20%) (Alianza Cívica, 2012). Esto refleja sólo la punta del iceberg, puesto que tanto ONG nacionales como internacionales invirtieron mucho menos en la observación de la elección de 2012 que lo invertido en elecciones pasadas (Mayorga, 2012). El presidente en turno probablemente violó los límites de gastos de campaña establecidos en la ley y ha sido acusado de triangular enormes cantidades de dinero para su campaña a través de instituciones financieras con un pasado oscuro por sus vínculos con actos de lavado de dinero, como HSBC y Monex (Tuckman, 2012; Padgett, 2013; González Amador, 2012).

El problema central consiste, entonces, en cómo construir un nuevo equilibrio organizacional desde una perspectiva estructural de largo plazo. Nuestro ensayo ha sostenido que las soluciones “culturalistas” o “pedagógicas”, enfocadas en instruir a los burócratas y a los niños los “valores” éticos correctos, están destinadas al fracaso. No importa cuán duro nos esforcemos en educar a los ciudadanos y a los servidores públicos para “comportarse correctamente”, si el ambiente permisivo que los rodea castiga precisamente ese “buen comportamiento”; incluso el burócrata más honesto y eficiente pronto será “reeducado” para convertirse en una “manzana podrida”. El reto real consiste entonces en desarrollar un nuevo sistema institucional, organizacional, social y político de pesos y contrapesos que pueda colocar a las instituciones gubernamentales en un nuevo equilibrio en el que la prioridad no sea la búsqueda de la ganancia privada, sino lograr el bienestar general.

¹¹ Enrique Peña Nieto ha sido acusado de autoritarismo y corrupción desde que era gobernador del Estado de México, entidad regida por el PRI por más de 90 años sin ninguna alternancia en el poder. Esta imagen negativa creció exponencialmente con la información sobre la gigantesca operación de compra de votos puesta en marcha durante la pasada elección presidencial. Véase *ADN Político*, 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John, e Irma E. Sandoval (2006). "The global explosion of freedom of information laws". *Administrative Law Review* 58 (1): 85-130.
- BLOOMFIELD, Robert, y Maureen O'Hara (1999). "Market transparency: Who wins and who loses?" *Review of Financial Studies* 12 (1): 5-35.
- BROADBENT, Jane, *et al.* (2003). "Public-private partnerships: Editorial". *Public Money and Management* 23 (3): 135-136.
- CASTRO, José Esteban (2007). "La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* 207. Disponible en <tallerecologista.org.ar/menu/archivos/AguaCastro.pdf>.
- CLINARD, Marshall B. (1990). *Corporate Corruption: The Abuse of Power*. Nueva York: Greenwood Publishing Group.
- CUKIERMAN, Alex (2009). "The limits of transparency". *Economic Notes* 38 (1-2): 1-37.
- CUMBERS, Andrew (2012). *Reclaiming Public Ownership. Making Space for Economic Democracy*. Londres: Zed Books.
- CYPHER, James M. (2001). "Nafta's lessons: from economic mythology to current realities". *Labor Studies Journal* 26 (1): 5-21.
- DELMON, Jeffrey (2009). *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks*. Gran Bretaña: Kluwer Law International.
- DUBBINK, Wim, *et al.* (2008). "CSR: Transparency and the role of intermediate organisations". *Journal of Business Ethics* 82 (2): 391-406.
- ESTRELLO, Luz, y Massimo Modonesi (2012). "El #YoSoy132 y las elecciones en México. Instantáneas de una imposición anunciada y del movimiento que la desafió". *Observatorio Social de América Latina* 32.
- FLINDERS, Matthew (2005). "The politics of Public-Private Partnerships". *The British Journal of Politics and International Relations* 7 (2): 216.

- FORRER, John, *et al.* (2010). "Public-Private Partnerships and the public accountability question". *Public Administration Review* 70 (3): 475-484.
- GIDDENS, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press.
- GIDDENS, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- GIDDENS, Anthony (1999). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. Londres: Profile Books.
- GÓMEZ-SABAINI, Juan Carlos, y Juan Pablo Jiménez (2011). *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. Documento de trabajo. Venezuela: Corporación Andina de Fomento-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- KATZNELSON, Ira (1997). "Structure and configuration in comparative politics". En *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, editado por Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman, 81-112. Nueva York: Cambridge University Press.
- MARKS, Jonathan H. (2013). "What's the big deal? The ethics of Public-Private Partnerships related to food and health". *Edmond J. Safra Working Papers* 11.
- MASHAW, Jerry (2006). "Accountability and institutional design. Some thoughts on the grammar of governance". En *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, editado por Michael Dowdle, 115-156. Londres: Cambridge University Press.
- MIRAFTAB, Faranak (2004). "Public-Private Partnerships: The Trojan horse of neoliberal development?" *Journal of Planning Education and Research* 24 (1): 89-101.
- PEELE, Gillian, y Robert Kaye (2011). "Regulating conflicts of interest: Securing accountability in the modern state". En *Contemporary Debates on Corruption and Transparency. Rethinking State, Market and Society*, editado por Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. México-Washington: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/World Bank.
- REED, Ananya Mukherjee, y Darryl Reed (2009). "Partnerships for development: Four models of business involvement". *Journal of Business Ethics* 90 (1) (suplemento): 3-37.

- ROBERTS, Alasdair (2001). "Structural pluralism and the right to information". *University of Toronto Law Journal* 51: 243-271.
- ROBERTS, Alasdair (2010). *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2007). "Opacity in the management of public resources. The case of government trust funds". En *Mexico's Right to Know Reforms. Civil Society Perspectives*, editado por Jonathan Fox *et al.*, 180-196. México: Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2013). "Transparency under dispute: Public relations, bureaucracy and democracy in Mexico". En *Transparency from Different Perspectives*, editado por Robert Vaughn y Padideh Ala'i. Washington: American University/Washington College of Law.
- SCHAMIS, Hector E. (2011). "Avoiding collusion, averting collision: What do we know about the political economy of privatization?" En *Contemporary Debates on Corruption and Transparency. Rethinking State, Market and Society*, editado por Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. México-Washington: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/World Bank.
- SHAUL, Jean (2003). "A financial analysis of the National Air Traffic Services PPP". *Public Money and Management* 23 (3): 193.
- SHAUL, Jean, *et al.* (2012). "Accountability and corporate governance of public private partnerships". *Critical Perspectives on Accounting* 23 (3): 213-229.
- STANGER, Allison (2009). *One Nation under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*. Yale: Yale University Press.
- TAYLOR, Phil, y Christine Cooper (2008). "'It was absolute hell': Inside the private prison". *Capital & Class* 32 (3): 3-30
- VAILLANCOURT ROSENAU, Pauline (1999). "The strengths and weaknesses of Public-Private Policy partnerships". *American Behavioral Scientist* 43 (1): 10-34.

- VERKUIL, Paul R. (2007). *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What Can We Do about It*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VINING, Aidan, y Anthony Boardman (2008). "Public-Private Partnerships: Eight rules for governments". *Public Works Management & Policy* 13 (2): 149-161.
- WILLKE, Helmut (2010). "Transparency after the financial crisis. Democracy, transparency, and the veil of ignorance". En *Transparenz*, 56-81.

HEMEROGRAFÍA

- ADN POLÍTICO (2012). "Alianza Cívica: la elección no fue 'limpia' ni 'equitativa'". 3 de julio. Disponible en <<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa>>.
- ALIANZA CÍVICA (2012). "Boletín de Prensa". 3 de julio. Disponible en <<http://www.alianzaviciva.org.mx/archivos/pub/4434Informe%20%20de%20julio%202012.pdf>>.
- ARISTEGUI NOTICIAS (2013). "Los convenios de Nestlé y Pepsico en la Cruzada contra el Hambre". 23 de abril. Disponible en <<http://aristeguinoticias.com/2304/mexico/documentos-los-convenios-de-nestle-y-pepsico-para-la-cruzada-contra-el-hambre/>>.
- BUCHANAN, Ron (2013). "Mexico's strangely opaque transparency drive". *Financial Times*, 30 de enero. Disponible en <<http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/01/30/mexicos-strangely-opaque-transparency-drive/>>.
- CASTILLO GARCÍA, Gustavo (2012). "Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales". *La Jornada*, 30 de abril. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol>>.
- CATTAN, Nacha, y Eric Sabo (2012). "Drug war lures Mexico firms to jails as foreign rivals stay away". *Bloomberg*. 2 de agosto. Disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/2012-08-02/>>

- drug-war-lures-mexicofirms-to-jails-as-foreign-rivals-stay-away.html>.
- CONCHA MALO, Miguel (2009). “La privatización del agua”. *Contralínea*, 29 de noviembre. Disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/11/29/la-privatizacion-del-agua/>>.
- EL UNIVERSAL (2012). “Borrego pide privatizar cárceles tras fuga en Coahuila”. 21 de septiembre. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/871893.html>>.
- GREENWALD, Glenn (2012). “HSBC, too big to jail, is the new poster child for US two-tiered justice system”. *The Guardian*, 12 de diciembre. Disponible en <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/12/hsbc-prosecution-fine-money-laundering>>.
- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto (2012). “La operación de Monex encuadra lavado de dinero: especialistas”. *La Jornada*, 12 de julio. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol>>.
- LAURELL, Asa Cristina (2011). “Ley de Asociaciones Público-Privadas: la investigación como negocio particular”. *La Jornada*, 12 de septiembre. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/12/09/opinion/a03a1cie>>.
- MAYORGA, Juan Pablo (2012). “La ONU lidera ejercicio de observación en México; recibe 1 300 quejas”. *CNN México*. 2 de julio. Disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-re-cibe-1300-denuncias>>.
- MENDOZA, Elva (2012). “Asociaciones Público-Privadas: la nueva oleada de privatizaciones”. *Contralínea*, 8 de enero. Disponible en <<http://contralinea.info/archivorevista/index.php/2012/01/08/asociaciones-publico-privadas-nueva-oleada-de-privatizaciones/>>.
- MONTALVO, Tania (2013). “Peña Nieto publica su declaración patrimonial sin el valor de los bienes”. *CNN México*, 16 de enero. Disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/16/>>

- pena-nieto-publica-su-declaracion-patrimonial-sin-el-valor-de-los-bienes>.
- NEXOS (2012). “La privatización del sistema carcelario en México”. 9 de abril. Disponible en <<http://bit.ly/HvRuP2>>.
- PADGETT, Humberto (2013). “Monex, ligado al caso del lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI”. *Sin Embargo*, 5 de febrero. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111>>.
- PÉREZ, Ana Lilia (2011). “Ley de APP, la última apuesta de Calderón”. *Contralínea*, 19 de enero. Disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/01/19/ley-de-app-la-ultima-apuesta-de-calderon/>>.
- PRADO, Henia (2013). “Cuestiona CNDH penales ‘privados’”. *Criterio Hidalgo*, 9 de junio. Disponible en <<http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=173137>>.
- THE TIMES OF INDIA (2013). “Public-Private Partnerships in food and health undermine govt. partner’s credibility: Harvard study”. 17 de octubre. Disponible en <<http://bit.ly/1rXl7mm>>.
- TUCKMAN, Jo (2013). “Elba Esther Gordillo, Mexico’s famed union boss, accused of embezzlement”. *The Guardian*, 27 de febrero. Disponible en <<http://www.theguardian.com/world/2013/feb/27/elba-esther-gordillo-mexico-union-embezzlement>>.
- VERA, Rodrigo (2013). “Privatización carcelaria: los reos, negocio rentable”. *Proceso*, 5 de octubre. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=354672>>.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS (2007). *Programa de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas a 2007*, p. 11. México: Cámara de Diputados. Disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162007.pdf>>.
- EL PODER DEL CONSUMIDOR (2013). “Capturan chatarrerías Cruzada Nacional contra el Hambre”. 16 de abril. Disponible en <<http://>>

- elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/capturan-empresas-de-comida-chatarra-la-cruzada-nacional-contr-el-hambre/>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Cuarto Informe de Gobierno*. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/cuarto/pdf/Informe_de_Gobierno/1_2.pdf>.
- RIGHT2INFO.ORG. *List of Countries with Access to Information Provisions in their National/Federal Laws or Actionable Decrees, and Dates of Adoption & Significant Changes*. The Open Society Justice Initiative. Disponible en <<http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations>>.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero en México*. Disponible en <<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Publicaciones/Presentaciones/asociaciones.pdf>>.

MATERIAL CONSULTADO EN INTERNET

- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Reportes disponibles en <<http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1indepe.pdf>>.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Programas y proyectos de inversión”. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx>.

6. Claves para entender los contratos de asociación público-privada

Asa Cristina Laurell y Joel Herrera Ronquillo

INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como propósito hacer una exposición de algunas de las principales características de los contratos de asociación público-privada (APP) y presentar evidencias internacionales y nacionales sobre su funcionamiento. La importancia de un estudio de este tipo permite enfrentar el desconocimiento de las consecuencias de la aplicación de estos instrumentos, de su contenido y de su significado. Este desconocimiento se ha visto evidenciado incluso en el interior del Congreso de la Unión, que aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) en diciembre de 2011, bajo una gran presión del entonces presidente Felipe Calderón y de un puñado de gobernadores interesados en formalizar estos instrumentos de endeudamiento, con el fin de dar mayor certeza a las grandes empresas nacionales y transnacionales interesadas en hacer de los servicios públicos un negocio.

El texto sostiene que la legalización de los contratos de APP permite la privatización de prácticamente cualquier servicio público y allana el camino para un endeudamiento abiertamente opaco e inconstitucional. Plantea que estos instrumentos convertirían al gobierno en una simple pagaduría que canaliza el presupuesto público a los contratistas privados para el provecho de éstos, con

la consecuente renuncia al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE APP

Los contratos de APP (conocidos internacionalmente como Public-Private Partnership, PPP, o Private Finance Initiative, PFI, en el Reino Unido) son instrumentos que un gobierno (ya sea federal, estatal o municipal) y una empresa o persona moral establecen a largo plazo con el fin de prestar o desarrollar un servicio o bien público. La empresa contratista financia, construye y administra una obra, un servicio público o un proyecto de investigación aplicada por un periodo determinado (Funke *et al.*, 2013), generalmente de 25 a 40 años. Las obras son propiedad de la empresa contratista durante el tiempo de duración del contrato, con la obligación de ser transferidas al gobierno una vez que el contrato concluye. Sin embargo, dado que la duración del contrato suele corresponder al tiempo de “vida útil” de la obra, una vez que ésta pasa a manos del gobierno ya ha perdido su valor.¹

El gobierno, por su parte, paga una contraprestación mensual o anual durante el tiempo de vigencia del contrato o, alternativamente, cede al contratista el cobro de derechos o cualquier otro ingreso obtenido por los servicios prestados (Funke *et al.*, 2013). En principio, puede establecerse un contrato de asociación público-privada para desarrollar cualquier obra o servicio público, como carreteras (Evdorides y Shoji, 2013), medios de transporte, hospitales (Ruane, 2001), escuelas, universidades, procesamiento de basura (Chao *et al.*, 2013), tratamiento y distribución de agua (Io Sorto, 2013), proyec-

¹ Cláusula decimoquinta del Título de Concesión (CON-2009-002) del Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria, obtenido mediante Recurso de Revisión No. 2008003048 ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y cláusula séptima, primer párrafo del Contrato (No. 00012003-001-08) correspondiente al Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca, obtenido mediante Recurso de Revisión No. 2009003285 ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

tos de investigación científica aplicada e incluso cárceles (Taylor y Cooper, 2008). Lo anterior implica que el Estado cede su obligación como prestador de servicios públicos, para que éstos sean explotados por cualquier empresa nacional o transnacional en áreas fundamentales para el desarrollo económico nacional (Sandoval, 2013: 45). En este sentido, el contrato de asociación público-privada es, en esencia, la transferencia de una responsabilidad pública a una empresa privada, lo que lo convierte en una novedosa forma de privatización dado que la ganancia que se genera a partir de la prestación o explotación de un insumo público se torna exclusivamente privada.

Históricamente, los contratos de APP se idearon para evadir las reglas sobre el techo máximo de endeudamiento público o gubernamental aplicadas a raíz de la adopción de los postulados de la economía neoclásica. Por ejemplo, en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea se fijó este techo de deuda en 60% del Producto Interno Bruto (PIB) (García Martín, 2007: 6). La maniobra de evasión a que nos referimos consiste en que el endeudamiento a través de los contratos APP no se registra como deuda pública, ya que formalmente es una deuda del contratista APP que se paga y registra por el gobierno como gasto corriente (European PPP Expertise Center, 2010; Kochan, 2002). Es decir, se trata de un arreglo meramente contable en el que el gobierno se obliga a pagar la deuda a plazos pero a un costo mucho más alto. Este aspecto se abordará en secciones posteriores, cuando se expliquen los elementos del costo en las APP.

LOS ARGUMENTOS OFICIALES A FAVOR DE LAS APP

Los promotores de los contratos APP, entre los cuales destacan el gobierno británico, el Banco Mundial (World Bank Institute) e importantes despachos internacionales de asesoría financiera como Currie & Brown, PricewaterhouseCoopers² y Ernst & Young,

² Incluso, algunos consultores de PricewaterhouseCoopers han reconocido que los esquemas PFI ingleses representan deudas a futuro para el gobierno, aun cuando no se incluyan dentro de sus balances financieros.

esgrimen básicamente tres argumentos a favor de este tipo de contratos. El primero sostiene que permiten ampliar la construcción de obra e infraestructura pública y la prestación de servicios sociales. El segundo es que, gracias a la asociación entre sector público y privado, se transfieren o comparten “de forma justa” los riesgos que entraña el desarrollo de obra pública, como retrasos en su terminación, defectos en la construcción, conflictos laborales, etcétera. Por último, se invoca la experiencia y el conocimiento de las empresas privadas que son, “como se sabe”, más eficientes que el gobierno (HM Treasury, 2000).

En este contexto, es de destacar el interés del gobierno mexicano por iniciar el desarrollo de esquemas de contratación público-privada. En 2009, por ejemplo, el gobierno contrató un préstamo (No. 2043/OC-ME) por 50 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo para recibir asesoría sobre las APP. Asimismo, las diferentes acciones de cabildeo para la promoción de las APP realizadas de forma permanente en los últimos años van desde el envío de delegaciones de funcionarios mexicanos a Inglaterra para recibir capacitación, hasta la organización de eventos de promoción por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Embajada de la Gran Bretaña, pasando por la promoción permanente con los gobiernos estatales para la contratación de consultoría internacional especializada.

EL COSTO DE UN CONTRATO APP

Un tema crucial en el análisis de la conveniencia de los contratos APP es el costo que éstos tienen para el gobierno y el erario público. El primer componente del costo es el pago de la inversión y los intereses del financiamiento. La empresa contratista consigue financiamiento a través del mercado financiero y su tasa de interés es mucho más alta que la de un préstamo contratado por un gobierno. Ocurre así porque la “clasificación de riesgo” de las empresas APP es alta y cercana a los bonos “basura” mientras que la clasificación de los préstamos gubernamentales, particularmente de los nacionales,

tienden a ser de riesgo bajo en condiciones normales (Hellowell y Pollock, 2009: 17-19).

La experiencia inglesa ha mostrado que la eficiencia de las empresas privadas no siempre se ve reflejada en los costos de los proyectos APP. Colin Leys y Stewart Player (2011) han estimado que el costo del capital, es decir, los intereses pagados por los hospitales ingleses contratados mediante este esquema, se triplicó o cuadruplicó. En el caso de los hospitales mexicanos APP, habría que considerar, dentro del costo del financiamiento del proyecto, la tasa de interés de 8.3% al 9.1%, además del ajuste anual automático por la inflación. Estas tasas son, por contrato, susceptibles de renegociación en caso de alteraciones importantes en el mercado financiero o en los parámetros macroeconómicos del país.³

Un segundo elemento del costo de los APP es la cuota o renta que el gobierno paga por el uso del inmueble u obra APP. A esta cuota se le conoce como “cargo de disponibilidad” y se cobra bajo el argumento de que es la empresa contratista y no el gobierno quien tiene la propiedad de la obra o de las instalaciones donde se presta el servicio, situación que no ocurre cuando la obra es construida y equipada por el gobierno. En todo caso, si la obra fuera del gobierno sólo se justificaría un costo contable bajo el rubro de “depreciación de activos”. Es de subrayar que el cargo de disponibilidad se estima en aproximadamente 50% del costo total de un contrato APP (Hellowell y Pollock, 2009).

El tercer componente del costo de un APP es la administración del inmueble y, en algunos casos, de la prestación de servicios. Sin embargo, cuando se trata de servicios especializados como los educativos o de salud, el sector privado no siempre está en aptitud de prestarlos y se limita a realizar servicios auxiliares como los de mantenimiento, almacenes, limpieza, alimentación, etcétera. En estos casos, el gobierno tendrá que hacerse cargo de los servicios

³ Cláusula decimosegunda del Contrato (No. 00012003-001-08) correspondiente al Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca, obtenido mediante Recurso de Revisión No. 2009003285, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

sustantivos, lo que incrementa el costo del proyecto APP. Así, por ejemplo, en un hospital APP, el gobierno pagará el costo de los servicios del personal médico, los medicamentos, los insumos médicos y los servicios de las unidades de apoyo como laboratorios, imagenología, diálisis, etcétera.

Tratándose de otro tipo de servicios públicos, como los de carreteras, transporte público, tratamiento y distribución del agua, procesamiento de basura, etcétera, es común que el costo del servicio se cargue directamente al usuario final. En estos casos, empero, el gobierno garantiza un ingreso mínimo a la empresa APP y en caso de que éste no se alcance, el gobierno se obliga por contrato a cubrir la diferencia.⁴

Los rescates de las empresas APP son otra constante dentro de los esquemas de participación público-privada. Un ejemplo reciente es el rescate de la empresa española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF), que opera el Ferrocarril Suburbano Buenavista-Cuautitlán desde 2008. En 2012 se dio a conocer que la empresa reduciría su participación de capital social de 85% a 43% (*La Jornada*, 2012), como parte de una “reestructuración financiera”, que incluía la compra de acciones en un 49% por parte del gobierno federal y la ampliación de un fondo otorgado por el Fondo Nacional de Infraestructura para el pago de las deudas de la empresa hasta por 2 340 millones de pesos. Este rescate, se dijo, se debía a la insuficiencia de ingresos por concepto de peaje, y que se estimaba hasta en un 50% menos de lo proyectado por la empresa. El costo del proyecto del Ferrocarril Suburbano se estimaba, hasta la fecha en que se suscitó la controversia, en 670 millones de dólares (Salgado Vázquez, 2012).

