

RESEÑAS

Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006, 201 pp.

Este libro es un análisis de la estructura y desempeño de la hacienda pública en México, desde la estatización de la banca en 1982 hasta 2005, cuando fue posible sopesar el significado y consecuencias de la controversia constitucional planteada por Vicente Fox ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a finales de 2004, alegando que la presidencia debía controlar el presupuesto de egresos en detrimento de las facultades exclusivas que la Constitución asigna a la Cámara de Diputados. Quien no conoció a don Samuel puede tener la falsa expectativa de que, viniendo de un abogado, se tratará de un análisis plano alrededor de la hacienda pública, que ha sido cubierto en los medios de información con insistencia, aunque con cortedad de entendimiento, en ese periodo. Es cierto que, frecuentemente, los abogados, historiadores y demás estudiosos de la sociedad que prefieren los métodos cualitativos dejan de lado los elementos económicos que se pueden derivar de sus análisis. Éste no es el caso de Del Villar. Él estuvo convencido de que no es posible hacer análisis jurídicos completos si no se toma en cuenta la dimensión política, económica, social e histórica de las ideas, porque es en la intersección de los planos de conocimiento donde emergen puntos de fuga en la comprensión.

Desde la introducción, Del Villar revela que, a pesar de que su punto de partida analítico es la ley, su idea del proceso legal es amplia: “cumplir y hacer cumplir con base en el ejercicio del poder coercitivo del Estado, los derechos y obligaciones de los integrantes de una sociedad y de su gobierno y su conexión con el proceso político y económico” (p. 14).

Este enfoque permite a Del Villar efectuar saltos argumentativos que abarcan todos los grandes temas y problemas en que está inmerso México en estos momentos. Su hipótesis central es que las torceduras de la hacienda pública están detrás tanto de la falta de crecimiento y bienestar económicos, como de la instauración de una partidocracia fundada en la privatización y transacción de bienes públicos en lugar de una democracia participativa, so-

cial y de derecho luego de las elecciones de 2000. Según Del Villar, “la corrupción del régimen en general, y de la función institucional de la hacienda pública en particular, ha estado en el centro de esta decadencia económica y política de México. No sólo estranguló el crecimiento productivo de la economía nacional y atrofió las instituciones fiscales y financieras para sostenerlos; también institucionalizó la violación a la Constitución y a un gobierno al margen de la misma” (p. 12).

Al parecer, en términos conceptuales, la corrupción es el gran enemigo que Del Villar vislumbra en su argumentación. A lo largo del texto la menciona con insistencia. México está anegado de corrupción “política”, “hacendaria”, “empresarial”, pero, sobre todo, “institucional”. La transgresión de códigos éticos hecha norma social es mencionada, sin un intento de definición clara, en todo el libro, y atraviesa la impresión que el autor tiene del país.

La argumentación se hubiera fortalecido con una conceptualización más sólida. Es necesario reconocer que, en cualquier ámbito en que las acciones se vinculen con planteamientos éticos, habrá espacio para la corrupción. En la lista de posibles transgresiones, la corrupción tiene un lugar privilegiado. Sin embargo, “corrupción” es un concepto complicado, porque sus implicaciones son muy diferentes 1) de un actor a otro, 2) de un ámbito de acción a otro, 3) de cierta evidencia disponible a otra, 4) de unos fundamentos normativos a otros, etc. Así, ciudadanos, autoridades políticas, estados, partidos, burócratas, instituciones públicas, empresas, sindicatos, todos pueden ser objetos y sujetos de actos corruptos. Y, obviamente, las formas corruptas varían en sus modalidades, alcances y consecuencias dependiendo de qué actor tomemos como unidad de análisis. De esta forma también se vuelve evidente que la corrupción es una categoría que puede ser analizada en diferentes ámbitos de acción, por lo que es posible que haya corrupción política, económica, procedimental, etcétera.

Y eso no es todo; la dificultad de este tema también radica en la falta de evidencias oportunas. El estudio de este tipo de fenómenos es especialmente complicado porque, por lo general, nunca se sabe qué tanta información está oculta. Siempre quedarán huecos que tal vez jamás serán cubiertos por los documentos oficiales disponibles, aunque no es difícil intuir que la información oficial es apenas una muestra pequeña de la extensión de estas actividades.