Es de enfatizar que los cuatro rubros que explican el alto costo de los contratos APP recaen directa o indirectamente en el público, ya sea a través del pago de impuestos o bien por el cobro del servicio.⁵

⁴ Artículos 94, 117 y 118 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, y Artículo 107 del Reglamento de la Ley.

⁵ Para un estudio profundo sobre el descontento de usuarios y contribuyentes con respecto a la corrupción que prevalece en los servicios públicos prestados ya sea por el Estado o por el sector privado, véase Martimort y Straub, 2009.

LA FALSA PROMESA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
Y MEJORES SERVICIOS SOCIALES

Una de las ventajas de las APP, según argumentan el gobierno y el sector privado, es el aumento en la inversión pública gracias a la expansión de estos proyectos. Esto, sin embargo, es una contradicción, toda vez que los mismos promotores de estos esquemas niegan que la inversión en los proyectos APP sea pública, es decir, que proviene de recursos aportados por el Estado. Asimismo, si se sostiene que los fines de los proyectos APP son de naturaleza social o pública, valdría recordar lo apuntado en el apartado anterior respecto del incremento en los costos que sufren los proyectos APP, y que finalmente redundan en el bienestar de la población en general, ya sea que hablemos de una afectación a los contribuyentes o a los usuarios.

Por otra parte, es anticonstitucional disfrazar esta deuda como “gasto corriente” en México. Ocurre así porque la Cámara de Diputados (artículo 73 constitucional) es la única instancia que está facultada a autorizar el endeudamiento público, máxime si se trata de una deuda multianual. En la LAPP aprobada se disfrazó este hecho estipulando el requisito de inclusión de este tipo de costo como una prestación de servicios multianual en el presupuesto de egresos, programándola por la duración del contrato.⁶ Encubrir el endeudamiento como gasto corriente conlleva un alto riesgo de que el gobierno se sobreendeude sin que esto se refleje en los balances de la deuda pública (Kochan, 2002).

Un aspecto de fundamental importancia es la opacidad que rodea a los contratos de APP y al endeudamiento del gobierno en la ejecución de éstos. Es frecuente que el acceso a los contratos de APP sea negado bajo el argumento de ser información confidencial por tratarse de secretos comerciales o de propiedad intelectual. Las consecuencias devastadoras de la opacidad gubernamental y del endeudamiento secreto se evidenciaron con la crisis de 2008, cuyo contexto sirvió para obligar a los países europeos a transparentar

⁶ Párrafos 4 y 5 del artículo 24 de la Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas.

su deuda en contratos de APP (Eurostat, 2012: 188-198; Eurostat, 2002).

La crisis también puso de relieve la fragilidad de los contratos de APP ante una emergencia financiera y, en este contexto, el Banco Mundial ha recomendado que los gobiernos colaboren con sus socios APP para evitar la quiebra y el fracaso de los proyectos, es decir, recomienda rescates como los que se han realizado antes en países como el nuestro (Saragoitis, 2009; Farquharson y Encinas, 2010; Dupas *et al.*, 2012).

En el marco de los recortes de gasto que actualmente aplican los gobiernos, es de suma importancia tomar en cuenta la prioridad de pago que tienen los proyectos APP frente a otros rubros de gasto corriente. En la práctica, las obligaciones de pago a los contratistas APP son un gasto no-programable, al igual que los intereses de la deuda, aunque no se incluyan dentro de ese rubro del presupuesto público.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LOS CONTRATOS APP

La experiencia internacional desmiente las promesas de las asociaciones público-privadas respecto del incremento en la calidad de los servicios, la distribución “justa” de los riesgos entre el contratista y el gobierno o la eficiencia del sector privado en contraposición al sector público.

En primer lugar, sostenemos que si bien estos contratos han permitido desarrollar y ampliar la construcción de infraestructura, ésta no ha cumplido con su fin de proveer más y mejores servicios públicos. Esto se debe, entre otras razones, a que los recursos de los proyectos APP se canalizan principalmente a pagar el financiamiento del proyecto y no a mejorar los servicios.

En Inglaterra, lugar de origen de las APP, el gasto en salud se incrementó a cerca de 2% del PIB de 1997 a 2008. Sin embargo, una parte importante de dichos recursos se ha dirigido precisamente a pagar a los contratistas APP y no a lograr el incremento en calidad y cobertura de los servicios. Durante ese periodo se invirtieron 82.7 mil millones de libras para el desarrollo de 149 hospitales construi-

dos bajo el esquema PFI o APP. De ese monto, se destinaron 12.2 mil millones a la construcción y equipamiento de los hospitales; el “cargo de disponibilidad” explicado líneas arriba tuvo un costo de 41.4 millones de libras y, finalmente, el costo de administración se estimó en 29.1 mil millones de libras. Es decir, únicamente 14.5% del costo total corresponde a la inversión para la construcción de los hospitales y la prestación de sus servicios. Dicho de otra manera, los contratos se pagaron con un monto 6.8 veces mayor que la inversión, en detrimento de la calidad y la cobertura de los servicios de salud (Liebe y Pollock, 2009; Hellowell y Pollock, 2009).

Inglaterra es un ejemplo significativo, dado que es el país con la mayor cartera de contratos APP o PFI. Además de hospitales, las empresas APP han construido escuelas, el Metro, instalaciones militares, etcétera. El esquema fue cuestionado desde un principio por su alto costo, la falta de transparencia en su operación y el detrimento de las relaciones laborales; sin embargo, su expansión ha sido impulsada por todos los gobiernos (Flinders, 2005).

En prácticamente todos los casos el costo y el tiempo de construcción contratados se han incrementado. Esto ha llevado en algunas ocasiones a la suspensión de las obras, como ocurrió en el caso del Centro Médico de Paddington, que triplicó su costo, disminuyó el número de camas en 20%, prolongó el tiempo de conclusión de la obra por varios años y para el cual se realizaron “estudios” de planificación con costos excesivos (McKee *et al.*, 2006; Monbiot, 2005).

La pauta común, empero, ha sido la renegociación de los contratos sin penalidades para las empresas. La justificación para ello ha sido que los proyectos son de importancia social y un bien común, por lo que la suspensión o cancelación traería consecuencias aún peores. Por ejemplo, cuando el contratista APP encargado de la rehabilitación del Metro de Londres se declaró en quiebra, el gobierno se vio obligado a rescatar a la empresa, ya que sería imposible dejar a la megalópolis sin este medio de transporte. Situaciones semejantes se han presentado con muchos de los nuevos hospitales APP. La complejidad planteada por la crisis ha llevado al extremo de que el gobierno inglés tenga que prestar dinero a sus socios APP para que no detengan la obra o el servicio (Farquharson y Encinas, 2010).

En España, los contratos APP han sido promovidos principalmente en las regiones donde gobierna el Partido Popular. En Madrid, Zaragoza, Burgos, Valladolid y Valencia, los resultados han sido semejantes a los de Inglaterra. Por ejemplo, el Hospital Alzira en Valencia, construido y financiado por un consorcio privado con participación de un banco, una aseguradora y algunas constructoras, requirió una inyección grande de recursos públicos para ser sustentable (García Martín, 2007).

ALGUNAS EXPERIENCIAS MEXICANAS DE LOS CONTRATOS APP O PPS

El antecedente más conocido de los contratos APP en México son los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), implementados en el sector energético y posteriormente reclasificados como deuda pública por el Congreso para ser absorbidos por el erario público. Es el caso de las concesiones carreteras otorgadas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuyos esquemas quebraron para ser posteriormente rescatadas, saneadas y revendidas (Sandoval, 2013: 48).

Incluso antes de la aprobación de la LAPP, el gobierno federal ya operaba los llamados Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), así como otros esquemas de participación público-privada con base en un acuerdo secretarial publicado en 2004 (SHCP, 2004) y mediante lineamientos para el estudio costo-beneficio de los proyectos.

En la actualidad prácticamente todas las entidades federativas cuentan con leyes APP, cuya aprobación en general no ha enfrentado oposición alguna. Es de señalar que las consultoras Currie & Brown y Jáuregui, Nader y Asociados han hecho de la propuesta legislativa un machote, que es ofertado a los gobiernos estatales que compran los servicios por un monto que oscila entre los 8 y 14 millones de pesos. Destaca como excepción el caso de Sinaloa, donde se congeló la aprobación de la legislación APP después de llevado a cabo un foro sobre el tema que reveló los graves riesgos de estos contratos; no obstante, dicha ley sería retomada y aprobada después de la

aprobación de la LAPP federal. Otros estados carecen de una ley específica para regular los contratos APP pero han introducido cambios en su legislación de Adquisiciones y Obra Pública para permitir esquemas similares.

Los gobiernos locales han utilizado las APP para todo tipo de obra y servicios, como el suministro y tratamiento de agua, la construcción de escuelas, hospitales, oficinas gubernamentales, mantenimiento y construcción de vías de comunicación y de transporte. Al abrirse a la aplicación de estos esquemas, los gobiernos han hipotecado sus presupuestos futuros, estableciendo como garantía de pago diversos rubros de sus ingresos, como el impuesto sobre nómina, las transferencias federales o, en el mejor de los casos, han cedido sus ingresos por el cobro de los servicios. Ante este panorama, podríamos anticipar graves problemas de pago en el futuro y la eventual quiebra de entidades federativas, lo cual anticiparía la debacle económica del país entero.

Ilustremos el problema descrito arriba con los casos de cuatro Hospitales Regionales de Alta Especialidad o HRAE; tres federales localizados en León, Guanajuato; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Ixtapaluca, Estado de México, y uno estatal en Zumpango, Estado de México. Los contratos tienen varias características en común. En primer lugar, en ningún caso se asignaron por un monto igual o menor al del costo-beneficio para el sector público, condición necesaria para que los proyectos fueran autorizados por la SHCP (2004).

En segundo lugar, los contratos se otorgaron a empresas —una de ellas extranjera— en ocasiones sin experiencia documentada en la construcción y administración de hospitales. Estas empresas son Acciona, S.A. de C.V. (España), Marhnos, S.A. de C.V. (de la familia Mariscal-Servitje), GIA, S.A. de C.V. (de Hipólito Gerard Rivero, cuñado de Carlos Salinas de Gortari), y Teya Constructores, S.A. de C.V. (de Armando Hinojosa Cantú).

En tercer lugar, el costo de la obra y el equipamiento es muy alto y variable, con la posible excepción del HRAE Bajío. Destacan particularmente los HRAE Bicentenario y de Zumpango, con un costo por cama de 8.05 y 8.89 millones de pesos respectivamente. Esta variabilidad de costos no tiene ninguna explicación técnica razonable.

CUADRO 1
COMPARACIÓN DE COSTOS DE LOS HRAE
(MILLONES DE PESOS)

<i>Hospital</i>	<i>Análisis costo-beneficio-PPS</i>	<i>Proyecto de referencia</i>	<i>Monto contratado (incluye IVA)</i>
HRAE Bajío 184 camas censables	2 839.0	3 436.6	3 600.5
HRAE Ciudad Victoria 100 camas censables	2 172.3	2 317.8	4 724.9
HRAE Ixtapaluca 246 camas censables	2 042.2	2 494.9	7 618.0

Fuente: Elaboración propia con base en los contratos correspondientes.

La cuarta característica es que todos los contratos tienen un costo excedente para el erario público. Si se suma el sobrecosto de los contratos, sin incluir el costo de administración, éste resulta ser casi 50% mayor que el costo del proyecto con un préstamo gubernamental a 10 años. Es decir que el costo, expresado en pesos, corresponde aproximadamente a 12 000 millones de pesos, monto que habría permitido construir y equipar 12 HRAE adicionales. Destaca particularmente el hospital de Zumpango contratado por el Estado de México, cuyo costo excedente es cuatro veces el precio del proyecto si éste hubiera sido fondeado con un préstamo gubernamental.

En todos los casos las empresas han obtenido concesiones de terrenos urbanizados sin costo, en virtud de que los gobiernos estatales y municipales se comprometen a entregar el predio totalmente urbanizado. Incluso la concesión se ha dado a plazos mayores que la vigencia del contrato, como es el caso del HRAE del Bajío, donde la concesión se otorgó por 50 años aunque el contrato sólo tuviera una vigencia de 25, irregularidad que ameritó una observación por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2010a). Tema aparte es que la construcción de estos hospitales seguramente dará pie a grandes negocios de especulación urbana, toda vez que la construcción implica la introducción de equipamiento urbano que valoriza terrenos adyacentes.

CUADRO 2
 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE LOS HRAE
 (MILLONES DE PESOS)

<i>Hospital Regional de Alta Especialidad</i>	<i>Número de camas</i>	<i>Monto contrato</i>	<i>Costo obra y equipamiento</i>	<i>Costo por cama</i>	<i>Costo con crédito de gobierno a 10 años</i>	<i>Costo excedente del contrato, sin costo de administración</i>
Bajío	184	3 601	604	3.28	785	1 736
Bicentenario	100	4 725	805	8.05	1 047	2 261
Ixtapaluca	246	7 618	1 434	5.83	1 864	3 468
Zumpango ¹	124	8 094	1 103	8.89	1 434	4 662

Fuente: Elaboración propia con información de los contratos de los HRAE y estimaciones propias.

¹ Información periodística del gobierno del Estado de México.

No está de más señalar algunas particularidades contenidas en las cláusulas de estos contratos, específicamente aquellas que garantizan certeza jurídica a los inversionistas, y que han sido legalizadas al amparo de la nueva Ley de las Asociaciones Público-Privadas (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 2012). El clausulado prevé soluciones en caso de cambios a la legislación local o federal o de variaciones que pueda sufrir el contrato a lo largo de su vigencia, como pueden ser el aumento en los montos de pago en caso de ampliación o remodelación de obras, o la posibilidad de sustitución del contratista privado inicial. A este supuesto se le denomina “cambio de control”, y puede hacerse a través de cesión, transferencia de acciones, subcontratación y/o transferencia de deuda, y lo único que se requiere para que surta efecto es la notificación por escrito a la dependencia que contrató la obra.

Una de las cláusulas más desventajosas para el sector público se expresa en la denominada “divisibilidad de las disposiciones”, que establece que la nulidad, ilegalidad o inexigibilidad de cualquier disposición no afectará en modo alguno el resto del contrato. Esto quiere decir que en caso de que el inversionista deje de cumplir con una de sus obligaciones, sólo podrá ser sancionado económicamente por la parte proporcional. Por ejemplo, en el HRAE del Bajío, Accio-

na, S.A. de C.V., incumplió con el servicio de cómputo, lo que afectó diversas áreas operativas, lo cual determinó una sanción de 290 000 pesos mensuales en promedio. Por este servicio, el gobierno federal estaba obligado a pagar 20.2 millones de pesos; sin embargo, se estima que la sanción asciende únicamente a 17.5 millones de pesos por el incumplimiento durante cinco años. La afectación es todavía mayor si consideramos que este rubro deja de ser responsabilidad del contratista precisamente a los cinco años.

Respecto del mismo HRAE del Bajío, la ASF determinó que hay inconsistencias en el fundamento legal para la contratación del proyecto mediante el esquema PPS, además de encontrar incrementos injustificados en los costos del proyecto. Sin embargo, una de las consideraciones más importantes apuntadas por la ASF en la revisión de este proyecto quizá sea la recomendación de considerar y registrar a los PPS como deuda pública. Lo anterior, después de concluir que en el proyecto PPS no se aseguraron para el Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual constituye una infracción del artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución mexicana.

En una auditoría distinta practicada a los HRAE (ASF, 2010b), la ASF señala en forma precisa que la totalidad de las áreas que conforman el HRAE Bicentenario no comenzaron a funcionar en tiempo, lo cual restringió considerablemente su nivel de operación. No obstante este incumplimiento, el 10 de enero de 2009 se otorgó al inversionista proveedor la certificación de la terminación de los trabajos, sin la exigencia por parte de las autoridades de suministrar e instalar el equipamiento médico necesario, incluso el más básico. En este caso, ni funcionarios ni empresas fueron sancionados; sin embargo, la cuestión más grave quizá sea que la Secretaría de Salud recibió el hospital sin estar concluido, es decir, que el gobierno federal pagó y cumplió sus obligaciones sin que el hospital estuviera en aptitud de prestar sus servicios. La situación equivale a pagar la renta por una casa que no se puede habitar (ASF, 2010c).

Los dos casos descritos arriba proveen argumentos para desmentir los beneficios de los proyectos APP. Ambos presentaron retrasos en su construcción y equipamiento, además de inaugurarse sin estar

concluidos. Dichas faltas impactan en la calidad, la prontitud y la funcionalidad plena de los servicios médicos. El HRAE del Bajío, por ejemplo, apenas ha llegado a cubrir 47% de sus egresos hospitalarios, de los cuales 55% corresponde a usuarios particulares que contrataron los servicios, y 45% a la población beneficiaria del Seguro Popular.⁷ En lo que respecta al HRAE Bicentenario, a finales de 2010 éste sólo cubriría 10% de los egresos hospitalarios, toda vez que no se contaba con suficiente personal médico y de enfermería, a más de un año de haber sido inaugurado.⁸

Los otros dos HRAE puestos en operación bajo el esquema PPS presentan deficiencias similares. El HRAE Zumpango fue inaugurado el 15 de septiembre de 2011, con seis meses de retraso y sin estar terminado y equipado. El hospital comenzó a funcionar parcialmente a inicios de 2012. Sólo brindaba el servicio de consulta externa en 17 de las 28 especialidades médicas previstas y no contaba con servicios de hospitalización. El HRAE de Ixtapaluca, por su parte, fue inaugurado con un año de retraso, en marzo de 2012. Todavía un año después sólo se daba consulta externa y hasta abril se abrió la hospitalización. Vale mencionar que este tipo de retrasos generalmente se subsanan mediante convenios modificatorios al contrato. Esto demuestra que las supuestas ventajas del modelo PPS, es decir, reducción de tiempo y eficiencia en la construcción y equipamiento de las obras, no son tales. Por el contrario, los pagos comprometidos con el sector privado se han hecho puntualmente, con penalizaciones muy bajas para las empresas.

Estos casos prueban que los proyectos de APP no sólo han demostrado ineptitud para cumplir con sus supuestos beneficios, sino también que se han incrementado los costos fiscales de la inversión en infraestructura; que las empresas no han asumido ningún riesgo importante y que generalmente no han sido penalizadas o sancionadas; que ante su fracaso frecuentemente se les rescata; que no

⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Solicitud No. 1221000001110.

⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Recurso de Revisión con No. de Expediente 7150/10. Solicitud No. 1221300000710.

han terminado las obras en tiempo y que no han cumplido con la prestación de servicios objeto de los contratos. Sin embargo, el abuso quizá más flagrante sea la violación a la Constitución mexicana del manejo de la deuda pública, lo que abre una perspectiva del sobreendeudamiento futuro.

LA FALTA DE TRANSPARENCIA Y DENEGACIÓN DE INFORMACIÓN

El esquema de contratación de los PPS adolece de falta de transparencia. Obtener información sustantiva sobre el modelo financiero y de gestión de estos contratos es una ardua tarea, en virtud de que las diferentes instancias y entidades gubernamentales obstaculizan de forma sistemática y permanente el acceso a la información. Estos esquemas ofrecen retos de transparencia importantes en virtud de los criterios sesgados que el gobierno federal aplica respecto del otorgamiento de información que involucra a un particular, a pesar de que las APP se refieren ineludiblemente al uso de recursos públicos y a la toma de decisiones de servidores públicos. La prontitud de la información también se ve comprometida, pues las solicitudes generalmente tienen que llegar a la fase del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), etapa en la cual el criterio del comisionado que atienda el recurso definirá la amplitud con la que se entregue la información. De dicho criterio depende que se realice o paralice un auténtico ejercicio de transparencia, especialmente sobre temas tan evidentemente opacos como los proyectos de APP.

Si bien el IFAI es un órgano autónomo que ha facilitado la obtención de información pública, el caso de los contratos PPS presenta nuevos retos, ya que frecuentemente se reserva el acceso a la información de estos esquemas con el argumento de que existen cláusulas de confidencialidad que protegen un supuesto secreto industrial de los modelos financieros y de gestión del inversionista proveedor. En este sentido, las denuncias hechas sobre la inconveniencia social y económica de realizar contratos APP o PPS se han fortalecido a partir de la escasa información que existe respecto de su funcio-

namiento y de los obstáculos que las autoridades imponen para su análisis y evaluación, sin mencionar que la misma ASF ha corroborado y confirmado dichas sospechas.

LAS ALTERNATIVAS LEGISLATIVAS

Un alegato frecuente a favor de implementar contratos APP es la falta de infraestructura pública y social necesaria para el desarrollo y el crecimiento económico del país, y respecto de la cual el sector privado aparece como único redentor. Este argumento soslaya los dos orígenes del problema, el conceptual y el material. El conceptual es el dictado por la doctrina económica neoclásica, sazónada con la ideología neoliberal, que postula que el gobierno no debe contraer deuda u operar con un déficit fiscal por encima de un determinado nivel, nivel que ciertamente es distinto en diferentes países adherentes a esta doctrina y donde México se distingue por niveles muy bajos. El problema material, por su parte, se refiere al tema de los impuestos. En el caso mexicano, el principal obstáculo a una mayor recaudación son precisamente los privilegios fiscales otorgados a las grandes empresas.

Ambos problemas tienen solución. Una es de tipo legislativo. Respecto del tema doctrinario, el primer paso sería hacer los cambios pertinentes en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, particularmente porque la LAPP disimula la deuda pública como gasto corriente. Por otra parte, respecto del tema de los impuestos, derogar los regímenes fiscales especiales sería una acción de gran impacto, pues se ha estimado que redundaría en un incremento en la recaudación del orden de 5% del PIB.

BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2010a). “Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 08-0-12100-02-0361 del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008: Proyecto PPS Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío”. México: Auditoría Superior de la Federación.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2010b). “Informe de la Auditoría de Inversiones Físicas No. 08-0-12100-4-0461: Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria en el Estado de Tamaulipas”. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, tomo V, volumen 5, 439-447. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Tomos/TSV5.pdf#page=439&zoom=100,0,190>>.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2010c). “Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 08-0-12100-02-0361: Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío”. *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, 393-437. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Tomos/TSV5.pdf#page=439&zoom=100,0,190>>.
- CHAO, Gang, *et al.* (2013). “Study on using public-private partnerships to develop management and recycling of demolition waste”. En *19th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management*, editado por Jiang Shen y Runliang Dou, 1425-1434. Londres: Springer.
- DUPAS, Nicholas, *et al.* (2012). “Mini-perm structures in PPP Contracts: Risks and Opportunities”. Economic Analysis of Public Law and Policies Seminar. Fondation pour le Droit Continental-Sciences Po, París, 15 de diciembre de 2011.
- EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTER (EPEC) (2010). *Eurostat Treatment of Public Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*. Luxemburgo: EPEC-EIB.

- EUROSTAT (2002). *Manual del SEC95 sobre déficit público y la deuda pública*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- EUROSTAT (2012). *Guía Estadística en la Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- EVDORIDES, Harry, y Majumi Shoji (2013). "Public-Private Partnerships for road infrastructure services in Zambia". *Proceedings of Institution of Civil Engineers: Management, Procurement and Law* 166 (6): 277-286.
- FARQUHARSON, Ed, y Javier Encinas (2010). "The UK Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP financing during the global liquidity crisis". *Public-Private Partnerships Solutions*. World Bank Institute/Global PPP Network.
- FLINDERS, Matthew (2005). "The politics of Public-Private Partnerships". *The British Journal of Politics and International Relations* 7 (2): 215-239.
- FUNKE, Katja, et al. (2013). *Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships*. Discussion Paper 7, International Transport Forum-OECD. Disponible en <<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201307.pdf>>.
- GARCÍA MARTÍN, Manuel (2007). *Análisis de la iniciativa de financiación privada (PFI): Concesiones de obra para construir hospitales*. Madrid: Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública.
- HELLOWELL, Mark, y Allyson M. Pollock (2009). "The private financing of NHS Hospitals: Politics, policy and practice". *Economic Affairs* 29 (1): 13-19.
- HM TREASURY (2000). *Public-Private Partnerships: The Government's Approach*. Londres: The Stationery Office.
- IO SORTO, Corrado (2013). "Are Public-Private Partnerships a source of greater efficiency in water supply? Results of a non-parametric performance analysis relating to the Italian Industry". *Water* 5 (4): 2058-2079.
- LEYS, Colin, y Stewart Player (2011). *The Plot against the NHS*. Londres: Central Books.
- LIEBE, Moritz, y Allyson M. Pollock (2009). *The Experience of the Private Finance Initiative in the UK's National Health Service*. Reino

- Unido: University of Edinburgh-Centre for International Public Health Policy.
- MARTIMORT, David, y Stéphane Straub (2009). "Infrastructure privatization and changes in corruption patterns: The roots of public discontent". *Journal of Development Economics* 90 (1): 69-84.
- MCKEE, Martin, *et al.* (2006). "Public-Private Partnerships for hospitals". *Bulletin of the World Health Organization* 84.
- RUANE, Sally (2001). "A clear public mission? Public-Private Partnerships and the recommodification of the NHS". *Capital & Class* 25 (1): 1-16.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2013). "From 'institutional' to 'structural' corruption: Rethinking accountability in a world of Public-Private Partnerships". *Edmond J. Safra Working Papers* 33.
- SARAGIOTIS, Periklis (editor) (2009). *Public-Private Partnerships in infrastructure: Days 2008*. Washington: The World Bank.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2004). "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de los PPS". *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2004.
- TAYLOR, Phil, y Christine Cooper (2008). "'It was absolute hell': Inside the private prison". *Capital & Class* 32 (3): 3-30.

HEMEROGRAFÍA

- KOCHAN, Nick (2002). "Is the PFI about to hit the buffers?" *The Banker*, 2 de agosto.
- LA JORNADA (2012). "Protestan trabajadores de Mexicana por el rescate del Tren Suburbano". 6 de enero.
- MONBIOT, George (2005). "Our very own Enron". *The Guardian*, 28 de junio.

FUENTES LEGALES

LEY FEDERAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS.

SALGADO VÁZQUEZ, Rigoberto (2012). “Proposición con punto de acuerdo, por el que se cita a comparecer al titular de la SCT para que explique las razones y condiciones de la compra de acciones del Tren Suburbano, a cargo del diputado Rigoberto Salgado Vázquez, del Grupo Parlamentario del PRD”. *Gaceta Parlamentaria* 3432-IV, miércoles 18 de enero. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/ene/20120118-IV/Proposicion-13.html>>.

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN No. 1221000001110. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

RECURSO DE REVISIÓN con No. de Expediente 7150/10. Solicitud No. 1221300000710. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

RECURSO DE REVISIÓN No. 2008003048. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

RECURSO DE REVISIÓN No. 2009003285. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

FUENTES DE INTERNET

WORLD BANK INSTITUTE. <<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/public-private-partnerships>>.

7. Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público-Privadas¹

Víctor J. Ampudia

INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) planteó en 2012 la transformación radical del sistema de economía mixta plasmado en diversos artículos del llamado “capítulo económico” de nuestra Constitución. La LAPP modificó las leyes de Expropiación, de Bienes Nacionales, de Adquisiciones, de Obras Públicas, y hasta el Código de Procedimientos Civiles, todo ello en forma inconstitucional, con el único fin de poner al Estado al servicio de intereses privados y de sus negocios.

En la aprobación de la LAPP intervinieron diversos factores que cuestionan el interés general que supuestamente pretende la ley. Dos de ellos son la embestida mediática y la presión ejercida por grupos del sector privado y por diputados afines al presidente Felipe Calderón, quienes en su momento reprobaron lo que consideraban un retraso en la aprobación de la ley. Desde el inicio, algunos grupos parlamentarios mostraron su postura en contra del proyecto por considerar no sólo la inconstitucionalidad de la ley, sino las deficiencias en los procedimientos administrativos que ésta plantea.

¹ La ponencia original contenida en este artículo fue elaborada para apoyar el proceso legislativo a finales de 2011.

Por otra parte, a pesar de las voces que afirman que existió un consenso generalizado a favor de la aprobación de la ley, los foros realizados en su momento para promover la discusión de este grave cambio en el esquema de provisión y desarrollo de servicios públicos reflejaron posturas divergentes. Por ejemplo, los realizados en la Cámara de Diputados mostraron su rechazo a un proyecto de este tipo, mientras que los organizados dentro de un contexto empresarial, como los que se llevaron a cabo en Monterrey, manifestaron opiniones a favor.

Gracias a la presión ejercida por Felipe Calderón y el sector empresarial, las comisiones de Economía y Función Pública de la Cámara de Diputados emitieron dictamen modificando la minuta enviada por el Senado, que tan sólo horas más tarde recibiría nuevamente el proyecto para aprobarlo “en sus términos” y sin discusión por parte de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial en la etapa de dictamen. En dicha minuta se pretendió reintroducir de forma subrepticia al fideicomiso como contratante privado, lo cual había sido suprimido por la propia cámara de origen.

Pero vayamos a las cuestiones de fondo. La LAPP viola el artículo 27 de la Constitución, al facilitar las expropiaciones sin intervención judicial; el artículo 28, al suprimir las concesiones de los bienes de dominio de la Federación como medio fundamental de participación privada; el artículo 134, al hacer nugatorias las licitaciones públicas.² Además de la inconstitucionalidad que en sí plantea la ley, una cuestión de suma gravedad es la modificación que con ella se hizo a otras leyes reglamentarias, contraponiéndolas también al texto constitucional, situación que evidencia la práctica frecuente a la que se recurre para evitar modificar la Constitución con disposiciones de naturaleza tan antinacional y antipopular.

Además de las cuestiones de inconstitucionalidad que más adelante revisaremos, la ley plantea serios problemas de precisión en

² Con nuestra opinión coinciden diversos especialistas, así como el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados, que en su momento emitió opinión a petición de la propia Comisión de Economía, el 25 de noviembre de 2010.

lo que toca a los procedimientos de licitación pública, evaluación y supervisión, así como falta de claridad en las disposiciones referentes a la contraprestación que recibe el sector privado.

En las cuestiones que a continuación consideramos se pone en evidencia que nuestra oposición a la ley tiene sustentos jurídicos importantes, cuyo único fin es la exigencia de que la participación privada en la economía se realice con apego estricto a las disposiciones de la Constitución y sus leyes reglamentarias.

ANTECEDENTES

La LAPP representa uno de los esfuerzos más claros implementados por los gobiernos recientes por desvirtuar las atribuciones y potestades económicas del Estado. Por el título de la ley, e incluso por las opiniones generadas por algunos especialistas para promover su aceptación, la LAPP pareciera orientada a fortalecer el régimen de economía mixta; sin embargo, como más adelante se discutirá, la ley representa un auténtico esfuerzo para que el Estado abandone, en favor del sector privado, potestades y funciones primordiales de provisión de servicios públicos y desarrollo de infraestructura, ámbitos largamente anhelados por el estrato empresarial y las corrientes gubernamentales que lo secundan.

Sin argumentos novedosos, la iniciativa se sustenta en la supuesta mayor eficiencia que brinda el sector privado y en la necesidad de adoptar tecnología de punta para la prestación de los servicios públicos, y que al parecer sólo estaría a disposición de los sectores empresariales. No obstante, la experiencia ha demostrado muchas veces el carácter ruinoso de la participación privada en actividades públicas, y nuevamente trata de ignorarse que la tecnología para la construcción de infraestructura y el desarrollo de esas actividades puede adquirirse sin que sea necesario entregar “la parte del león” y menos la totalidad de la operación a los negociantes privados.

En efecto, son evidentes los resultados catastróficos de las experiencias privatizadoras en nuestro país. Sirvan los siguientes

ejemplos para ubicar el riesgo que la LAPP representa para garantizar el interés y bienestar general de la población:

1. La privatización de la banca comercial, que finalmente redundó en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), considerado un mecanismo de rescate a los empresarios financieros, tuvo un costo fiscal de un billón 248 000 millones de pesos, con un saldo por pagar a fines de 2004 de 778 000 millones de pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2006: 563). Ese saldo, convertido posteriormente en bonos para la protección al ahorro, significa un pasivo en el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) de 780 000 millones de pesos al 30 de septiembre de 2010, que deberán seguir pagando las generaciones por venir (IPAB, 2010).
2. Las concesiones de autopistas, costosas y de mala calidad, que ante el fracaso gerencial obligaron al rescate carretero, aumentaron la pesada carga de pagos que el sector público debía hacer a la iniciativa privada, y finalmente resultaron ruinosas. El costo del rescate carretero fue inicialmente de 58.1 miles de millones de pesos en 1997; aumentó hacia 2006 a 178.3 miles de millones de pesos, con intereses generados acumulados en ese periodo por 98.7 miles de millones de pesos, que de igual forma continúan siendo pagados por los contribuyentes (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2007).
3. Los Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) en el sector energético, en los que Pemex dilapidó 896 000 millones de pesos, sin creación de activos visible, y que al convertirse en deuda pública de la paraestatal por más de 500 000 millones de pesos la han puesto en situación de quiebra técnica. Esta situación se utiliza para justificar el “contratismo” para realizar las obras que la paraestatal requiere, con el argumento de que no se tienen los recursos financieros para la inversión (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009: 29).

Estas experiencias no han bastado para que el gobierno cese en su tarea de fortalecer ese esquema de privatización dañina, extendiendo un mecanismo que ya demostraba malos resultados. Es así que, con la LAPP, lo que se hizo fue convertir los Proyectos de Prestación de Servicios Públicos (PPS), pingües negocios en el sector salud, de comunicaciones y transportes y otros sectores, en los llamados contratos de Asociación Público Privada (APP). La trascendencia de estos contratos es, sin embargo, más dañina que aquella planteada por los PPS, pues con ellos se eliminan los controles que aún subsistían para los regímenes de concesiones y licitaciones, y que a pesar de la corrupción prevaleciente significaban una cierta limitación a la voracidad privatista. Los nuevos contratos de APP implican la abdicación de las responsabilidades públicas y de las facultades del Estado y, por esa vía, ponen en peligro la soberanía nacional misma.

LA NUEVA LAPP

Un análisis detallado muestra que la nueva LAPP es intrínsecamente imperfecta, por carecer de una estructura apropiada, ser unilateral, incompleta y omisa. Tampoco se prevén en ella disposiciones claras para establecer la relación contractual entre el sector público y el privado y, en cambio, muchas de aquéllas son de clara ventaja para los contratistas privados. Un ejemplo es el hecho de que en aras de dotar en forma inmediata al contratista privado de terrenos e inmuebles para desarrollar el proyecto, se prevé la adquisición por negociación e incluso por expropiación de dichos bienes, sin que se enuncien y menos se precisen los términos en que se realizaría tal transferencia del sector público al privado.

Para la prestación de los servicios públicos, así como la construcción de la infraestructura necesaria, ambas actividades objeto de la ley bajo análisis, debe partirse del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y la necesaria observancia de las leyes vigentes, lo cual no ocurre en este caso.

En nuestro análisis, encontramos que en la LAPP se configura un mecanismo claro de facilitación privatizadora, de acuerdo con los siguientes elementos:

1. Se antepone la figura de concurso a la de licitación, para flexibilizar la adjudicación de contratos; además, con ese objeto, no existen elementos bien definidos para la evaluación de propuestas;
2. Se pretende facilitar las expropiaciones, con el fin de transferir los bienes al sector privado, incluso sustrayéndolos del inventario de bienes nacionales;
3. Las gestiones que se realicen por el sector privado sumarán costos a cargo del sector público, transfiriendo finalmente los bienes para el negocio privado;
4. No existe referencia alguna a las limitaciones para la aceptación de inversión extranjera;
5. Dentro de estos esquemas están ausentes los requisitos de desempeño, la evaluación de operaciones, las sanciones por deficiencias y la fiscalización de los recursos públicos.

ANTICONSTITUCIONALIDAD Y REFORMAS A LAS LEYES REGLAMENTARIAS

Para ver la amplitud de las implicaciones de la LAPP, es menester analizar las leyes que a la par fueron modificadas, a saber: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La LAPP impulsada por el Ejecutivo federal, así como las leyes modificadas a partir de ella, flexibilizan todo el cuerpo legal relacionado con esos esquemas de privatización, a la par que eliminan derechos públicos y ceden potestades gubernamentales y recursos públicos, situaciones que en su conjunto denotan la anticonstitucionalidad en que incurre la nueva ley.

Desde su inicio, la LAPP pretendía tomar como base constitucional los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, analizando con precisión su texto, no es posible sostener y legitimar esa supuesta fundamentación.

Si bien el artículo 25 constitucional establece que al desarrollo económico concurrirán los sectores público, social y privado, para lo cual podrán participar estos dos últimos, con el objeto de impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, ello no implica la asociación ni mucho menos la cesión por contrato de los bienes y de las concesiones para que el sector privado preste servicios prioritarios que debieran corresponder a la administración pública.

El artículo 134 constitucional, por su parte, estipula que todo tipo de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra pública se llevará a cabo mediante licitaciones públicas. La LAPP, contrariando dicho mandato, permite que se otorguen contratos o concesiones de todo tipo sin licitación alguna y por asignación directa. El artículo 10 de la LAPP, por ejemplo, llega al extremo de la ambigüedad al establecer como formas de contratación de proyectos APP, los *permisos*, las *autorizaciones* o las consabidas *concesiones*.

En su momento, la iniciativa de LAPP no restringía la materia en la cual podrían desarrollarse este tipo de proyectos, desdeñando lo establecido en el artículo 25 constitucional y dejando abierta la puerta para la participación privada en áreas exclusivas del Estado, como la materia energética. Dicha redacción imprecisa precisamente tenía el fin de interpretarse como la posibilidad de la participación del sector privado en materia petrolera, lo cual de hecho ya ocurre con los contratos de servicios, ahora llamados incentivados.

Hablemos ahora de la trascendencia que la LAPP tuvo en otros ordenamientos jurídicos. Para la convalidación de esta ley ordinaria de contratación que equipara al gobierno con la iniciativa privada se reformaron nada menos que cuatro leyes reglamentarias, lo que afectó las disposiciones constitucionales que son basamento de nuestro régimen de economía mixta. Expongamos pues los cambios y sus implicaciones:

Con las reformas a la Ley de Expropiación se debilita la regulación de este régimen basado en el artículo 27; con las supresiones en la Ley General de Bienes Nacionales, se sustraen del patrimonio nacional los bienes expropiados que sean asignados a los llamados desarrolladores privados; finalmente, la derogación de los artículos 521 a 529 del Código Federal de Procedimientos Civiles convalida dichas transformaciones constitucionales.

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución es violentado al haberse aprobado las reformas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que a su vez éstas son reglamentarias de dicho artículo, específicamente lo relativo a la obligatoriedad de los procesos de licitación en sus respectivas materias.

Las reformas a estas leyes, además de permitir procedimientos de contratación contrarios a la Constitución, se tornan aplicables a los procedimientos de cualquier tipo de contratación y no sólo a los proyectos de APP.

CONCLUSIONES

La LAPP aprobada en 2012 consagra jurídicamente la mejor forma de hacer negocios por parte de los grandes monopolistas nacionales y transnacionales; además, convierte al sector público en el gerente de esos intereses y con ello pone a nuestra sociedad bajo el dominio de los intendentes del sector privado, todos ellos bajo la férula de los grandes ricos, únicos en el mundo, en un país con una enorme mayoría de pobres.

La LAPP es de naturaleza privatizadora, antinacionalista, antipopular, antiestatista, y hasta antigubernamental. Con ella se debilita aún más al poder público, ya menguado por las políticas neoliberales implantadas en nuestro país hace ya más de un cuarto de siglo.

Además de los privilegios fiscales de los que ya son beneficiarios, los potentados han sido distinguidos con la oportunidad de hacer cada vez más negocios en un “mercado” que no es tal, pues los servicios públicos representan sólo la obligación del Estado de satisfacer

necesidades de naturaleza pública e interés general. Más aún, se ponen a disposición del sector privado bienes nacionales y recursos públicos obtenidos a partir de la explotación irracional de nuestros recursos nacionales y de la exacción fiscal a los únicos que pagan impuestos, los trabajadores.

Para depurar y perfeccionar una ley como la aprobada debieran modificarse y precisarse las disposiciones relativas a obtención de bienes y derechos; concesiones y licitaciones; las que las incorporen para el desarrollo de los proyectos de asociaciones público-privadas desde la convocatoria, evaluación, asignación y contrato, así como las relacionadas con la ejecución necesaria y la fase de operación.

Contrariamente a lo ocurrido con la LAPP, es necesario realizar reformas progresistas, nacionalistas y populares que rechacen las que pretenden perpetuar el rumbo del neoliberalismo, el abandono de las potestades del Estado y la cesión del patrimonio y los recursos nacionales a la voracidad de los grandes intereses internacionales en todas las actividades que consideran como un mero mercado.

Entretanto, es necesario profundizar en el análisis del carácter y alcance de esta ley, de graves implicaciones para el funcionamiento de nuestro sistema de economía mixta, así como organizar una oposición firme y razonada contra su aprobación, en los diversos ámbitos, mediante el convencimiento del mayor número posible de legisladores y con el apoyo de la opinión pública. Y en última instancia, preparar las acciones consecuentes considerando su evidente inconstitucionalidad. Tenemos el tiempo y los argumentos para ello.