Prescindiendo de lo anterior, Del Villar logra recabar la suficiente evidencia para sostener sus impresiones. Su principal fuente de elementos empíricos es la privatización bancaria impulsada por Carlos Salinas de Gortari en 1993, así como la socialización de la deuda que provino de los desfalcos y malos manejos de los banqueros luego de la crisis financiera de

1994, mediante su cargo al presupuesto público con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) como expresión institucional de la injusticia hacendaria. El autor hace un recuento histórico en el que no sólo se sistematiza la información disponible en la prensa y la escasa información oficial —donde sobresale el informe preparado por el consultor Michael Mackey encargado por la Cámara de Diputados ya en el sexenio de Vicente Fox—, sino en el que se destruye muchos de los supuestos y justificaciones que han usado las élites interesadas en mantener la red de intereses privados que han lucrado ilegal e impunemente con recursos públicos. Por ejemplo, ante la idea de que el Fobaproa era la única salida para evitar que el país se cayera a pedazos, Del Villar deja claro que, si bien es cierto que se necesitaba una salida, ésta no fue la más adecuada.

¿El Fobaproa era tan inevitable como se nos ha hecho creer? Quizá, pero lo importante, como se infiere de la lectura, no es qué tan inevitable era, sino por qué se llegó a eso. Del Villar plantea que la socialización de esta deuda fue la respuesta de una élite empresarial irresponsable y un grupo gobernante que estableció políticas y medidas hacendarias fundadas en la inmediatez, en la coyuntura, sin una visión de largo plazo (tan necesaria en los asuntos macroeconómicos). Esta falta de rumbo de los instrumentadores del proyecto neoliberal provocó que, especialmente después de 1982, se enmendara un error con otro más grande, se pagara un desfaldo con uno mayor, pero con cargo al erario. De esta manera, cuando Del Villar retoma casos específicos como la privatización, posterior “rescate” y ulterior venta a manos extranjeras de Banamex, la información que hemos obtenido, fragmentariamente, en la prensa toma una dimensión más amplia y analítica.

Fox había sugerido su rumbo cuando entregó la clave falsa del PAN —en el debate de 2000 entre candidatos presidenciales— para transparentar la nómina del Fobaproa identificada por Mackey. Subordinó su gobierno a los dictados de Gil, sin la autorización del Congreso para inflar ulteriormente la deuda y los pagos del Fobaproa —IPAB a los bancos y a Banamex en particular. Al 31 de marzo de 2004, el IPAB informó que el monto de su deuda con Banamex-Citicorp se había vuelto a multiplicar casi mágicamente para alcanzar 113 576 millones de pesos.

Evidentemente esto apoyó la venta de Roberto Hernández y asociados de Banamex a Citicorp a un precio formidablemente inflado, 12 450 millones de dólares, en relación con su precio de privatización 3 000 millones de dólares —que de por sí se consideraba inflado, pues representaba 2.62 veces su valor en libros. Cabe destacar que el precio de venta de Hernández a Citicorp fue equivalente al reportado por los 18 bancos privatizados por Salinas y a 58% del precio total de las 228 entidades privatizadas por su gobierno por conducto de la SHCP (Pedro Aspe-Guillermo Ortiz).

La venta de Banamex se acompañó del obsequio —a solicitud de los antiguos patronos del secretario de Hacienda— de transferirles 3 600 millones de dólares por concepto de exención de impuestos. El pilón de “intercambio de acciones” con Citicorp, con la exención de impuestos, terminó por diluir, en México, con la responsabilidad, información y escrutinio público, antes baluartes del banco nacional (pp. 79-80).

A más de dar dimensión analítica a los hechos que han marcado la historia de nuestro sistema hacendario reciente, Del Villar aprovecha el entramado conceptual que se desprende de los mismos para realizar una crítica de fondo al sistema de impartición de justicia. Sobresale la manera audaz con que se lanza contra la manipulación política y la laceración del federalismo que, históricamente, han estado implícitas en el juicio de amparo y los demás métodos de control de la constitucionalidad introducidos con las reformas al Poder Judicial por Ernesto Zedillo. Sobre este asunto, Del Villar es tajante: “Un constituyente democrático y con la efectividad de la gran mayoría que se supone debe representar y el rigor y la excelencia que deben guiar sus trabajos, parece ser la única instancia con la representatividad, legitimidad y capacidad necesaria para tomar esas decisiones, cortar el nudo gordiano de estos embrollos atávicos, disolverlos con procedimientos transitorios, aunque firmes, para no trastocar los cursos institucionales y generar la seguridad jurídica necesaria para el establecimiento de un auténtico régimen de derecho y el orden y la solidez institucional para sostenerlo y desarrollarlo” (pp. 164-165).