ANEXOS

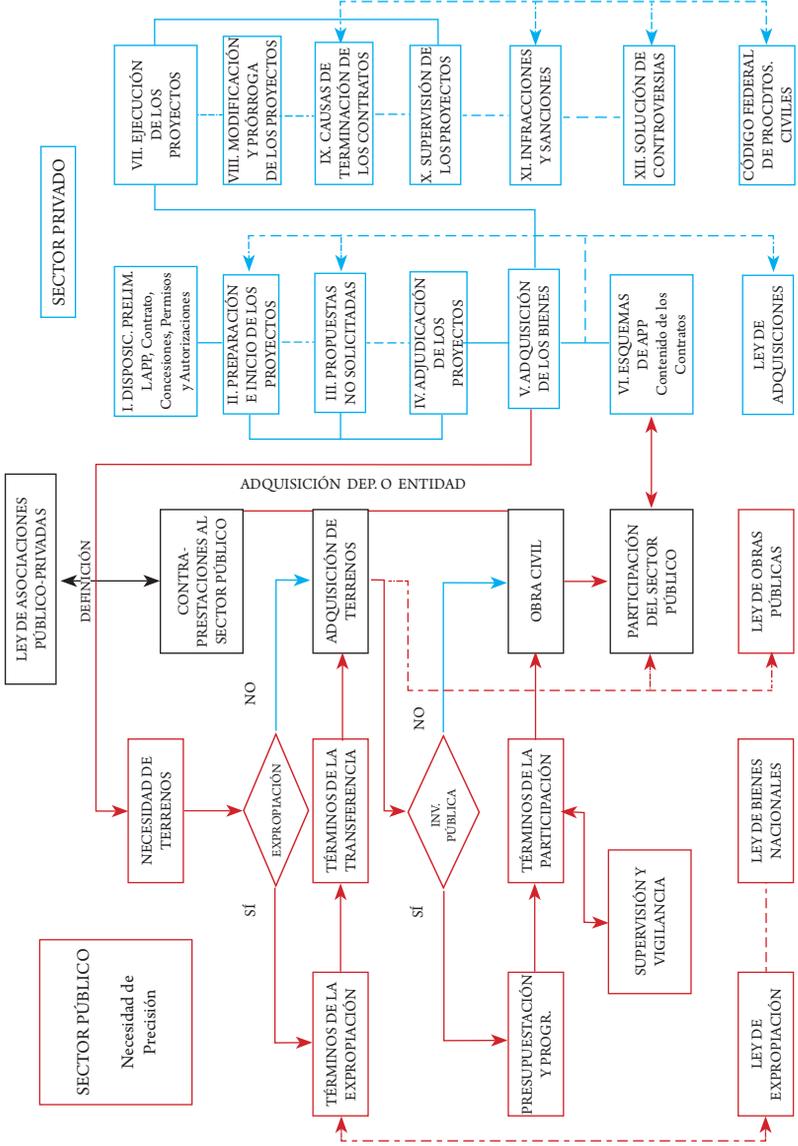
GRÁFICA I
CUADRO SINÓPTICO DEL ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LAPP

<p>1. ARGUMENTOS GENERALES</p>	<p>I. Ley de Expropiación</p>	<p>2. La LAPP es intrínsecamente fallida e incompleta</p>
<p>1.1. La LAPP es contraria al artículo 27 de la Constitución</p>	<p>II. Ley General de Bienes Nacionales</p>	<p>2.1. La LAPP no establece una relación contractual, sino una cesión de potestades públicas</p>
<p>1.2. La LAPP altera las disposiciones constitucionales respecto a las concesiones. Artículo 28</p>	<p>III. Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles</p>	<p>2.2. Ausencia de un mecanismo de evaluación de proyectos</p>
<p>1.3. La LAPP destruye el régimen constitucional de licitaciones públicas. Artículo 134</p>	<p>IV. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</p>	<p>2.3. Inexistencia del control presupuestario</p>
	<p>V. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</p>	<p>2.4. Carencia de evaluación de resultados y fiscalización</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la LAPP.

GRÁFICA 2

PROCEDIMIENTOS DE APLICACIÓN DE LA LAPP Y NECESIDADES DE PRECISIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la LAPP.

BIBLIOGRAFÍA

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2006). *Informe final de la Comisión de Investigación sobre el IPAB*. México: Auditoría Superior de la Federación.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2007). *Programa de Rescate Carretero (Farac)*. México: Cámara de Diputados.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2009). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Cuarto Trimestre de 2009. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FUENTES DE INTERNET

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO (IPAB) (2010). *Estados financieros del IPAB al mes de septiembre de 2010*.

8. Información, concesiones y poder

Florence Toussaint y Josela Romero

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo evidenciar el poder de la estructura económica y organizativa de los consorcios Televisa y TV Azteca, cuya influencia ha sido alentada por el Estado mexicano desde el nacimiento de ambas compañías, pero que se ha magnificado a partir del año 2001, momento en que Vicente Fox Quesada cede a las presiones de los concesionarios al darles a partir de entonces mayores prerrogativas fiscales y apoyos financieros en forma de compra de tiempo para campañas y propaganda gubernamental.

Se describirán también algunas de las estrategias para evitar el pago de impuestos a través de programas de beneficencia y fundaciones que han sido implementadas por dichos grupos empresariales, con el fin de prevalecer dentro de un mercado caracterizado por la concentración mediática.

La hipótesis por desarrollar considera que el avance del sector de telecomunicaciones se ha llevado a cabo en la opacidad, lo que hace pensar que tanto el Estado como las televisoras pudieron haberse visto involucrados en actos de corrupción, contubernio y favores mutuos. Además del desmesurado uso de las prerrogativas que cada uno de los actores detenta, tanto en lo político como en lo económico, consideramos que dicho poder es observable en acciones concretas, como el empoderamiento de los empresarios, la

merma de la hacienda pública, la debilidad de los usuarios ante la fuerza mediática y la progresiva desnacionalización y concentración de los medios, todo ello en perjuicio del interés público.

Con el fin de probar el supuesto anterior, aportamos cifras que muestran la diferencia entre sus ingresos netos, sus beneficios y los impuestos que dicen pagar, lo cual deviene en privilegios que se otorgan solamente al gran capital, que ve reducir sus contribuciones fiscales. Asimismo, se ejemplifica el apoyo que el gobierno ha otorgado a dichas compañías, a través de programas de proyectos educativos y culturales diseñados por ellas, con el cofinanciamiento del Estado. Esta situación implica que, por un lado, las utilidades de las empresas aumenten; por otro, que los contenidos producidos por ellas obedezcan la línea ideológica trazada por el conservadurismo gobernante.

Si bien la tendencia se agudiza a partir de 2001, los hechos muestran que fueron los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) los que fundaron la relación de mutuo beneficio entre televisoras y poder público. Se trata, pues, de una tendencia histórica que referiremos brevemente a continuación.

Desde la década de los años setenta se generalizó el reclamo social en torno al deber de los medios de difundir información veraz. En este contexto, se presentaron propuestas legislativas para exigir el acceso de la ciudadanía organizada a los medios de comunicación, lo cual finalmente se materializó con la reforma al artículo 6° constitucional¹ el 6 de diciembre de 1977,² logro democrático cuya interpretación finalmente se redujo al aspecto del derecho a

¹ La reforma al artículo 6° menciona: la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo". Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>>.

² Desde 1977 a 2014 se han realizado cinco reformas al artículo 6° constitucional. La primera se publicó el 6 de diciembre de 1977; la segunda, el 20 de julio de 2007; la tercera, el 13 de noviembre de 2007; la cuarta, el 11 de junio de 2013; y la quinta, el 7 de febrero de 2014.

la información. El problema se agudizó al no haberse emitido ley reglamentaria del artículo, con lo que desaparecieron entonces las exigencias de acceso a la información, diversidad y ruptura de monopolios, para encaminarlas únicamente al ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas ligadas con la transición democrática mexicana.

Es hasta el 11 de junio de 2002, bajo la presidencia de Vicente Fox, cuando se emite la ley reglamentaria del artículo 6º, elemento fundamental para la garantía del derecho a la información, pues obliga al Estado a otorgar la información pública solicitada por cualquier persona (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental). El segundo peldaño para garantizar este derecho se concretaría con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En 2013 se aprobó una reforma a la Ley de Telecomunicaciones y a la Federal de Radio y Televisión, que reglamenta tanto contenidos como servicios a partir de lo que se conoce como *convergencia digital*. Es decir, la posibilidad de que información de cualquier tipo y en toda modalidad (voz, datos, texto, imagen, signos) sea transformada a un lenguaje binario, para comprimirse y enviarse, para ser recibida y decodificada por diversos dispositivos digitales (computadora, teléfono inteligente, tableta, televisión).

Resulta pertinente destacar que hasta el día de hoy, ninguna de las reglamentaciones se ocupó de redistribuir el espectro para que pudiera usarse de manera democrática. Éste sigue en muy pocas manos, y las empresas que se formaron a principios del siglo xx se mantienen como agentes dominantes del mercado.

La actitud de presión y búsqueda de prerrogativas por parte de los medios de comunicación no es nueva. Antes ya se les denominaba *grupos de presión*; hoy se refiere a ellos con el concepto de *poderes fácticos*. Este poder se deriva de la concentración de los capitales, por un lado, y por otro, del manejo de lo *simbólico* (Bourdieu, 2000), es decir, de los contenidos. La industria de la cultura se caracteriza por elaborar productos que vehiculan ideas, visiones del mundo, formas de interpretar la realidad y sus procesos. La gran capacidad de difun-

dir mensajes les otorga a la radio y la televisión un poder persuasivo que deviene en poder político.

El planteamiento central que guía este trabajo es la asunción de que el poder mediático —en ocasiones llevado a extremos que parecen convertirlo en poder fáctico— se sustenta en dos pilares. Por un lado tenemos la concentración económica; por el otro, la relación con el Estado consistente en otorgar apoyos a cambio de exención de sus obligaciones.

El Estado se ha propuesto apoyar a la industria mediática a través del diseño de políticas públicas y toma de decisiones como el otorgamiento discrecional de publicidad oficial, lo cual lo hace prácticamente un tipo de subsidio gubernamental; la difusión de campañas electorales a través de los canales que operan las televisoras (hasta 2007, cuando se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe); la condonación de impuestos, como ocurrió en 1987 con los recargos por el pago tardío de los costos del transpondedor Morelos (Toussaint, 1998); la asignación de 62 concesiones a Televisa en 1993 sin licitarlas ni pedir contraprestación económica; el decreto de Vicente Fox que redujo el pago en tiempo aire de radio y televisión de 12.5% a 1.25%;³ el apoyo a proyectos y fundaciones establecidos por las empresas y la condonación de más de 3 000 millones de pesos en impuestos a Televisa, por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Sobre este último punto, en su momento Aristóteles Núñez Sánchez, representante del SAT, explicó que dicha absolución se atribuyó a que la empresa cumplió con los requisitos del programa Ponte al Corriente, que brinda diversos beneficios fiscales, como la condonación total o parcial de adeudos fiscales derivados de contribuciones federales, cuotas compensatorias, o multas por incumplimiento de obligaciones (*Zócalo de Saltillo*, 2013).

³ En 1968 el gobierno emitió un decreto que permitía a los concesionarios de radio y televisión pagar el impuesto por usar un bien propiedad de la nación en especie, es decir, con el 12.5% del tiempo de transmisión, para que en este segmento el Estado difundiera sus programas, mensajes, campañas, etcétera.

A continuación describiremos el crecimiento económico de los dos oligopolios mediáticos más importantes del país, Televisa y TV Azteca, de 2000 a 2013.

LA CONCENTRACIÓN

La concentración en cualquier actividad económica tiene el propósito de aumentar la rentabilidad de los negocios, fijar precios, calidad y extensión de la oferta, así como adquirir el poder suficiente que obligue al sector público no sólo a fortalecer este proceso, sino a beneficiarse de él. Este fenómeno se observa desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Después de la privatización de la telefonía y la televisión en los años noventa, la supuesta competencia que significaría el surgimiento de TV Azteca, así como del Canal 40 y mvs, se fue diluyendo. Esto se atribuyó principalmente a que el 7 de diciembre de 2007, representantes de TV Azteca irrumpieron en las instalaciones del Canal 40, sin que autoridad alguna se pronunciara sobre las implicaciones ilegales y monopólicas de tal acción (Aguilar, Takahashi y Franco, 2012). La empresa es protagonista también de diversas controversias judiciales; por ejemplo, en mayo de 2009, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) declararon ilegal el uso del espectro aéreo para difundir Hi-TV, su señal de televisión restringida. La Cofetel terminó por retractarse, pero el conflicto llegó hasta la Suprema Corte de Justicia, que en noviembre de 2010 resolvió a favor de TV Azteca.

Otro caso se dio en 2008, cuando el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) multó con 164.7 millones de pesos a la empresa por incumplimiento de las disposiciones electorales. El conflicto se resolvió cuando el Consejo General redujo la multa de 5 259 000 pesos a 2 200 000 pesos contra TV Azteca, por no transmitir los *spots* de los partidos políticos correspondientes a ese año.

La empresa estuvo inmiscuida en controversias internacionales; tuvo un litigio con Endemol, firma holandesa, por el uso de la

franquicia *La Academia*. En materia fiscal procede acogéndose a estímulos fiscales; por ejemplo, al financiar producciones cinematográficas, de acuerdo con el artículo 226 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El caso de Televisa es diferente, puesto que la empresa procura aprovechar las prebendas otorgadas y generalmente se apega a la ley, o bien, la interpreta en su beneficio. Para esto cuenta con un grupo de abogados que continuamente se actualizan respecto de las nuevas disposiciones reglamentarias. El consorcio ofrece una multiplicidad de servicios en el mercado de las telecomunicaciones, que lo convierte en un oligopolio. Cuenta con cuatro señales aéreas abiertas, además de repetidoras que cubren casi la totalidad del territorio nacional. Televisa concentraba en 2010 alrededor de 48.9% de los sistemas de paga, tanto de cable como satelitales: Cablevisión, con 668 995 suscriptores; Cablemás, TV1 y Sky, con 3 044 028 suscriptores. Según el Reporte de Descripción de Negocio de Televisa de 2013, Sky tuvo un aproximado de 6 millones de suscriptores; Cablevisión, 1 949 012; Cablemás, 2 237 901, y TV1, 891 114 (Televisa, “Descripción del negocio”). Vale mencionar que, de acuerdo con datos de la Cofetel, para 2010 había en el país 10 048 700 usuarios de sistemas de televisión de paga. Al cuarto trimestre de 2013, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) reportó que el servicio de televisión restringida alcanzó un total de 14.7 millones de suscripciones, impulsado principalmente por el crecimiento de 15.9% y 11.7% en los segmentos de cable y vía satélite, respecto del mismo periodo del 2012 (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2014).

A la luz de la convergencia tecnológica, los sistemas de cable permiten ofrecer no sólo servicios de televisión, sino también señales de audio en telefonía fija y de Internet de banda ancha. Ello daría lugar a que las televisoras obtuvieran una actualización tecnológica que les permitiría dominar el mercado de la televisión, así como otros servicios incluidos en el creciente negocio de las telecomunicaciones. Ésta fue la base del inicio del juego triple (*triple play*). Cada una de las empresas mencionadas aquí entró al juego triple de manera diferente. Televisa lo hizo a través del cable, mientras que TV Azteca optó por la fibra óptica.

INGRESOS E IMPUESTOS DE TELEVISIÓN Y AZTECA

Antes de que estas industrias cotizaran en la Bolsa de Valores, era casi imposible conocer sus condiciones financieras. Actualmente el mecanismo accionario les impone hacer públicas sus finanzas, y si bien los documentos no exhiben con detalle su metodología para la declaración y pago de impuestos, al menos hace posible extraer algunos datos que clarifiquen y expongan la enorme brecha entre ingresos e impuestos. A continuación aportaremos cifras de ventas, utilidades netas y pago de impuestos de 2004 a 2013.

Si revisamos los números de las empresas estudiadas, veremos que las ventas netas de Televisa no han dejado de aumentar de 2004 a 2013. Durante ese periodo, la compañía pasó de 31 518 millones de pesos de ventas netas a 73 790 millones de pesos en 2013. Es decir, en nueve años duplicó sus ventas. La utilidad de operación en ese periodo se triplicó, según se desprende del cuadro 1. La utilidad neta reportada aumentó un poco más del doble, pasando de 4 641 millones de pesos en 2004 a 10 234 millones en 2013.

CUADRO 1
TELEVISIÓN: INGRESOS E IMPUESTOS PAGADOS (MILES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>Ventas netas</i>	<i>Utilidad de operación</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Utilidad neta</i>
2004	31 518 972	6 592 574	1 257 804	4 641 404
2005	33 797 563	8 664 130	781 692	7 501 781
2006	37 931 841	11 823 808	2 016 671	9 174 429
2007	41 561 526	12 386 031	3 349 641	9 018 390
2008	47 972 278	15 127 807	3 564 195	8 730 657
2009	52 352 501	15 156 868	3 120 744	6 582 697
2010	57 856 828	15 582 609	3 259 000	8 515 927
2011	62 581 541	16 822 046	3 409 751	8 180 141
2012	69 290 409	18 139 553	4 053 291	10 069 168
2013	73 790 711	18 738 335	3 728 962	10 234 127

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en <<http://www.televisa.com/inversionistas-espanol/>>.

En ese mismo cuadro hemos colocado el monto declarado de impuestos pagados, como uno de los elementos que arrojan señales de la conducta del consorcio respecto de sus obligaciones fiscales. En unos años más que en otros, pero el común denominador es que Televisa declara ventas netas y utilidad de operación muy por encima de los impuestos que dijo pagar. Por ejemplo, de 57 856 millones de pesos de ventas netas en 2010, el pago de impuestos únicamente alcanzó la cifra de 3 259 millones de pesos. La utilidad de operación declarada fue de 15 582 millones de pesos, es decir que, utilizando una metodología que no conocemos, la empresa logró pagar por concepto de impuestos un monto que apenas alcanza el 20% de sus utilidades de operación. Los informes anuales de la empresa no reflejan, por supuesto, la metodología para el cálculo de impuestos que nos permita entender las razones de esta diferencia tan grande.

La información de TV Azteca refleja una brecha similar, según se desprende del cuadro 2. Las ventas netas de la empresa en 2010 fueron de 11 554 millones de pesos, con una utilidad de 2 807 millones de pesos; sin embargo, Hacienda sólo obtuvo el pago de 489 millones de pesos. A lo anterior hay que agregar que ambas empresas gozan de la prebenda de diferir a dos o tres años el pago de los gravámenes, sin que por ello les impongan multas o intereses. También recordemos que en 2009, dentro del paquete fiscal se propuso exentar el pago de derechos por dos años a Televisa y TV Azteca, como resultado de un trato que el gobierno de Vicente Fox efectuó con más de 400 empresas (*La Jornada Aguascalientes*, 2011). Actualmente la tendencia se mantiene. En la propuesta hacendaria y fiscal de Enrique Peña Nieto se mantuvieron los beneficios a las televisoras (Becerril, 2013).

La inversión que hacen las empresas es a todas luces escasa. Televisa declaró haber invertido 1 011 millones de dólares en 2010, la mayor parte en la compra de acciones de La Sexta, una emisora española, así como en la cadena estadounidense Univisión, y en infraestructura para el Grupo de Telecomunicaciones de Alta Capacidad, del cual posee 33% en sociedad con Megacable, la segunda empresa de cable más grande del país, y Telefónica, un consorcio

español de telecomunicaciones. También invirtió en el sector aéreo, con la compañía Volaris.

CUADRO 2
TV AZTECA
INGRESOS E IMPUESTOS PAGADOS (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>Ventas netas</i>	<i>Utilidad de operación</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Utilidad neta</i>
2004	8 597	1 801	(206)	1 596
2005	8 800	2 094	(287)	2 236
2006	9 938	2 643	263	2 319
2007	9 503	2 053	(1 013)	1 040
2008	9 815	1 731	(676)	1 055
2009	9 968	1 542	(140)	1 402
2010	11 554	2 807	(489)	2 318
2011	12 199	3 878	(547)	2 181
2012	12 570	3 595	(618)	2 297
2013	12 058	2 914	(623)	1 148

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en <<http://www.irtvazteca.com/downloads/anuales.aspx>>.

El Estado invirtió directamente en compra de tiempo, según afirma TV Azteca en su informe anual. La publicidad debida al gobierno alcanzó 7.8% en 2008, 10% al año siguiente y 9% en 2010 del total obtenido por la televisora de Ricardo Salinas Pliego.

Un elemento fundamental para entender y exponer la penetración de ambas empresas en el entramado económico del país son sus consejos de administración. En el de Televisa, por ejemplo, figuran empresarios de los conjuntos industriales más poderosos de México: Grupo México, Grupo Bal, Fomento Económico Mexicano, Coca-Cola-Femsa, Grupo Modelo, Bacardí Limited, entre otros. El organigrama de TV Azteca, por su parte, es mucho más limitado que el de su competidor. En él aparecen presidentes de casas de bolsa como Abaco, ex funcionarios de bancos y empresas pequeñas de madera e inmobiliarias.

Las fundaciones de las empresas son también un elemento importante de información, ya que a partir de sus actividades comprendemos mejor la manera en que los consorcios televisivos desvían una parte de los impuestos y crean a su alrededor la idea de que benefician a la ciudadanía con sus programas. Uno de los ejemplos más notorios es el del Teletón, que comenzó como un proyecto privado y hoy involucra también a televisoras públicas como Canal 11, Canal 22 y TV UNAM.

Tanto Televisa como TV Azteca poseen fundaciones, aunque entre ellas pueden observarse notables diferencias entre programas, donaciones y aliados para allegarse fondos. A continuación describimos las características de ambas y nos detenemos en dos proyectos televisivos con pretensión de responsabilidad social.

FUNDACIÓN TELEVISIA

De acuerdo con su página en Internet (<<http://www.fundaciontelevisa.org>>; consultada el 11 de junio de 2014), Fundación Televisa se creó en 2001 con la idea de ofrecer acciones socialmente responsables que favorezcan a ciertos sectores de la población mexicana.

Actualmente su Consejo Consultivo está integrado por 27 miembros,⁴ entre los que destacan intelectuales como Héctor Aguilar Camín, Gerardo Estrada, María Teresa Franco, Soledad Loaeza, Federico Reyes Heróles, Guillermo Sheridan y Rafael Tovar. En la parte que corresponde a los empresarios, destaca Alicia Lebrija Hirschfeld como presidenta ejecutiva de la Fundación.

⁴ El Consejo Consultivo completo está compuesto por Alfredo Achar Tussie, Héctor Aguilar Camín, José Ignacio Ávalos, Lolita Ayala, José Luis Barrios, José Luis Barros Horcasitas, Graciela de la Torre, Gerardo Estrada, Bruno Ferrari, María Teresa Franco, Claudio X. González Guajardo, Alfredo Harp, Sissi Harp, Carlos Jarque, Fernando Landeros, Soledad Loaeza, Gloria López Morales, Gastón Melo, Bernardo Minkow, Federico Reyes Heróles, Osvaldo Sánchez, Roberto Sánchez Mejorada, Marinela Servitje, Roberto Shapiro Shein, Guillermo Sheridan, Ignacio Toscano, y Rafael Tovar y de Teresa.

De acuerdo con el reporte anual 2013, existen seis diferentes ejes de acción promovidos por la Fundación. Dentro del educativo, el programa que destaca debido a su promoción es Béalos, resultado de la alianza principal entre Fundación Televisa, Asociación de Bancos de México, instituciones académicas y la propia Secretaría de Educación Pública.⁵ Según el informe, Béalos recaudó en 2013 196 234 989 pesos, destinados al apoyo de 27405 nuevos alumnos (Fundación Televisa, “Informe Anual 2013”). Dada la referida unión de agentes, los ingresos no derivan principalmente de Televisa, sino de los donativos que realizan personas físicas en los cajeros automáticos (*Ibid.*). La participación de esta empresa televisiva y de la Asociación de Bancos de México radica principalmente en la promesa de que por cada donativo obtenido, estas instituciones incrementarán el monto de recaudación. Además de Béalos, la Fundación promueve dentro del campo educativo otros programas como Olimpiadas de Lectura, Goles por México, Olimpiadas de Historia y Geografía, etcétera.

En lo que corresponde al eje de acción cívica de la Fundación, destacan cinco líneas rectoras: Campaña Televisiva de Valores: ¿Tienes el Valor o te Vale?; Guía y Calendario de Valores, repartido por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos a docentes de algunas escuelas primarias; Carteles de Valores distribuidos en ciertas escuelas secundarias; Creación de Contenidos Digitales, que se refiere al desarrollo y mantenimiento del sitio <www.fundaciontelevisa/valores.org>, y Programación con Causa, que pretende difundir mensajes de lo que Televisa considera de interés social. De acuerdo con la Fundación, telenovelas como *Quiero Amarte*, por ejemplo, promueven el adecuado manejo de desechos orgánicos e inorgánicos.

En el apartado de salud, Televisa coordina paquetes nutricionales a través de la alianza con Un Kilo de Ayuda, A.C. En el sector de

⁵ Según el Informe Anual 2013, también participan otras empresas como GNP Seguros, Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, W.K. Kellogg Foundation, Diageo, Claudio X. González Laporte, Fundación Grupo México, Fundación Valentín Díez Morodo, Fundación Chrysler, Fundación Alfredo Harp Helú, us Mexico Foundation, Avon, Waldo's, y Tequila Herradura.

medio ambiente promueve aplicaciones para teléfonos inteligentes o tabletas, con información que considera relevante sobre este punto. También impulsa el proyecto Bolaluz⁶ en algunas zonas rurales y el apoyo ante desastres naturales, mediante la iniciativa Súmate Ya, que convocó a más de 32 medios de comunicación para difundir mensajes a sus televidentes sobre la recolección de víveres (Fundación Televisa, “Informe Anual 2013”). Asimismo, observamos que Televisa se organizó con tiendas departamentales y de autoservicio, instituciones bancarias y el Estado a nivel federal y estatal, para recaudar dinero o víveres proporcionados por la población civil. Éstos fueron luego entregados como si los fondos provinieran únicamente de la Fundación.

El quinto eje de acción de Televisa compete a la cultura, y se relaciona principalmente con la promoción de acervos audiovisuales del grupo.

Finalmente, la sexta línea rectora de la Fundación es empresarial y está encabezada por el programa Posible, resultado de la unión entre Televisa y Nacional Monte de Piedad. El objetivo de este proyecto es buscar una solución a problemáticas sociales mediante financiamientos para impulsar nuevos modelos de negocios.

Además de los planes de acción previamente descritos, a partir de 2013 Televisa Foundation inició programas dirigidos a la comunidad hispana que radica en Estados Unidos. Uno de los ejes de trabajo implica permisos para acceder a la plataforma en línea y aprender inglés de forma gratuita; este proyecto se realiza en colaboración con Univisión y Zlingo. Otro plan reproduce el modelo mexicano de Programación con Causa que, como indicamos previamente, difunde mensajes de lo que Televisa considera de interés social (Fundación Televisa, “Informe Anual 2013”).

⁶ Para mayor información sobre el proyecto Bolaluz, consultar Fundación Televisa, “Informe Anual 2013”, p. 47.

FUNDACIÓN AZTECA, A.C.

Presidida por Esteban Moctezuma Barragán, la Fundación se estableció en 1997 con la intención de promover la responsabilidad corporativa a través de programas dirigidos al ámbito empresarial, a la salud, al medio ambiente, la educación y la cultura. Además de México, sus ejes de acción llegan a Estados Unidos, Perú, Guatemala y El Salvador. Actualmente cuenta con 18 diferentes proyectos dentro de sus líneas de trabajo.

Es pertinente mencionar que la información contenida en la página web de la Fundación es insuficiente, pues no brinda datos sobre la estructuración del programa ni de sus resultados particulares. Se limita a ofrecer una descripción de uno o dos párrafos del proyecto y nada más. Partiendo de estas limitaciones, ofrecemos una breve presentación de las acciones que se desarrollan en cada eje de trabajo de la Fundación.

En la sección empresarial tenemos proyectos como Bancomunidad Azteca, creado en 2009. Su finalidad es otorgar microcréditos a mujeres de zonas de Oaxaca, con la intención de que puedan desarrollar sus propios negocios. Hasta 2013, reportaron 10 millones de pesos destinados a esta labor (Fundación Azteca, “Bancomunidad Azteca”). También hallamos Red Social Azteca, destinada a vincular a personas con sociedades civiles que puedan ayudar a solucionar sus problemas. En este punto observamos una simple labor de mediación, pues en realidad son las organizaciones civiles —no se menciona cuáles— las que buscan resolver los conflictos de los individuos que acuden a ellas.

Sobre el tema del medio ambiente, identificamos programas como Ciudades Rurales, el cual pretende auxiliar a ciertas comunidades que han perdido su vivienda; Limpiemos Nuestro México, que procura brindar información sobre el reciclaje y el manejo adecuado de residuos orgánicos e inorgánicos; ¡Que Viva la Selva Lacandona!, que promueve un concurso de dibujo en México, Guatemala, Perú y El Salvador, con el tema de la conservación de esta zona. Finalmente, al igual que Fundación Televisa, Fundación Azteca busca brindar

apoyo a zonas afectadas por desastres naturales mediante el donativo de los ciudadanos, a partir de 20 pesos hasta llegar a 500.

Dentro del rubro correspondiente a salud, hallamos programas como *Vive sin Drogas*. Creado en 1998, es dirigido por Jorge Garralda con la finalidad de brindar información sobre las consecuencias del consumo de estupefacientes. Entre sus resultados reporta 140 Giras, 385 Mini Giras y Giras para Padres de Familia, información a cerca de 445 000 personas en México, Estados Unidos y Centroamérica (Fundación Azteca, “Vive sin Drogas”). También se encuentran planes como *Parteras Profesionales*, que pretende formar a mujeres indígenas o campesinas en México y Guatemala, para reducir el índice de mortalidad en sus regiones, y *Agua Pura para Todos*, en coordinación con gobiernos estatales.

En el ámbito educativo, destacan los proyectos *Plantel Azteca*, escuela privada gratuita que imparte educación secundaria y preparatoria a jóvenes con bajos recursos; *Bicentenario de la Independencia de México*, donde instituciones gubernamentales como el Conacyt otorgaron becas a 1 000 estudiantes destacados; *Robótica*, un campeonato para niños y jóvenes, patrocinado en alianza con *For Inspiration and Recognition of Science and Technology (FIRST)*, y *Escuela Nueva*, que cuenta con apoyo del gobierno de Puebla.

Finalmente, sobre cultura encontramos proyectos como *Red Nacional de Orquestas Sinfónicas y Coros*, que pretende brindar formación musical a niños y jóvenes de escasos recursos; y *Tocando Vidas*, un programa televisivo dirigido por Esteban Moctezuma, que mediante supuestas historias de vida busca incentivar valores en el televidente.

De manera similar a Fundación Televisa, Fundación Azteca recurre a alianzas (empresas, gobierno y sociedad civil) para acumular donaciones que son deducidas a nombre de la compañía.⁷ También realiza acciones valiéndose de la sociedad civil, que simbólicamente posicionan a la televisora como una empresa socialmente responsable. El ejemplo más reciente fue la participación de 200 000

⁷ Cabe señalar que los donativos son canalizados mediante su red bancaria Banco Azteca.

brigadistas de Chiapas en la jornada Limpiemos Nuestro México, que aparece ante los medios de comunicación en general, que reconocen esta labor como parte de las acciones del gobernador Manuel Velasco y Fundación Azteca (*La Prensa*, 2014).

Es evidente la menor complejidad de esta Fundación, acorde con el menor tamaño del corporativo. Resalta que su operación se oriente fundamentalmente hacia las clases populares de menores ingresos.

TELETÓN

Teletón es un proyecto retomado del modelo chileno iniciado en 1978 por el conductor de televisión Mario Kreutzberger (Teletón Chile, “Fundación”). Llegó a México el 12 de diciembre de 1970, con el apoyo de 70 medios de comunicación convocados por Fernando Landeros, actual presidente de Fundación Teletón. Hasta el año 2013, se han organizado 16 eventos en nuestro país. Según información extraída de su sitio web (<<http://teleton.org/conocenos/teleton-mexico>>), se han construido 20 Centros de Rehabilitación Infantil Teletón (CRIT), y en 2012 se inauguró el primer Centro de Autismo Teletón y el Hospital Infantil Teletón de Oncología.

Teletón es un proyecto en el que participa la sociedad civil —cuyos donativos conforman aproximadamente 70% del monto total recaudado—, empresas patrocinadoras —que aportan 30% del total, o bien, cooperan al ofrecer la infraestructura para recibir los donativos a nombre de la Fundación—, así como más de 600 medios de comunicación, entre los cuales televisoras públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional aparecen también como convocantes —aportando donativos en especie: préstamo de instalaciones, transmisión del evento, presencia de actores en el evento—, y gobiernos estatales y municipales que, según el sitio, colaboran donando terrenos u otorgando facilidades para la construcción de los CRIT (Teletón México, “Transparencia”). En realidad esto no es del todo cierto, ya que se han reportado casos como el del gobierno mexiquense, que autorizó

una iniciativa en 2012 para donar anualmente a la Fundación Teletón 73 millones de pesos. Según dicha propuesta, este apoyo seguirá otorgándose hasta 2022. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) votó a favor, argumentando que más de 2 700 niños seguirán beneficiándose de los servicios de los CRIT mexiquenses (*Acento Veintiuno*, 2014).

INICIATIVA MÉXICO

Iniciativa México surge en 2010 como un *reality show* en el que colaboraron medios de comunicación nacionales, empresas, universidades y sociedad civil.⁸ Comenzó con el lanzamiento de una convocatoria para captar proyectos conducentes a cinco áreas: calidad de vida, desarrollo comunitario, medio ambiente, buen gobierno y rendición de cuentas, justicia y derechos humanos. En esa primera etapa se recibieron 47 049 iniciativas. Para 2011, se lanzó una segunda convocatoria de la que se extrajeron 56 958 planteamientos distribuidos en cinco ejes: medio ambiente, bienestar, educación, desarrollo comunitario y ciudadanía. En suma, se recibieron, según los datos proporcionados por la página web del proyecto, 104 007 propuestas, de las cuales se seleccionaron las 100 más relevantes para la sociedad civil, de acuerdo con la evaluación de la organización Ashoka, el Consejo Técnico —integrado por empresarios, rectores de universidades públicas y privadas y directores generales de empresas—⁹ y el Consejo Consultivo. Tanto en 2010 como en 2011 participaron inicialmente 50 proyectos en el *reality show*. Los televidentes votaban por la organización de su preferencia

⁸ Iniciativa México no es un producto original: tiene como referente el programa *Leading India* (India a la Vanguardia), una propuesta hindú de la fundación Ashoka, creada en 1981 en Washington por el estadounidense Bill Drayton.

⁹ El Consejo Técnico está integrado por Héctor Aguilar Camín, Homero Aridjis, Julieta Fierro Gossman, Armando Laborde de la Peña, José Narro Robles, Alejandro Ramírez Magaña, Juan Ramón de la Fuente, Rafael Rangel Sostmann, Federico Reyes Heróles, Ricardo Salinas Pliego, Lorena Vázquez Ordaz y Rodrigo Villar Esquivel.

y, dependiendo de los votos, al final se obtenían montos de apoyo del total, que para 2010 era de 55 millones de pesos (*Informador*, 2010) y para 2011 de 52 millones de pesos (Iniciativa México, “Informes 2010 y 2011”).

El proyecto se presentó como una plataforma de desarrollo de proyectos filantrópico-empresariales, con el objetivo de premiar las mejores ideas. Sin embargo, detrás de la pretensión social, Iniciativa México produce beneficios a las televisoras mediante la usual venta de publicidad. No hay ninguna novedad: las emisiones televisivas modernas operan así, mejorando el ingreso de los productores mediante las estrategias agregadas de participación del público, las llamadas telefónicas y los patrocinios gubernamentales. Pese a lo que se diga, las televisoras captan dinero en lugar de donarlo, además de recuperar el monto de su inversión en la iniciativa mediante la venta de espacios publicitarios en sus canales, si bien esto es únicamente una deducción, puesto que no existe fuente que sirva de prueba.

Sobre este *reality*, es posible señalar el notorio apoyo de Felipe Calderón, quien inclusive acudió a la final de Iniciativa México de 2010 en compañía de su esposa, Margarita Zavala. En aquel momento, el aún presidente aprovechó para felicitar a los concursantes y comprometer al gobierno a donar un porcentaje por cada peso destinado a los ganadores (*Informador*, 2010). Destaca también que los medios comerciales e instituciones privadas como Ashoka, liderados por Televisa, articulen proyectos de supuesto beneficio colectivo con dinero del erario y el prestigio de instituciones como la UNAM y el IPN. Esto habla de un deterioro del sector público, que cede sus prerrogativas al sector privado y reniega de sus obligaciones sociales. La cultura de la dádiva selectiva toma el sitio del derecho ciudadano al bienestar sostenido, basado en políticas públicas de redistribución de la riqueza vía impuestos.

CONCLUSIONES

El poder y la influencia de los consorcios televisivos predominantes en el país les ha permitido posicionarse como auténticos actores de presión para la toma de decisiones. Los resultados son visibles en las estrategias fiscales de las que se benefician; un ejemplo son las fundaciones con fines sociales patrocinadas por la ciudadanía, pero también por el Estado. El beneficio económico es doble para las televisoras, pero también para el sector empresarial en su conjunto: por una parte, se benefician de las donaciones de la gente; por otra, aprovechan los beneficios fiscales que otorga el Estado.

Las televisoras obtienen a la vez un dividendo simbólico al proyectar la imagen de que se trata de empresas socialmente responsables y solidarias con las necesidades populares. Los industriales se arrojan prerrogativas que, por ley, sólo competen al gobierno. Siembran al mismo tiempo, en la conciencia de las audiencias, la idea de un sector privado más eficiente que el Estado en crear soluciones para la ciudadanía.

En lo que a la administración pública compete, la aportación a estos proyectos implica la orientación selectiva al manejar los fondos para la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente.

En síntesis, la relación entre concesionarios y gobierno fue fundada históricamente en acuerdos que se han vuelto estructurales. Las industrias de la cultura¹⁰ sirven al crecimiento capitalista, a la vez que forman parte de ese desarrollo. El Estado mexicano, a partir de la adopción de políticas neoliberales en los años ochenta, ha decidido modificar sus funciones como rector de la economía y proveedor de servicios básicos. Al hacerlo así, permite que éstos sean tomados como fuente generadora de riqueza para el sector empresarial. En este sentido, concluimos que las televisoras se han erigido como auténticos rectores del interés público, orientándolo a un beneficio privado que no sólo les permita continuar influyendo en el poder,

¹⁰ El concepto de industrias de la cultura es una caracterización teórica de los medios de masas que surgen en el siglo xx. Véase Escuela de Frankfurt.

sino que apruebe incluso su acceso a la esfera de toma de decisiones legales y de reglas operativas.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, Pierre (2000). "Sobre el poder simbólico". En *Intelectuales, política y poder*, 65-73. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires/Eudeba.
- SCHILLER, Herbert (1969). *Mass Communications and American Empire*. Nueva York: Augustus M. Keeley Publishers.
- SCHILLER, Herbert (1974). *The Mind Managers*. Boston: Beacon Press.
- SCHILLER, Herbert (1975). "Communication and cultural domination". *International Journal of Politics* 5 (4): 1-127.
- TOUSSAINT, Florence (1998). *Televisión sin fronteras*. México: Siglo XXI Editores.

HEMEROGRAFÍA

- ACENTO VEINTIUNO (2014). "Televisa seguirá recibiendo fondos del erario mexiquense hasta 2022". 2 de junio. Disponible en <<http://acentoveintiuno.com/?Televisa-seguira-recibiendo-fondos>>.
- AGUILAR, Roberto, Hiroshi Takahashi y Salvador Franco (2012). "Justifica TV Azteca toma del Canal 40". *El Universal*, 28 de diciembre. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/92043.html>>.
- BECERRIL, Andrea (2013). "Peña sube impuestos a la mayoría, menos a las televisoras: Padierna". *La Jornada*, 29 de septiembre. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/09/29/politica/005n1pol>>
- INFORMADOR (2010). "Gobierno también dará recursos a ganadores de Iniciativa México". *Informador*. 2 de noviembre. Disponible en <<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/247255/6/>>

gobierno-tambien-dara-recursos-a-ganadores-de-iniciativa-mexico.htm>

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (2014). *Comunicado de Prensa No. 10/2014*. Disponible en <<http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/02/COMUNICADO-ITEL-280214.pdf>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).

LA JORNADA AGUASCALIENTES (2011). “Se postula CLT en contra de la exención de impuestos a las televisoras nacionales”. *La Jornada Aguascalientes*, 3 de noviembre. Disponible en <<http://www.lja.mx/2009/11/se-postula-clt-en-contra-de-la-exencion-del-impuestos-a-las-televisoras-nacionales-5/>>.

LA PRENSA (2014). “Manuel Velasco y Fundación Azteca trabajan por un Chiapas limpio”. *La Prensa*, 26 de mayo. Disponible en <<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3405210.htm#sthash.HreXkraZ.dpuf>>.

ZÓCALO DE SALTILLO (2013). “Titular del SAT justifica condonación de impuestos a Televisa”. *Zócalo de Saltillo*, 15 de mayo. Disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/titular-del-sat-justifica-condonacion-de-impuestos-a-televisa-1368633585>>.

FUENTES LEGALES

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo”. Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>> (fecha de consulta: 9 de junio de 2014).

FUENTES DE INTERNET

- FUNDACIÓN AZTECA, “Bancomunidad Azteca”. Disponible en <<http://www.fundacionazteca.org/contenido.aspx?p=bancomunidades>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- FUNDACIÓN AZTECA, “Vive sin Drogas”. Disponible en <<http://www.fundacionazteca.org/contenido.aspx?p=vivees>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- FUNDACIÓN TELEVISIÓN, “¿Quiénes somos?” Disponible en <<http://www.fundaciontelevisa.org>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- FUNDACIÓN TELEVISIÓN, “Informe Anual 2013”. Disponible en <<http://www.fundaciontelevisa.org/wp-content/uploads/2014/04/informe-anual-2013-1.pdf>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- INICIATIVA MÉXICO, “Informes 2010 y 2011”. Disponibles en <<http://www.iniciativamexico.org/imx-2010/informe-2010/>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- TELETÓN CHILE, “Fundación”. Disponible en <<http://www.teleton.cl/fundacion/>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- TELETÓN MÉXICO, “Conócenos”. Disponible en <<http://teleton.org/conocenos/teleton-mexico>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- TELETÓN MÉXICO, “Transparencia”. Disponible en <<http://teleton.org/conocenos/teleton-mexico/transparencia/participantes>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- TELEVISIÓN, “Relación con inversionistas”. Disponible en <<http://www.televisa.com/inversionistas-espanol/>>.
- TELEVISIÓN, “Descripción del negocio”. Disponible en <<http://i2.esmas.com/documents/2014/05/09/3243/comentarios-de-la-administracion-a-los-resultados-de-operacion-y-a-la-situacion-financiera.pdf>> (fecha de consulta: 11 de junio de 2014).
- TV AZTECA, “Reportes Anuales”. Disponible en <<http://www.irtvazteca.com/downloads/anuales.aspx>>.

9. El juego de unos cuantos. Legitimidad política con cargo al erario

Justine Dupuy y Miguel Pulido

INTRODUCCIÓN

En México, la política de masas hace mucho dejó de hacerse en la plaza pública y empezó a realizarse en las oficinas de dirección de los grandes consorcios mediáticos. El tránsito ha sido gradual, pero pasamos de un modelo perverso en el que el gobierno controlaba a la mala a los medios de comunicación (el de los “soldados del presidente”)¹ a uno de suma cero, en el que los medios se quedan con millonarias cifras de fondos públicos amedrentando al gobierno y el gobierno somete o intenta domar con contratos millonarios a los medios de comunicación.²

En términos de relaciones de poder, intercambio de bienes y consecuencias, el fenómeno es complejo, pero detrás de sí tiene explicaciones moderadamente sencillas. Una de ellas es que se ha instalado en el imaginario político la idea de que para gobernar es

¹ Al respecto, Jenaro Villamil (2005: 50) dice: “Ya no son las televisoras los ‘soldados del PRI’ y del presidente, sino es este poder y los propios partidos políticos los que dependen cada vez más del poder televisivo”.

² Para un acercamiento a los montos que se gastan a nivel federal para contratar publicidad oficial en los medios, recomendamos visitar la página <www.publicidadoficial.com>. Véanse también De la Mora, 2011; Fundar y Artículo 19, 2013.

necesario trabajar con la opinión pública. De hecho, el punto en realidad raya en lo simple: en la república de las encuestas, la mejor forma de ganar popularidad es apareciendo en las pantallas (Qualter, 1994).

Los siguientes son testimonios reales, ofrecidos por gobernantes: “Todos los gobiernos y gobernantes del mundo gastan en su imagen”; “el problema no es de capacidad de gobierno, sino de habilidad para comunicar los resultados”; “cuando llegué descubrí que se había hecho más, pero no se había comunicado”.

No viene a cuento en este momento adjudicar individualmente la autoría de las frases citadas. Sobre lo que queremos llamar la atención son las condiciones generales (los incentivos) de un contexto que se traduce en intercambios y prebendas con el fin de aparecer en la pantalla o de recibir opiniones favorables en los medios. Nuestro interés es mostrar cómo se ha usado y abusado de la publicidad oficial, trasladando millonarias ganancias a actores privados (principalmente televisoras) y concentrando los escasos beneficios de imagen pública —si es que existen— en algunos cuantos (normalmente gobernantes o políticos).

TAN LEJOS DEL DEBER Y TAN CERCA DEL ABUSO: LOS USOS DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Para avanzar en la explicación de las distorsiones que supone el uso abusivo y arbitrario de la publicidad oficial para la libertad de expresión y el derecho a la información, conviene hacer algunas definiciones que consideramos importantes. A pesar de su imprecisión, *publicidad oficial* es el término con el que se conoce a los esfuerzos de comunicación gubernamental sostenida, usando medios masivos de comunicación o estrategias de masas.

La publicidad del sector público incluye todos los mensajes gubernamentales por los que se ha pagado, que tienen formatos de anuncio y que son colocados en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes del gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de

las empresas controladas por el Estado y de los organismos públicos autónomos. El gasto incluye los cargos por diseño, producción y colocación de la publicidad (Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2008).

Por ello, para nosotros la publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía (en su sentido más amplio y propiamente atado a la idea de comunidad política). Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover —explícita o implícitamente— los intereses de ningún partido ni del gobierno (Asociación por los Derechos Civiles, 2006).

Sin embargo, el gobierno se entiende a sí mismo como si fuera un producto o una mercancía y se comporta según las reglas de la publicidad comercial, que tiene por su parte un objetivo muy concreto: promover el consumo de un bien o servicio. Sus mensajes se dirigen a un consumidor al que se trata de convencer de adquirir algo. La lógica es comercial y se buscan beneficios puramente mercantiles.³

Sin embargo, en términos generales, un gobierno no vende un producto o un servicio. Sus razones de comunicación obedecen a una racionalidad distinta: busca informar y contribuir a la formación de ciudadanía. En las democracias, la publicidad oficial se funda en el derecho de los ciudadanos a ser informados y en el deber de los gobiernos de transparentar su acción y rendir cuentas.

GOLPES DE REALIDAD. LOS COSTOS SECRETOS DE CONSTRUIRSE UNA IMAGEN

Dejando de lado las definiciones, conviene pasar al diagnóstico y a la contundencia de los datos. Con un gobierno adicto a su propia

³ Por ejemplo, Terence H. Qualter (1994: 199) señala: “Vender un candidato o un partido como puede venderse un automóvil o una marca de jabón reduce a los políticos al nivel de vendedores. [...] Cuando la política se degrada al nivel de competencia de imágenes, cuando el anunciante es considerado como persona de importancia, aliado natural del político, no queda ya sitio para el viejo ideal de un público informado que toma decisiones racionales.”

imagen y empresas mediáticas propensas a esta variante sofisticada —y al mismo tiempo vulgar— de chantaje: dinero a cambio de línea editorial, la relación medios-gobierno en nuestro país se explica en cuentas de miles de millones de pesos, difícilmente cuantificables con precisión debido a la ausencia de transparencia.

A pesar de la relevancia de esta información, han fracasado los esfuerzos para hacer público el gasto en publicidad oficial. Por ejemplo, en los estados prevalece la opacidad; en más de la mitad de las entidades federativas no se puede conocer con detalle el desglose de los gastos en publicidad oficial (Dupuy y Ruelas, 2014b). El problema no sólo radica en las resistencias del sector público, pues las empresas mediáticas tienen su dosis de responsabilidad. De hecho, la mayoría de los medios de comunicación mexicanos se niegan a revelar datos fundamentales sobre audiencias o circulaciones.

En la locura por aparecer en la pantalla se olvidan las reglas y se viola el derecho.⁴ La reforma electoral de 2007 estableció en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución la prohibición del uso de “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. Sin embargo, nuestros gobernantes siguen utilizando la pauta publicitaria para ensalzar sus logros y construir su imagen política.

Desde 2008, el abuso de la publicidad de los informes anuales es una práctica reiterada desde gobernadores hasta legisladores, pasando por delegados y presidentes municipales. Varios casos son dignos de escándalo; por ejemplo, en febrero de 2012, el gobernador de Puebla gastó en un mes 56 millones de pesos para dar a conocer su primer informe anual (*Animal Político*, 2012). En diciembre de 2013, el gobernador de Chiapas (uno de los estados más pobres de México) figuró en un cartel que apareció en todo el país, a pesar de una prohibición legal, y despertó una crítica generalizada en los medios (*Sin Embargo*, 2013). Según reportajes periodísticos,

⁴ Según el artículo 134 de la Constitución Mexicana, los recursos públicos deben ser administrados “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

el estado de Chiapas gastó 130 millones de pesos en publicidad oficial (Delgado, 2014).

Al parecer, para los gobernantes no importa que las contrataciones de millonarios servicios de comunicación o de frívolas apariciones en medios se hagan fuera de los procesos legales previstos, sin respeto por el marco normativo en materia administrativa o contradiciendo el sentido de la Constitución; lo relevante es matizar la crítica o ganar elogios. En el extremo, las contrataciones se hacen atendiendo al compadrazgo como criterio, o al soborno como inspiración.

Pero el gasto desmedido, fuera de norma y sin respeto a los criterios de austeridad presupuestaria, no es sólo un asunto de malas prácticas: constituye un problema público realmente crítico. De hecho, la discrecionalidad excesiva para asignar los espacios de comunicación gubernamental se considera como una censura indirecta (Dupuy y Ruelas, 2014a), y es obvio que esto tiene graves consecuencias para el debate público y las posibilidades de tener una sociedad informada.

Además de homogeneizar el discurso informativo y amordazar a los medios, el uso arbitrario de la publicidad oficial agudiza la concentración en la propiedad de los medios de comunicación y crea una falsa sensación de pluralismo. Sustenta los llamados “pasquines” y “chayoblogs”, medios de comunicación —sobre todo entre la prensa escrita y en Internet— que sobreviven únicamente gracias a fondos del gobierno y que tienen una audiencia real mínima.

El impacto del descontrol de la publicidad oficial sobre la libertad de expresión es tal, que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) ha señalado:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.

Como ya hemos dicho, los débiles controles y mecanismos de sujeción en esta materia no soportan el tirón del afán por ganar popularidad. En el caso federal, desde 2007 se ejerce cada año lo doble de lo aprobado por los legisladores en la Partida 3600 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este patrón se repite en las entidades federativas. Durante 2012, de las 25 entidades que otorgaron información sobre el presupuesto general aprobado y ejercido, 16 gastaron más de lo originalmente presupuestado por su Congreso o Asamblea Legislativa para publicidad oficial; ocho gastaron más del doble de los recursos aprobados al inicio del periodo (Dupuy y Ruelas, 2014b, nota 8).

En el sexenio pasado (2007-2012), los gastos en publicidad oficial aumentaron de manera constante y sostenida, con una variación anual sexenal que alcanza 76%. En 2012, último año del gobierno de Felipe Calderón, los recursos ejercidos en publicidad oficial ascendieron a más de 9 299.1 millones de pesos.⁵ Ello, a pesar de que debido a las elecciones federales que se realizaron ese mismo año, durante tres meses la administración federal estuvo restringida a difundir publicidad oficial (ver gráfica 1).

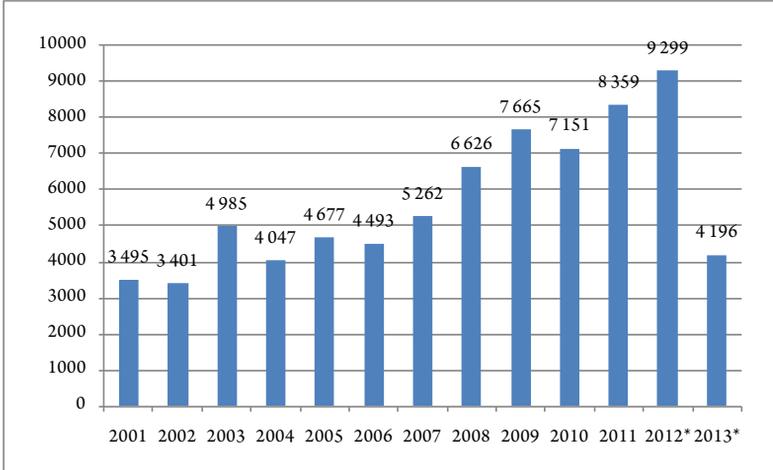
Las cifras son contundentes y la conclusión evidente: el Ejecutivo federal reasigna y sobre-ejerce los recursos durante el año fiscal. Poco importa que dichas prácticas estén prohibidas en los lineamientos que cada año publica la Secretaría de Gobernación para regular la publicidad Oficial.⁶ Tampoco son efectivas las restriccio-

⁵ Se advierte que todas las cifras presentadas están en pesos constantes de 2013.

⁶ El artículo 10 de los *Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2012* señala que “[...] de conformidad con el artículo 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, no podrán realizarse ampliaciones, traspasos de recursos de otros capítulos de gasto al concepto de gasto correspondiente a servicios de comunicación social y publicidad de los respectivos presupuestos ni podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, se requiera para promoción comercial de las entidades para que generen mayores ingresos y los que deriven de los ingresos excedentes que obtenga el Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios migratorios. En dichos supuestos, se requerirá, de manera previa, que las modificaciones correspondientes sean

nes y reglas de tope de gasto previstas en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*.⁷

GRÁFICA 1
GASTO EN COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL 2001-2013 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES 2013)



Fuente: Elaboración propia con base en anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, presentado el 1 de septiembre de 2013 al Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe>>.

* Los montos de 2012 y 2013 han sido actualizados con base en los Reportes de Gastos en Comunicación Social (Comsoc). Disponibles en <<http://funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada.html>> (fecha de consulta: abril de 2014).

autorizadas por la Secretaría para ser incluidas en los programas de comunicación social, así como de la autorización presupuestaria de SHCP.” Disponible en: <http://pnmi.segob.gob.mx/pdf/lineamientos_2012.pdf>.

⁷ El artículo 21 del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012* señala que “[...] durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones, traspasos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto al concepto de gasto correspondiente a servicios de comunicación social y publicidad de los respectivos presupuestos ni podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, se requiera para promoción comercial de las entidades para que generen mayores ingresos y los que deriven de los ingresos excedentes que obtenga el Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios migratorios”. Disponible en <<http://www.dof.gob.mx/PEF2012.pdf>>

¿Qué razón anima a los gobiernos a contravenir la Constitución o a ignorar los límites presupuestarios? ¿Cómo explicar que en 2012 la Secretaría de Salud gastó 13 veces más de lo que se había presupuestado? En efecto, de acuerdo con la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2012 existe una diferencia abismal entre el presupuesto aprobado de 206.5 millones de pesos para comunicación social y el presupuesto final ejercido de 2 642 millones de pesos.

Desde una perspectiva republicana, no sólo resultan poco explicables las decisiones de gastar al ritmo desaforado antes descrito, sino que el tono de las preguntas puede subir. Por ejemplo, olvidémonos del gasto sobre-ejercido y fuera del marco legal por parte de la Secretaría de Salud, simplemente, ¿no sería mejor invertir 2 642 millones de pesos en la salud de los mexicanos y no en tratar de convencernos de que hay más infraestructura?

MÁS DEMOCRACIA, MENOS IMAGEN: REGULAR EL USO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Este juego de unos cuantos es un problema de política pública que no ha pasado inadvertido ni a la sociedad ni a los propios actores políticos. Desde 2002 hasta la fecha, los legisladores federales han presentado más de 15 iniciativas para acotar el uso viciado de la publicidad oficial. Los múltiples intentos para crear una ley que se han generado en el Congreso de la Unión son una expresión de que existe la conciencia del problema.

El punto crítico, quizá, fue la elección presidencial de 2012, cuando la viciada y opaca relación entre medios y gobiernos desató grandes polémicas que conocieron su apogeo con la movilización de miles de estudiantes y la creación del movimiento #Yosoy132.

En consecuencia, el 13 de julio del 2012, el presidente electo Enrique Peña Nieto escribió en el periódico *Reforma*: “Impulsaré la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno”. De igual manera, el compromiso

95 del Pacto por México anuncia la creación de esta instancia. Sin embargo, de poco han servido las protestas y las promesas, pues a la fecha no existen avances legislativos y tampoco hay señales de cambios en las prácticas de la nueva administración. En 2013, durante el primer año de gobierno de Peña Nieto, la administración federal centralizada y paraestatal ejerció 4 195 millones de pesos (mdp) en publicidad oficial (Fundar y Artículo 19, 2013).

Esto significa que el gasto en publicidad oficial es 7.8% superior a los recursos recaudados en 2013 a través del impuesto sobre los depósitos en efectivo, que ascendieron a 3 890.4 mdp en 2013. De igual manera, es equivalente a 74% del monto que el gobierno federal planea recaudar en 2014 a través del impuesto sobre los alimentos no básicos con alta densidad calórica (5 600 mdp).⁸

Sin afán de invocar consuelo en la desgracia compartida, lo cierto es que el uso indebido de la publicidad oficial es un problema arraigado en la región latinoamericana. De hecho, ha sido parte de las principales preocupaciones que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha abordado en este siglo. Desde esta perspectiva, las alternativas de solución planteadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos parecen plausibles para el contexto nacional. Por ejemplo, los Principios que para regular la Publicidad Oficial (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011) publicó esta relatoría en marzo de 2011 establecen las siguientes directrices:

1. *Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.* Los Estados deben adoptar leyes especiales, claras y precisas para regular la pauta en cada uno de sus niveles de gobierno. Dichas normas deberían definir claramente qué se entiende por pauta oficial y establecer sanciones adecuadas ante su incumplimiento.

⁸ Según las cifras del Analítico de la Ley de Ingresos disponible en el portal de Transparencia Presupuestaria: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestaci%C3%83%C2%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>> (fecha de consulta: abril de 2014).

2. *Objetivos legítimos de la publicidad oficial.* Deben basarse en la inclusión de información de interés público y no deben utilizarse con fines electorales o partidarios.
3. *Criterios de distribución de la pauta estatal.* Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La publicidad oficial nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Esto es considerado como censura indirecta.
4. *Planificación adecuada.* La falta de planificación favorece el uso abusivo de la publicidad oficial y aumenta la discrecionalidad en manos de funcionarios que tienen el poder de distribuirla.
5. *Mecanismos de contratación.* Los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios.
6. *Transparencia y acceso a la información.* Los Estados deben publicar periódicamente toda la información relevante sobre la pauta oficial y garantizar ante cada requerimiento por parte del público en general el fácil acceso a la información. El informe detalla una amplia gama de datos que los gobiernos deben poner a disponibilidad del público.
7. *Control externo de la asignación publicitaria.* Se deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía; los mecanismos de control externo deben ser claros y públicos e informar sobre la legalidad y la idoneidad de la pauta estatal, además de incluir auditorías periódicas. Asimismo, deben establecerse sanciones en la norma que regule la publicidad oficial.
8. *Pluralismo y publicidad oficial.* Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el

pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial.

CONSIDERACIONES FINALES

Como puede apreciarse, no es la falta de referentes ni de parámetros razonables lo que impide avanzar en la solución del problema. De poco han servido las múltiples iniciativas presentadas por los legisladores mexicanos, las protestas y expresiones de hartazgo o las promesas presidenciales. Tampoco han sido transformadoras las condenas por parte de especialistas o las reiteradas llamadas de la Relatoría para la Libertad de Expresión para regular el uso de la publicidad oficial.

En México, los gobiernos y algunos medios de comunicación siguen conservando este *statu quo* que sirve a sus intereses económicos y políticos. Los líderes políticos del país y ciertos propietarios de medios deben hacerse responsables de tales abusos. Muchos medios de comunicación mexicanos funcionan como instrumento de los políticos y de sus intereses, en lugar de ser un contrapeso al poder y una plataforma para el debate democrático.

La explicación a tanta resistencia y tanto abuso está en un sistema político que no ha terminado de transitar hacia un Estado moderno que considere al ciudadano como sujeto de derechos y como interlocutor válido. Se le ve, si acaso, como una audiencia o un sujeto pasivo de la comunicación que sólo debe y puede recibir mensajes.

Para concluir, conviene decir que a pesar de todos los problemas descritos, es nuestra convicción que la publicidad oficial no es una herramienta que deba desaparecer, sino regularse. El buen uso de este canal de comunicación entre gobiernos y ciudadanía bien podría agudizar el debate público, fortalecer el derecho a la información y acentuar la pluralidad informativa y la libertad de expresión, y no, como hasta ahora ha ocurrido, ser una fuente de legitimación de quienes nos gobiernan.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2006). *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. Disponible en <<http://www.censura-indirecta.org.ar/advf/documentos/4804c757c7e629.40711373.pdf>>
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES Y OPEN SOCIETY INSTITUTE (2008). *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. Buenos Aires-Nueva York: Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute. Disponible en <<http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2000). *Declaración de Principios de la Libertad de Expresión*, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° periodo ordinario de sesiones, celebrado del 2 al 20 de octubre.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, volumen II, documento 5. Costa Rica: Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Organización de los Estados Americanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf>.
- DUPUY, Justine, y Ana Cristina Ruelas (2014a). *Comprando complacencia: publicidad oficial y censura indirecta en México*. World Association of Newspapers and Newspublishers/Center for International Media Assistance. Disponible en <<http://www.scribd.com/doc/215095601/Comprando-complacencia-Publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-Mexico>>.
- DUPUY, Justine, y Ana Cristina Ruelas (2014b). *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013*. México: Fundar y Artículo 19. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe_PublicidadOficial2013.pdf>.
- FUNDAR Y ARTÍCULO 19 (2013). *Publicidad oficial: recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013*. México: Fundar,

- Centro de Análisis e Investigación/Artículo 19. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/documentogastos-POEPN_VF.pdf>.
- QUALTER, Terence H. (1994). *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós.
- VILLAMIL, Jenaro (2005). *La televisión que nos gobierna*. México: Grijalbo.

HEMEROGRAFÍA

- ANIMAL POLÍTICO (2012). “Moreno Valle gastó 56 mdp para promocionar su primer informe”. 26 de julio. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2012/07/moreo-valle-gasto-56-millonnes-para-promocionar-su-primer-informe/#axzz33mzYW2Mc>>.
- DE LA MORA, Diego (2011). “Para una publicidad oficial más justa”. *Etcétera*, 14 de noviembre. Disponible en <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=10109>>.
- DELGADO, Álvaro (2014). “Velasco reconoció que gastó 130 millones de pesos en publicidad”. *Proceso*, 8 de enero. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=361845>>.
- SIN EMBARGO (2013). “El gobernador de Chiapas se autopromueve en el DF y en estados del centro del país, aunque la Ley lo prohíbe”. 17 de diciembre. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/17-12-2013/848459>>.

FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2012). *Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio*

Fiscal 2012. Disponible en <http://pnmi.segob.gob.mx/pdf/lineamientos_2012.pdf>.

FUENTES DE INTERNET

PORTAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA. Analítico de la Ley de Ingresos. Disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestaci%C3%83%C2%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). *Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto*, presentado el 1 de septiembre de 2013 al Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe>>.

PUBLICIDAD OFICIAL. Fundar, Centro de Análisis y Documentación, Article 19 y Open Society Foundations. <<http://publicidadoficial.com.mx/>>.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Reportes de Gastos en Comunicación Social (Comsoc)*. Disponibles en <<http://funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada.html>>.

10. Contención del crimen organizado y corrupción de alto nivel

Edgardo Buscaglia

INTRODUCCIÓN

El crimen organizado y la infiltración de la corrupción en los sectores público y privado representan una consecuencia perniciosa de las disfunciones sociales, políticas y económicas dentro de los Estados y las sociedades (Buscaglia, 2008). Las redes criminales internas y externas al Estado se caracterizan por la presencia de personas (políticos, empresarios, sindicalistas, o simplemente personas armadas) organizacionalmente estructuradas a nivel regional, local, nacional o transnacional, y que funcionan con una gobernanza “por debajo del agua” para la prestación de servicios (por ejemplo, protección) para aquellos que pagan y para cometer delitos graves con base en una dinámica frecuente de avance y retroceso.

El crecimiento de estos grupos se explica por la protección política y social de la que gozan generalmente. Esta definición de delincuencia organizada toma en cuenta las raíces sociales y políticas del problema, con base en el hecho de que los grupos delictivos bien establecidos hacen mucho más que sólo cometer delitos graves. Diversos autores, desde Thomas C. Schelling (1967) hasta Curtis Milhaupt y Mark West (2000), han advertido los roles multidimensionales, tanto sociales como económicos, que cumplen los

grupos delictivos en la prestación de “protección” a personas físicas y jurídicas (es decir, empresas legales), dentro de contextos donde el Estado no proporciona legislación adecuada de una manera eficaz y no corrupta. Cuando el Estado no proporciona los servicios de una manera predecible y consistente, emergen vacíos de poder de tipo social, económico y político. En este contexto, cuando el Estado falla y se encuentra ausente en la vida de la población, es que el crimen organizado desarrolla una estructura de gobernanza social imperfecta.

La percepción de la persona promedio vincula al crimen organizado con la comisión de delitos graves y complejos, como el tráfico de personas y de órganos, así como muchos otros tipos de delitos económicos (incluyendo el tráfico de armas, apuestas y delitos cibernéticos). En la medida en que se permita que el crimen organizado cometa los más graves tipos de crímenes (por ejemplo, la trata de personas, el tráfico de órganos, tráfico de armas, actos de terrorismo y tráfico de migrantes), éste se convierte en una amenaza para la seguridad humana internacional. Por ejemplo, el tráfico ilegal de materiales químicos, biológicos, radioactivos y de armas de destrucción masiva dirigido por organizaciones criminales únicamente puede ocurrir con el apoyo explícito o tácito de autoridades estatales corruptas (Buscaglia y González-Ruiz, 2002). Estas organizaciones criminales transnacionales se involucran en el tráfico y suministro de armas o en la trata de personas gracias a que logran corromper al sector público en sus estratos más altos y a que disfrutan de importantes niveles de protección social por parte de grupos marginados (por ejemplo, grupos sujetos a discriminación étnica en busca de protección) (Buscaglia, 1997). Dentro de estos contextos normalmente ocurre que el Estado no brinda los servicios públicos más básicos, como salud, educación y justicia, lo cual facilita que la delincuencia organizada pueda explotar estos vacíos que deja el Estado.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que la naturaleza del crimen organizado se vincula con la comisión de delitos graves como la trata de personas, por lo que su organización no siempre es similar a la estructura piramidal de la “mafia”, como se cree popularmente (Buscaglia y González-Ruiz, 2002). Las organizaciones criminales son, en cambio, redes dinámicas con estructuras poco estrictas que cuentan

con conexiones internacionales con otras estructuras en ocasiones autónomas, como la organización criminal de Sinaloa en México o las redes de fraude electrónico en Nigeria, situación que hace que la recopilación de pruebas para la investigación de los delitos se vuelva mucho más difícil (Williams, 2001). Más aún, el vínculo entre delincuencia organizada y la corrupción en el sector público también representa una clara amenaza para el desarrollo de la democracia, para la paz y para la seguridad internacional. Los grupos criminales obstaculizan el desarrollo de la democracia hasta el punto de “sesgar y comprar” procesos electorales para su beneficio, y de obstaculizar la paz mediante el tráfico de armas para alimentar guerras locales.

Este capítulo se enfoca en señalar las mejores prácticas judiciales y civiles que permitan prevenir y combatir la delincuencia organizada, sin dejar de señalar que la aplicación de la ley y los mecanismos judiciales son necesarios pero insuficientes para combatir las raíces sociales y políticas de la delincuencia organizada.

En suma, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción emergen por la falta de fortaleza política y de coordinación internacional en los Estados para generar políticas públicas adecuadas, así como por la falta de mecanismos de prevención por parte de la sociedad civil. En este contexto, la corrupción y el crimen organizado son mucho más que un fenómeno de comportamiento relacionado con el funcionamiento de la ley penal. En este sentido, el tratamiento de fenómenos sociales y políticos como el crimen organizado requiere, sobre todo, políticas sociales a nivel internacional. La investigación empírica del fenómeno soporta esta afirmación. Por ejemplo, los resultados analíticos presentados en publicaciones anteriores (Buscaglia, 2008, 2012; Buscaglia y Van Dijk, 2003), con base en una muestra de más de 67 y 108 países, respectivamente, corroboran la relación que existe entre la proliferación del crimen organizado y el crecimiento de la corrupción en el sector público de un gran número de países.

LOS FUNDAMENTOS EMPÍRICOS DE LAS RECOMENDACIONES
PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tiene como propósito delinear las mejores prácticas de contención (combate y prevención) del crimen organizado y de corrupción en el sector público, que permitan reducir la comisión de delitos graves que involucran a actores políticos, económicos y armados operando dentro de las organizaciones criminales. El fundamento empírico-analítico de las recomendaciones se encuentra en el índice de corrupción de alto nivel de 108 países, desarrollado en un trabajo previo (Buscaglia, 2008). La corrupción es definida en nuestro capítulo como el abuso de poder público para la obtención de beneficios privados.

Para evaluar la prevalencia de la corrupción “callejera”, estudios empíricos previos utilizaron un indicador desarrollado por la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (International Crime Victimization Survey, ICVS), que mide la frecuencia con la cual los ciudadanos experimentan peticiones de soborno, principalmente en su interacción diaria en las calles con servidores públicos de nivel medio en 108 países (Buscaglia y Van Dijk, 2003). Sin embargo, este estudio no contempla el alcance ni la frecuencia con la que el crimen organizado penetra las instituciones públicas y sesga a su favor el diseño de políticas públicas (es decir, cuando se trata de corrupción de alto nivel). Para medir la prevalencia de la corrupción de alto nivel, se estimó la violación de las políticas preventivas y represivas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) (Buscaglia, 2012).

Para evaluar la influencia del crimen organizado, este capítulo se basa en los resultados obtenidos al aplicar el índice de crimen organizado desarrollado en Buscaglia y Van Dijk (2003: 7-12), y posteriormente mejorado y ampliado en Buscaglia (2008), el cual adiciona elementos objetivos vinculados con los delitos complejos.

Una concepción de crimen organizado es la contenida en el Artículo 2 de la Convención de Palermo de las Naciones Unidas, que lo define como el grupo de tres o más individuos que cometen

delitos graves con ánimo de obtener un lucro o beneficio material (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos). Se buscaron datos disponibles sobre las principales actividades que desarrollan los grupos de delincuencia organizada de diversos países, como fraude en tarjetas de crédito, tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de armas, vehículos robados y contrabando de cigarrillos. Posteriormente, se construyó un índice compuesto que incluye indicadores de seis actividades principales (trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, falsificaciones, contrabando y extorsión en tarjetas de crédito), así como cuatro aspectos secundarios (el costo de la delincuencia organizada en los negocios, el porcentaje del Producto Interno Bruto que representa la economía informal, el lavado de dinero y la evasión de impuestos).

Con base en los criterios anteriores, las políticas públicas que han permitido la reducción de crímenes complejos y de la corrupción de alto nivel, así como diversos indicadores que describen al crimen organizado, están consideradas como las “mejores prácticas” en la materia (Buscaglia, 2012). Tal como se explica a continuación, sólo 13% de una muestra de 108 países han sido capaces de aplicar las mejores prácticas en todos los ámbitos y, por lo tanto, han logrado contener ambos tipos de delitos.¹

EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA CORRUPCIÓN DE ALTO NIVEL

Algunas experiencias nacionales e internacionales exitosas en la contención de la corrupción de alto nivel son señaladas en estudios anteriores (Buscaglia, 2012). En todos estos casos, las políticas públicas eficaces (es decir, que tienen la capacidad de reducir los indicadores de corrupción y del crimen organizado explicados anteriormente) se desarrollaron de la mano de diversas organizaciones

¹ El 13% de los 108 países con reformas exitosas son Austria, Botswana, Chile, Colombia, Costa Rica, Francia, Alemania, Islandia, Indonesia, Italia, Japón, Países Bajos, España y Reino Unido. Véase Buscaglia, 2012.

de la sociedad civil, que estuvieron profundamente involucradas en el proceso de diseño e implementación de las políticas. Efectivamente, se comprueba que existe una fuerte relación entre los altos niveles de delincuencia organizada y la prevalencia de altos índices de corrupción en el sector público (Buscaglia, 2008, 2012).

Como se sabe, los funcionarios públicos proporcionan apoyo logístico para extender las redes del crimen organizado, así como protección contra cualquier acción judicial en su contra. Durante este proceso corrupto, el crimen organizado puede fragmentar al Estado cuando varios grupos criminales compiten por el poder (por ejemplo, en México). En este sentido, las recomendaciones de contención del crimen organizado deben atender también a la cuestión de los altos niveles de corrupción que prevalecen dentro de los Estados y del sector privado de los países en los que opera el crimen organizado. Dado que el crimen organizado no toma en cuenta fronteras políticas entre países, la persecución de los delitos, así como los procesos judiciales, deben ser materia de coordinación internacional. Resultados encontrados previamente muestran que sólo 13% de los países de una muestra de 108 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas coordinan adecuadamente los procesos judiciales en contra las organizaciones criminales (Buscaglia, 2012). En este contexto, una premisa fundamental es que ningún Estado puede atacar exitosamente al crimen organizado por sí mismo y sin colaboración internacional.

Existen cinco niveles de penetración del crimen organizado en el Estado que deben ser considerados por los responsables de la formulación de políticas de seguridad (Buscaglia y González-Ruiz, 2002). En un primer nivel consideramos los actos de abuso aislados, cometidos por servidores públicos con cargos operativos de bajo rango dentro de las instituciones de gobierno. En el segundo nivel se toman en cuenta los actos de corrupción que ocurren en los niveles más bajos de la nómina del Estado de manera frecuente. En el tercer nivel, el crimen organizado penetra en un nivel medio de la gestión de los órganos públicos, con el fin de sesgar la aplicación de la ley, neutralizar la regulación de los mercados financieros, o incorporar a los miembros de la delincuencia organizada a la nómina del

Estado. El cuarto nivel de penetración consiste en la captura de los titulares de las instituciones públicas que están encargados, directa o indirectamente, de contener al crimen organizado (por ejemplo, los zares antidroga o los jefes de aduanas). En este cuarto nivel de penetración, el crimen organizado es capaz de congelar instituciones del Estado enteras, haciéndolas útiles a los propósitos de las empresas criminales. Por último, un quinto nivel de penetración del Estado por parte del crimen organizado implica la captura de los funcionarios y políticos de mayor nivel, como diputados, ministros, senadores, jueces de las cortes supremas de justicia y presidentes, con el fin de sesgar la formulación e implementación de las políticas públicas en la materia. Este quinto nivel de penetración del Estado implica el financiamiento de campañas políticas por parte de la delincuencia organizada. Ello explica por qué a pesar de la ratificación de las convenciones internacionales de la ONU, los países no decomisan ni confiscan los activos y ganancias generadas por la delincuencia organizada, no asignan recursos públicos a la prevención social de ésta, no permiten que el poder judicial actúe de forma independiente y rinda cuentas con el objetivo de funcionar eficientemente, así como tampoco fomentan una cultura de la legalidad por la cual los funcionarios corruptos de alto nivel infiltrados dentro de los grupos del crimen organizado también sean entregados a la justicia (Buscaglia, 2012).

LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL: LA LEY EN ACCIÓN VS. LA LEY EN LOS LIBROS

Para hacer frente al crimen organizado y a la corrupción de alto nivel, siempre es necesario (aunque no suficiente) contar con un estado del arte de los instrumentos jurídicos y de las capacidades institucionales de un Estado para implementar las leyes. Instrumentos jurídicos plenamente compatibles con las convenciones de la ONU contra la corrupción y la delincuencia organizada mencionadas arriba están presentes en 86% de los países del mundo, en una muestra de 108 Estados miembros de la ONU. Sin embargo, sólo 13% de los

Estados miembros de la ONU aplica plenamente dichas leyes. Esto representa una brecha importante entre el hecho de que estas leyes únicamente se contemplen en los libros y que las mismas se pongan en acción (Buscaglia, 2012).

Por ejemplo, muy pocos países son pioneros en la promulgación de instrumentos jurídicos que contemplen la sola conspiración y organización de un grupo para cometer crímenes. En el 13% de los países que cuentan con las mejores prácticas, la mera afiliación o participación activa en el crimen organizado se castiga, así como la asociación ilícita para cometer actividades delictivas. La implementación de leyes originalmente creadas en Estados Unidos y Francia en los sistemas jurídicos de los países en desarrollo ha influido los estatutos legales de todo el mundo, especialmente los de la región latinoamericana. Otras naciones han aprobado la sanción de delitos de naturaleza colectiva, como las leyes para perseguir a la mafia en Italia, o la Ley para Combatir el Crimen Organizado creada en Estados Unidos (también conocida como el Estatuto RICO) para combatir prácticas criminales dentro de las empresas. En el caso de esta última ley, las autoridades judiciales están obligadas a denunciar si una organización RICO cuenta con una estructura destinada a cometer delitos de naturaleza económica y si existe una alta probabilidad de que actividades delictivas similares se cometan en el futuro. Estos estatutos altamente eficaces han permitido la desarticulación de grupos criminales.²

Este capítulo se ocupa de señalar las más graves manifestaciones de delincuencia organizada “transnacional”, en casos donde las organizaciones criminales internacionales corrompen a funcionarios públicos del más alto nivel, con el fin de evitar ser sancionados y adquirir poder en el mercado donde se llevan a cabo las transacciones ilícitas. En un contexto de gobernanza débil por parte del sector público, los marcos jurídicos que contemplan provisiones de disuación

² Código Penal francés, Título V, artículos 450-1 a 450-4; Código Penal italiano, Regio Decreto, 19 de octubre de 1930, N. 1390, artículo 416 (Associazione a Delinquere) y artículo 416-bis (Associazione a delinquere di stampo mafioso), y Código Penal español, artículos 515 y 516 (Asociación Ilícita).

tradicionales (como la condena privativa de libertad) simplemente tienden a aumentar los niveles de delincuencia organizada y de corrupción en el sector público. En este entorno institucional de escasa gobernabilidad (donde la corrupción en el sector público es alta), aumentar los recursos económicos destinados a la ampliación de las políticas de seguridad y de persecución de los delitos, o el simple aumento de las condenas en las leyes, se traducirá, paradójicamente, en un aumento de los índices de delincuencia organizada, puesto que se incentiva que los funcionarios públicos extiendan y amplíen sus redes de protección, con el fin de obtener mayor impunidad y, por lo tanto, reducir el castigo real esperado. Este fenómeno se conoce como “la paradoja de la pena esperada” (Buscaglia, 2008), por la cual el aumento en las penas por parte del Estado tiene el efecto de incrementar el pago de sobornos a los funcionarios públicos para así evitar esta pena adicional, o disminuir el grado de violencia de la sanción. Como consecuencia, las buenas intenciones del Estado al aumentar las sanciones desencadenan una mayor incidencia de actividades delictivas. Por lo tanto, con el fin de evitar esta “paradoja”, las autoridades deberían, en primer lugar, plantearse objetivos mucho mayores, como el decomiso de activos de las empresas criminales, así como acciones judiciales más contundentes en contra del financiamiento ilegal de campañas políticas y la aplicación de condenas de mayor impacto sobre los funcionarios corruptos de alto nivel. Estas acciones preliminares crearán un marco institucional mucho más efectivo y el desmantelamiento de las organizaciones criminales transnacionales (Buscaglia, 2012).

Los instrumentos legales de prevención, de aplicación de la ley, judiciales y de inteligencia contenidos en la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado proporcionan un amplio conjunto de medidas políticas para hacer frente a la corrupción en los sectores público y privado. Sin embargo, es necesario investigar si estas provisiones han desplegado todo su potencial en los Estados que han ratificado la Convención. Daniel Berkowitz, Katarina Pistor y Jean-François Richard (2003) muestran que los países trasplantan marcos jurídicos internacionales en sus legislaciones nacionales con distintos grados de éxito en la aplicación efectiva de estas leyes. El

éxito del trasplante legal está determinado primordialmente por la naturaleza del proceso utilizado para adaptar los instrumentos legales en la estructura institucional existente y en la tradición jurídica prevaleciente en el país importador. Berkowitz, Pistor y Richard también han demostrado que la familiaridad previa y la afinidad cultural con el instrumento legal trasplantado, así como la proximidad al territorio y la adaptación gradual del trasplante al contexto legal local y, finalmente, el uso frecuente de los instrumentos jurídicos por parte de los intermediarios legales (como jueces y fiscales), darán lugar a una aplicación más efectiva de los mecanismos jurídicos trasplantados, en un determinado plazo. Se espera que el trasplante de las reglas y los estándares legales planteados en la Convención de Palermo (y en su Protocolo) en las legislaciones nacionales y su práctica legal sigan este patrón general.

En este contexto, un gobierno que atiende realmente al Estado de derecho consiste en un entorno social en el que las leyes son delineadas y percibidas socialmente como legítimas, por lo que son posteriormente promulgadas, interpretadas y aplicadas por un sistema judicial que las hace valer en forma coherente, consistente y predecible. En otras palabras, dentro del Estado de derecho el sistema legal y el judicial requieren una base democrática en la que cuenten con el apoyo popular. Por lo tanto, una vez promulgada la ley, ésta se hace cumplir mediante sistemas de aplicación eficaces y eficientes que los ciudadanos perciban como socialmente legítimos. Es en estos entornos que la cultura de la legalidad prevalece y, como resultado, la criminalidad disminuye.

Por el contrario, la prevalencia de la delincuencia organizada y de las prácticas corruptas deriva en la ausencia de un Estado de derecho. Es dentro de estos entornos perniciosos que los anillos de corrupción operados por los funcionarios públicos emergen como una consecuencia directa del colapso parcial o total del Estado de derecho en una sociedad. Dentro de ésta, las instituciones públicas se muestran indiferentes y alejadas de la vida de las personas, quienes a su vez quebrantan las leyes justificando su comportamiento con la idea común de que “todos lo hacen”. En estos contextos perniciosos, aquellos que operan en el interior de las estructuras políticas

nacionales y los sistemas electorales se benefician de la infiltración de los grupos criminales que financian sus campañas políticas.

Muchos países desarrollados y en vías de desarrollo han tratado de reformar sus leyes y sistemas judiciales a través del trasplante parcial o total de los marcos jurídicos internacionales, como parte de los esfuerzos por fortalecer la democracia, reforzar la protección de los derechos humanos y fomentar la inversión del sector privado. Sin embargo, dentro de los ámbitos de la justicia civil y penal, el análisis comparativo internacional muestra que las reformas legales y judiciales han arrojado diversos resultados en todo el mundo (Buscaglia y Dakolias, 1999), debido a la incapacidad de dichos países para construir un consenso social y político en torno de las reformas trasplantadas. En este contexto, los patrones de infiltración de la delincuencia dentro de las instituciones públicas son orquestados frecuentemente por grupos delincuenciales de orden transnacional. Por ejemplo, los altos niveles de tráfico de personas siempre están asociados con los altos niveles de corrupción que existen en el ámbito político.

La correlación entre la corrupción política, aunada a la falta de coordinación internacional entre los sistemas judiciales, los altos niveles de delincuencia organizada, así como el bajo nivel de sus indicadores de desarrollo humano, dan la idea de que el país en cuestión enfrenta una “tormenta perfecta” (Buscaglia, 2008).

VIABILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS TRANSPLANTES LEGALES

La construcción de un sistema político democrático depende de la elaboración de leyes democráticas. La implantación de marcos jurídicos y judiciales de calado internacional no puede calificarse como democrática si estas reformas no gozan de consenso social y político generalizado en los países importadores (por ejemplo, México). En mayor o menor grado, la aplicación efectiva de la Convención de Palermo de la ONU y de sus Protocolos requiere del análisis de qué tan factible y democrático sería un proceso de implan-

tación de sus disposiciones en el ámbito interno de una multitud de jurisdicciones.

Como se ha mencionado anteriormente en este capítulo, la adopción internacional de una definición legal común de delincuencia organizada por lo general no es una condición necesaria para hacer frente a la delincuencia transnacional; sin embargo, permite que la cooperación internacional judicial y legal sea menos compleja. Al enfrentar casos específicos que involucran crímenes complejos, como el tráfico transnacional de personas, el de armas, el fraude transnacional o el tráfico internacional de migrantes, se requiere un marco común de cooperación legal y judicial que permita trabajar en conjunto a fiscales, policías y jueces de diversos países.

A modo de ejemplo, se puede afirmar que antes de la firma de la Convención de Palermo de la ONU, en diciembre de 2000, sólo 17% de todos los países miembros de la ONU contaban con definiciones adecuadas sobre delincuencia organizada dentro de sus códigos y leyes penales. Para finales de 2011, 86% de todos los Estados miembros de la ONU había adoptado definiciones jurídicas adecuadas de delincuencia organizada. Más aún, los Estados miembros establecieron diferentes mecanismos de coordinación internacional contenidos en la Convención de Palermo, que incluían la obligación de mejorar su capacidad de combate y prevención de la corrupción en los sectores público y privado a través de monitoreo y asistencia técnica internacional, para la implementación correcta de la Convención.

Lo anterior representa la coordinación delicada de un marco institucional que permita asegurar la implantación de instrumentos legales creados a nivel internacional. Sin embargo, dichos mecanismos de coordinación contenidos en la Convención de Palermo no pueden explicar por sí mismos la implementación de las políticas realizada por 13% de los 108 Estados donde éstas fueron exitosas. El elemento clave presente en estos 14 casos de éxito puede encontrarse precisamente en el proceso de implementación de los trasplantes legales. En los 14 casos mencionados anteriormente, las reformas legales y judiciales disfrutaron de un amplio apoyo político y social que explica el éxito obtenido pos-

teriormente en la aplicación de las reformas legales y judiciales.³

En suma, la delimitación y la aprobación de las leyes en 13% de los países (de los 108 casos nacionales) se explican por la existencia de canales legislativos de consulta que permitieran encontrar consenso real entre el mayor número de representantes de la sociedad civil. Así pues, este esfuerzo político y social previo explica por qué, de un abanico de leyes internacionales disponibles para trasplante, ciertas leyes e instituciones son más respetadas en los países que cuentan con las mejores prácticas, mientras que la mayoría de países rechazan dichos trasplantes, tornándolos irrelevantes en la vida diaria debido a la falta de consenso social durante la instauración del proceso de trasplante de las reformas legales y judiciales.

Empero, los trasplantes legales y judiciales también pueden ser el subproducto de los actores económicos más poderosos de una sociedad, quienes ejercen una lógica de oferta y demanda política a través de diversos grupos de cabildeo. En otras palabras, los grupos de interés público y privado (ya sean grupos de cabildeo lícitos o grupos criminales) pueden sentirse amenazados o beneficiados con las modificaciones que se llevan a cabo en el sistema jurídico, y que en última instancia determinan el cumplimiento efectivo de las leyes. Por ejemplo, las leyes mexicanas de decomiso de activos se redactaron y promulgaron para satisfacer las presiones internacionales que exigían identificar y neutralizar los activos de las organizaciones criminales. Estas leyes, sin embargo, fueron diseñadas por grupos privados de cabildeo, que presionaron a los legisladores mexicanos para que se incluyeran cláusulas legales que dificultaran e hicieran muy costoso el decomiso y embargo de los activos por parte del Estado.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los sistemas de justicia penal con mayores grados de eficacia en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción en el sector

³ Véanse países mencionados supra, nota 1.

público dependen del apoyo y la voluntad de los ciudadanos para colaborar de manera operacional con los esfuerzos de aplicación de la ley por parte del Estado. Sin la colaboración de los ciudadanos no es posible que un sistema judicial funcione.

La reforma de los sistemas de justicia penal en los países que cuentan con las mejores prácticas no se hubiera logrado sin la ayuda y el apoyo de los actores no estatales. Se requiere que las organizaciones de la sociedad civil monitoreen el nivel de independencia y rendición de cuentas del sistema de justicia penal, así como su capacidad para combatir al crimen organizado y la corrupción en el sector público.⁴ En la mayoría de los países, las redes de la sociedad civil carecen de capacidades técnicas suficientes para realizar sus labores de monitoreo, o los sistemas de justicia no les permiten ejercer dicha función (por ejemplo, México y Rusia). Reconociendo desde un principio la necesidad de que la sociedad civil ejerza su labor de vigilancia, el 13% de los países que siguen las mejores prácticas se ha esforzado en tender puentes entre el sector público y los grupos de la sociedad civil. En este contexto, medidas suaves, como presentaciones y discursos de la sociedad civil, reuniones entre sus miembros y funcionarios públicos de alto nivel, o la realización de campañas de concientización, no produjeron un impacto o diferencia positiva mucho mayor durante la observación que se hizo sobre la contención de la delincuencia organizada. Más aún, limitar la participación de la sociedad civil a meros gestos simbólicos sin resultados ni productos tangibles (como evitar la pérdida de vidas u otorgar mayores servicios que mejoren la calidad de vida de las personas) sólo aumentaría los niveles de cinismo del sector público y crearía un efecto *boomerang* de menor participación de la ciudadanía en los esfuerzos que se hagan en el futuro.

El crimen organizado y la corrupción de alto nivel deben ser abordados mediante un enfoque bidimensional y simultáneo que incluya, por una parte, la implementación de redes de control operacional a cargo de la sociedad civil para prevenir la delincuencia organizada y

⁴ Estos elementos estaban presentes en las reformas legales y judiciales que se implementaron en Chile y Costa Rica. Véase Buscaglia, 2012.

la corrupción (por ejemplo, que las redes de la sociedad civil comprometan al Estado a realizar auditorías sociales de los presupuestos locales y centrales); por otra, mejorar la capacidad de los funcionarios judiciales y de inteligencia para dismantelar las vastas redes de activos que permiten que las capacidades de transporte, producción y distribución del crimen organizado se infiltren en todo tipo de mercados (Buscaglia y Van Dijk, 2003).

El relativo éxito obtenido en la lucha contra la captura del Estado italiano y del entramado social en Palermo por parte de la mafia es prueba de que las campañas de educación en las escuelas públicas, junto con la recuperación del espacio público que une a las redes de la sociedad civil en conjunto con los gobiernos locales, han sido los principales catalizadores para impedir el desarrollo de los efectos perniciosos de la delincuencia organizada y la corrupción en el sector público (Orlando, 2001).

Adicionalmente, actores de la sociedad civil como las asociaciones de víctimas, las barras de abogados y las escuelas de derecho pueden desempeñar un papel importante en la legitimación y la implementación de las reformas legales y judiciales. Por ejemplo, establecer organismos de la sociedad civil, cada uno compuesto por un panel de abogados y otros miembros de la sociedad actuando como “vigilantes de la Corte”, enfocados en casos de crimen organizado y corrupción en el sector público, ha probado ser una herramienta para mejorar la legitimidad del poder judicial de Colombia, Costa Rica, Indonesia, Italia y Estados Unidos (Buscaglia, 1997, 2012). En este contexto, adoptar el enfoque que propone el establecimiento de redes para que la sociedad civil lleve a cabo su función de monitoreo de las instituciones del Estado permitiría mejoras de largo plazo en el desempeño del sector público, lo cual reduciría la corrupción. En este escenario podrían gestarse paneles especializados de la sociedad civil dedicados al área de la salud pública (como los hospitales), que generarían informes periódicos con el fin de entregarlos a los ministerios de salud y de darles seguimiento y monitoreo. Aún más: los paneles de la sociedad civil especializados en la impartición de justicia (tribunales) generarían reportes periódicos dirigidos a las instituciones de justicia, y

aquellos especializados en educación pública generarían informes periódicos con el fin de evaluar el desempeño de las escuelas y de proponer medidas para mejorar dicho desempeño.

Los países que han tenido éxito en la contención de la delincuencia organizada y de la corrupción en el sector público han implementado políticas de vanguardia en materia económica y financiera, rebasando por mucho las medidas legales y judiciales descritas arriba. En este sentido, está claro que para abatir a la delincuencia organizada es necesaria la implementación de medidas regulatorias adecuadas.

La contención de los grupos de la delincuencia organizada en el ámbito económico-financiero requiere lo siguiente:

1. Hacerse cargo de los vacíos sociales producidos por el fracaso estatal, y que crean “distancia” entre el Estado y el derecho de la población a acceder a servicios públicos básicos por causa de factores geográficos, étnicos, económicos o de represión política.
2. Reducir la incidencia y la dimensión de los mercados informales (que proporcionan insumos económicos y recursos humanos a las empresas criminales) mediante la reducción de la complejidad y la corrupción en los procedimientos de registro de nuevas empresas o el pago de impuestos.
3. Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza.
4. Crear controles laborales que permitan la regulación de mercados antes considerados ilegales por el Estado (por ejemplo, la prostitución) y desechar el enfoque de “ilegalidad” que actualmente prevalece en el mercado de las drogas, mediante su regulación, a través del mismo tipo de normas administrativas que actualmente se aplican a los alimentos y a los medicamentos;
5. Identificar, monitorear, incautar y confiscar los activos financieros vinculados con las áreas de producción y distribución en delitos como el contrabando y la falsificación, como parte de una estrategia clave en cualquier programa de contención de la delincuencia organizada. Lo anterior requiere mucho más que crear leyes de lavado de dinero. Muchas transacciones ilegales impues-

tas sobre ciudadanos comunes (como la transferencia forzosa de la tierra al crimen organizado) se producen fuera del ámbito financiero, donde las oficinas de inteligencia financiera no tienen jurisdicción. Sin embargo, podría afirmarse que, en una década, el escenario mundial se ha transformado, con el aumento de Estados miembros de la ONU implementando estatutos de divulgación de activos, así como diversos programas de asistencia legal mutua. En este contexto, el secreto bancario ha dejado de ser una opción.

El impacto final de los enfoques no punitivos para prevenir la delincuencia organizada ha sido “modesto”, en el mejor de los casos. Las limitaciones operacionales prevalecen debido a la falta de capacidad operacional de la policía, los ministerios públicos y los jueces en casos que requieren investigación en el ámbito financiero. Asimismo, las redes de la sociedad civil aún no logran un desarrollo operacional pleno en la mayoría de los países, dado que carecen de capacidad y recursos suficientes para salvar vidas o para monitorear efectivamente a los funcionarios públicos. En este escenario, el desarrollo de medios democráticos para prevenir y contener la delincuencia organizada necesita mejoras tanto en los mecanismos estatales como en los no estatales.

CONCLUSIONES

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, se puede concluir que las políticas más eficaces para combatir a la delincuencia organizada transnacional se sustentan principalmente en tres pilares: 1) la introducción de controles más eficaces en la toma de decisiones judiciales que, estando en manos de la sociedad civil, puedan reducir la frecuencia de abusos de la discrecionalidad procedimental o sustantiva de las cortes; 2) el aumento en el decomiso de activos provenientes de negocios y personas legalmente establecidas pero vinculadas con empresas criminales, todo ello con base en sistemas efectivos de inteligencia financiera que permitan recabar la evidencia necesaria para asegurar el desmante-

lamiento, la confiscación y la recuperación sistemática de activos en manos de las empresas privadas que proveen transporte e infraestructura al crimen organizado para la explotación y trata de personas, y 3) la creación de programas gubernamentales y no gubernamentales de prevención social que aborden temas de salud, laborales y educativos para grupos de jóvenes en alto riesgo de caer en las redes del crimen organizado.

Además, si la intención es eliminar las raíces sociales y económicas que originan el surgimiento de empresas criminales, deberían crearse políticas públicas mucho más enfocadas en colmar los vacíos sociales dejados por el Estado (por ejemplo, la falta de inversión social en salud pública, en opciones educativas para los jóvenes, en infraestructura social y en la capacitación técnica requerida por el mercado laboral) y con menos énfasis en la creación de medidas represivas. Más aún, desbaratar el proceso de producción del crimen organizado exige la confiscación de activos de sus empresas establecidas legalmente, lo cual reduciría la obtención de los fondos ilícitos que permiten la expansión de anillos de corrupción en el interior del sector público. Asimismo, desarrollar la infraestructura estatal para la implementación de las reformas en el ámbito de la función pública, así como aumentar las capacidades de auditoría y fiscalización de las instituciones y funcionarios del sector público, también han mostrado tener un poder sin precedentes en la reducción de la corrupción. Por último, los enfoques normativos que hoy en día prevalecen en los mercados manejados por el crimen organizado (por ejemplo, el narcotráfico y la prostitución) deben ser abordados a la luz de la regulación que se aplica actualmente al mercado de alimentos y medicamentos, de leyes laborales y de programas de prevención social, que con posterioridad permitan obtener el impacto deseado en la contención del crimen organizado.

Ciertamente, sería muy ingenuo pensar que la ratificación y posterior promulgación de las convenciones de las Naciones Unidas (y de sus Protocolos) será suficiente para combatir exitosamente al crimen organizado. Las reformas a los sistemas judiciales y de inteligencia descritas en los apartados anteriores, tratándose de los países con las mejores prácticas, requirieron infaliblemente de un consenso so-

ciopolítico previo que diera respaldo a las reformas implementadas en el terreno legislativo, ejecutivo, judicial y de la sociedad civil, con el apoyo de actores capaces y dispuestos a diseñar, implementar y respaldar estas reformas “políticamente dolorosas”.

Las brechas existentes entre las legislaciones nacionales creadas vinculadas con la Convención de Palermo, en el papel y en la acción, se reducirán cuando la voluntad política para aprobar las reformas legales coexista con la capacidad técnica para implementarlas. Los fracasos observados en la implementación plena de estas necesarias adecuaciones institucionales han estado vinculados generalmente con la falta de compromiso gubernamental de largo plazo en los regímenes autoritarios (por ejemplo, Corea del Norte, Rusia y Siria), en sistemas políticos con escasa competencia política (por ejemplo, Jordania y Venezuela), o en entornos de inestabilidad política caracterizados por la desigualdad social crónica (por ejemplo, Paraguay), en Estados fallidos donde se viven conflictos armados (como Afganistán y Somalia), o en países que experimentan transiciones políticas (por ejemplo, México). Estos fracasos políticos y de Estado también se han caracterizado por implantar en sus legislaciones domésticas diversas disposiciones de la Convención de Palermo, sin llevar a cabo su implementación real (es decir, existen enormes brechas entre las leyes escritas en el papel y su puesta en acción).

Las lecciones de diversas experiencias internacionales deben considerarse siempre que las autoridades nacionales e internacionales decidan crear estrategias y planes de trabajo para hacer frente a la delincuencia transnacional y a la corrupción en el sector público. No obstante, es importante recordar que la lucha y la prevención de la delincuencia organizada requiere, en primer lugar, de solucionar las fallas del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), mientras se desmantelan fragmentos de las empresas criminales que operan dentro del Estado. En este contexto, cuando los gobiernos utilizan el término “guerra” contra el crimen organizado, muchos funcionarios públicos pueden no ser conscientes de esta falacia:

una “guerra” represiva del Estado en contra del crimen organizado es equivalente a una guerra del Estado contra sí mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- BERKOWITZ, Daniel, Katarina Pistor y Jean-François Richard (2003). “Economic development, legality, and the transplant effect”. *European Economic Review* 47 (1): 165-195.
- BUSCAGLIA, Edgardo (1997). “Judicial corruption in Latin America”. En *Essays in Law and Economics*. Amsterdam: Kluwer Press.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2008). “The paradox of expected punishment: Legal and economic factors determining success and failure in the fight against organized crime”. *Review of Law and Economics* 4 (1): 290-317.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2012). “On best and not so good practices for addressing high-level corruption worldwide: an empirical assessment”. En *International Handbook on the Economics of Corruption*, volumen 2, editado por Susan Rose-Ackerman y Tina Søreide, 453-477. Massachusetts: Edward Elgar Press.
- BUSCAGLIA, Edgardo, y Maria Dakolias (1999). “A comparative international study of court performance indicators: a descriptive and analytical account”. En *Legal and Judicial Reform Series*. Washington: The World Bank.
- BUSCAGLIA, Edgardo, y Samuel González-Ruiz (2002). “How to design a national strategy against organized crime in the framework of the United Nations?” En *Palermo Convention in the Fight Against Organized Crime*, 23-26. Lima: United Nations Drug Control Programme.
- BUSCAGLIA, Edgardo, y Jan van Dijk (2003). “Controlling organized crime and public sector corruption: preliminary results of the global trends study”. *Forum on Crime and Society* 3 (1-2): 4-35.
- DIJK, Jan van (1999). *The Experience of Crime and Justice*. Oxford: Oxford University Press.

- MILHAUPT, Curtis, y Mark West (2000). "The dark side of private ordering: an institutional and empirical analysis of organized crime". *University of Chicago Law Review* 67 (1): 41-98.
- ORLANDO, Leoluca (2001). *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture*. Nueva York: Encounter Books.
- SCHELLING, Thomas C. (1967). "Economic analysis and the criminal enterprise". *Public Interest* 7: 61-78.
- SHELLEY, Louise I. (1995). "Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state?" *Journal of International Affairs* 48: 463-489.
- WILLIAMS, Phil (2001). "Organizing transnational crime: networks, markets and hierarchies". En *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*. Londres: Frank Cass.
- WORLD BANK GROUP (2002). *World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress: A Task Force Report*. World Bank Group.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2000). "Organized crime imposes cost on businesses". *The Global Competitiveness Report*. World Economic Forum Press.

FUENTES LEGALES

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Disponible en <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>>.
- CÓDIGO PENAL FRANCÉS. Título V, artículos 450-1 a 450-4.
- CÓDIGO PENAL ITALIANO. Regio Decreto, 19 de octubre de 1930, N. 1390, artículos 416 y 416-bis.
- CÓDIGO PENAL ESPAÑOL. Artículos 515 y 516.

DOCUMENTO CONSULTADO

FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (2000-2001). *Report on Money Laundering Typologies*. París: Financial Action Task Force.

Acerca de los autores

Wesley Marshall es doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y licenciado en Ciencias Políticas por el College of William and Mary (Estados Unidos); realizó su estancia posdoctoral en la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente es profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es secretario técnico de la revista *Ola Financiera* y responsable del Centro de Estudios Financieros y Económicos de Norteamérica.

Francisco Ibarra Palafox es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde también se desempeña como secretario académico de la Unidad de Estudios de Posgrado. Es profesor del Posgrado en Derecho de la UNAM y del Centre for Transnational Legal Studies de la Georgetown University. Es doctor, maestro y licenciado en Derecho por la UNAM. Tiene una maestría en Teoría Política por The London School of Economics and Political Science. Realizó una estancia de investigación en la Queen's University (Canadá) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Entre los diversos reconocimientos que ha recibido se encuentran los siguientes: medalla "Alfonso Caso" otorgada por el Consejo Universitario de la UNAM; medalla "Ignacio L. Vallarta" otorgada por la Facultad de Derecho, y los premios "Marcos Kaplan" y de la Academia Mexicana de Ciencias a la mejor investigación doctoral en ciencias sociales.

Eugenia Correa es profesora titular del Posgrado en Economía y miembro de la Unidad de Investigación en Economía Fiscal y Financiera en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Realizó sus estudios de licenciatura en Economía, de maestría en Estudios Latinoamericanos y de doctorado en Economía en la UNAM. Es especialista en temas del mercado financiero, como crisis bancarias y desregulación financiera. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y de la Academia Mexicana de Economía Política. Es investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Miembro fundador de la Red Eurolatinoamericana de Estudios del Desarrollo “Celso Furtado”. Miembro de la Federación de Mujeres Universitarias. Recibió el Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Económico-Administrativas, 2006. Recibió en dos ocasiones el Premio Anual de Investigación Económica “Maestro Jesús Silva Herzog”, otorgado por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Es fundadora de la revista *Ola Financiera*.

Jorge Witker es investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas e investigador nacional, nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores. Distinguido con el Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Sociales 2000. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, realizó estudios de maestría en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Melbourne (Australia) y es licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Fue distinguido en 1998 con el “Reconocimiento Catedrático UNAM”, por su labor en docencia eficaz e investigación relevantes, y en 2012 la Fundación José Pagés Llergo le otorgó el Premio Nacional de Comunicación en el Área Jurídica.

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales y coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política. Economista y socióloga con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política. In-

investigadora afiliada al “Edmond J. Safra” Centro de Estudios para la Ética de la Universidad de Harvard y recipiendaria de la Cátedra “Alfonso Reyes” para México, América Central y el Caribe, otorgada por La Sorbona Nouvelle, Paris III. Profesora y tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y del Programa de Doctorado en Ciencias de la Administración de la UNAM. Ha sido profesora visitante en la Paris School of International Affairs, Sciences Po. Paris, Sciences Po. Poitiers, el Institute des Hautes Études de L’Amérique Latine, y la American University en Washington, D.C. Pertenece al nivel III del Sistema Nacional de Investigadores, y es PRIDE “D” de la UNAM.

Asa Cristina Laurell es médica cirujana por la Universidad de Lund, Suecia, especialista en Epidemiología y maestra en Salud Pública por la Universidad de California en Berkeley, y doctora en Sociología por la UNAM. Doctora Honoris Causa por la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como consultora y asesora temporal de la Organización Panamericana de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud, del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y otros organismos internacionales, universidades y organizaciones sociales de Europa, América Latina y África. Es articulista de *La Jornada* y miembro del consejo editorial de tres revistas internacionales de ciencias sociales y salud. Ha sido asesora de las Comisiones de Salud y Seguridad Social en varias Legislaturas. Fue docente e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores hasta 2000, cuando asumió el cargo de secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal, que dejó en 2006. Es miembro de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social desde su creación en 1984. Actualmente es consultora del Centro de Análisis y Estudios sobre Seguridad Social y del Consejo Consultivo del Movimiento de Regeneración Nacional.

Joel Herrera Ronquillo es economista, egresado de la UNAM. Estudiante de las políticas neoliberales instrumentadas en nuestro país, actualmente se desempeña como consultor del Centro de Análisis

y Estudios sobre Seguridad Social. Es especialista en asociaciones público-privadas, bajo la modalidad de Proyectos de Prestación de Servicios en el Sector Salud.

Víctor J. Ampudia es consultor en Economía y Sistemas en la compañía Asesoría Ejecutiva. Licenciado en Economía por la UNAM, ha sido asesor parlamentario durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados y director general en diversas dependencias, como Contaduría Mayor de Hacienda, Registro Nacional de Población y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Es miembro del Colegio Nacional de Economistas. Ha recibido el Premio de Economía Ciudad de México 2008, el Premio Nacional de Economía Política “Juan F. Noyola” 1976 y 2006, el Premio de Economía “Luis Donaldo Colosio Murrieta” 2001, el Premio de Economía “Maestro Jesús Silva Herzog” 2001, el Premio Nacional de Investigación del Mercado Laboral 2000 y el Premio Nacional Banobras 1999.

Florence Toussaint es doctora en Sociología, maestra en Ciencias de la Comunicación y licenciada en Periodismo y Comunicación Colectiva por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es profesora titular en esa facultad y está adscrita al Centro de Estudios Teóricos y Multidisciplinarios en Ciencias Sociales. Ha sido profesora invitada en la Universidad de Texas, la Universidad de Rosario, Argentina, y en la Universidad Autónoma de Barcelona, e investigadora invitada del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, así como de la Maison des Sciences de L’Homme, Paris Nord. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y PRIDE “D”. Miembro fundador y ex presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación. Pertenece a la Asociación Internacional de Investigación en Comunicación Social, de la Latin American Studies Association y de la Asociación Iberoamericana de Comunicación. Ejerce el periodismo con una columna en la revista *Proceso* desde hace 30 años.

Josela Romero es maestra en Comunicación por la UNAM y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Actualmente se encuentra realizando el doctorado en Filosofía de la Ciencia en la UNAM. Sus líneas de investigación son: sociedad post-industrial y comunicación, sexualidad e imagen digital, y hermenéutica.

Justine Dupuy es coordinadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Realizó la maestría en Comunicación en la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo, y es licenciada en Historia por La Sorbona. En Francia trabajó como periodista para varios periódicos locales y para Radio France. En 2012 se desempeñó como integrante del jurado del Premio Nacional de Periodismo.

Miguel Pulido es analista político y World Fellow en Yale University. Es miembro del Consejo Consultivo del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. Por varios años se desempeñó como director ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. También ha sido profesor de Derecho a la Información en la Universidad Iberoamericana. Es maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México) y licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey (campus Monterrey). Realizó la especialidad en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; cursó estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Sus áreas de especialización son: derechos humanos, derecho de acceso a la información y sistemas de rendición de cuentas comparados.

Edgardo Buscaglia es director del Centro de Derecho Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Virginia e investigador en la Universidad de Columbia (Nueva York). Es doctor en Derecho y Economía, y cuenta con un posdoctorado en Jurisprudencia y Política Social por las universidades de Illinois y de Berkeley. Desde 1989 se ha desempeñado como asesor del Banco Mundial y del

gobierno de Estados Unidos en la provisión de asistencia técnica y reformas legales y judiciales en diversos países. Es asesor de las Naciones Unidas, organización para la que ha trabajado en calidad de jefe de Misiones y de director y experto en materia de reforma judicial en países como Afganistán, Jordania, Pakistán, Nigeria y Colombia. Es presidente del Instituto de Acción Ciudadana para la Justicia y la Democracia y miembro del Instituto Hoover de la Universidad de Stanford.

Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en junio de 2015, en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., calle 5 de Febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo, C. P. 52170, Chicahualco, Metepec, Estado de México.

La composición tipográfica se hizo en Arno Pro de 12/14.3, 11/13.2 y 10/11.8

La edición en offset consta de quinientos ejemplares en papel cultural de 90 gramos.