Estas críticas al Poder Judicial, aparentemente teóricas, están sostenidas en información precisa sobre la serie de aberraciones jurídicas contenidas en las tesis de la SCJN para proteger a los empresarios y funcionarios que se aprovecharon de recursos públicos. Ejemplo de esto es la “garantía constitucional” otorgada por la SCJN para impedir que la Auditoría Superior de la Federación revisara los recursos fiscales transferidos —en muchas ocasiones ilícitamente— por el Banco de México a los bancos privados. Otro ejemplo, según Del Villar, es la determinación de que no era necesario que la Secretaría de Hacienda se sometiera a licitaciones públicas, o que se haya abierto la puerta a la posibilidad de cuestionar la facultad exclusiva, otorgada por la Constitución, de que la Cámara de Diputados determine el presupuesto de egresos. Detrás de este tipo de decisiones judiciales —entre otras, también retoma el caso del desafuero de López Obrador—, dice Del Villar, se entrevé la manera en que hasta las más altas esferas del sistema de impartición de justicia están permeadas por la corrupción institucionalizada o, por lo menos, se mantienen subordinadas a las redes de intereses que la han sostenido.

No es novedad que los intereses individuales se contradigan con la aspiración —implícita en la democracia— de defender el bien público. Desde Ma-

quiavelo hemos visto que las labores del Estado se ven empañadas por la búsqueda de bienestar privado por parte de los gobernantes y administradores públicos. Sin embargo, este libro deja claro que, con la preeminencia actual del neoliberalismo, armado con la globalización como justificación discursiva y la economía de mercado como energía instrumentadora, la corrupción en el manejo de los bienes públicos se agravó, debido a la inclusión de nuevos actores y mayores incentivos para torcer el bien colectivo, apropiarse ilegítima e ilegalmente de lo público y transar con los marcos normativos.

Este libro es una gran aportación respecto de los retos conceptuales y políticos de lo que Del Villar llama el paso del imperio de la ley a la “dictadura de la corrupción” en México. Sin embargo creo que hay mucho por pensar aún tanto en términos conceptuales como políticos. Una de las principales tareas que deja este libro es determinar el papel y las consecuencias del aumento de la influencia de la clase empresarial en nuestro país. Tengo la impresión de que éste es un tema que no se ha debatido con suficiencia en términos conceptuales, ni empíricos y, ni siquiera, periodísticos. Si se revisa la literatura académica sobre el empresariado en México, vemos cómo se centra principalmente en la manera en que se han insertado en la vida de nuestro país con los procesos de apertura política y económica. Temas como su papel en el establecimiento de redes corruptas de intereses, como las tratadas por Del Villar, están aún por desarrollarse.

Retomemos el asunto conceptual sobre el papel de los empresarios en actividades corruptas para tratar de ubicar las aportaciones de este libro y los principales retos sobre el tema. Jorge Malem Seña plantea un modelo amplio para la comprensión de la corrupción que bien puede ser contrapunteado con lo dicho por otros analistas. Malem dice que un acto debe conllevar cinco elementos para ser considerado corrupto:

1) La violación de un deber posicional. Esto se relaciona con lo que plantea Fernando Escalante acerca de que “no se trata de infracciones *personales* de los funcionarios, son infracciones ‘funcionales’ en el ejercicio de [un] cargo.”¹

2) La existencia de un marco normativo. Esta consideración abre la posibilidad de que el punto de referencia para juzgar un acto no sea sólo una postura que obedezca a cierta moralidad. En este sentido el marco normativo puede ser jurídico, económico, consuetudinario, etc., lo que es especialmente pertinente no sólo para los casos de corrupción política que trata Escalante.²

¹ Jorge F. Malem Seña, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2000, p. 329.

² Fernando Escalante, “Notas para una teoría sobre la corrupción”, *Foro Internacional*, vol. 21, núm. 2, 1991.

3) No ser necesariamente ilegal, ya que, por ejemplo, puede ser un pago encaminado a que se cumpla la ley.

4) Buscar un beneficio extraposicional, lo que lo vincula con lo dicho en el punto uno.

5) Realizarse en secreto o, por lo menos, con discreción.³ Esta última característica muestra que Malem tiene una visión diferente de la de los autores que se centran en las actitudes de las élites y la opinión pública, ya que no pone tanto énfasis en la discusión pública de los actos corruptos, sino todo lo contrario. Con esta afirmación se puede inferir que, dado el carácter secreto de la corrupción, las actitudes públicas frente al fenómeno pueden dar pocos elementos de análisis, lo cual en el caso mexicano –Del Villar lo demuestra– no es cierto.

A partir de la evidencia mostrada en este libro, una de las principales críticas que se pueden hacer a la propuesta de Malem es que, a pesar de plantearlo, no resuelve el problema de la falta de un marco normativo de carácter universal que permita obviar las diferencias culturales que hacen que un acto, un “deber posicional” o un “beneficio extraposicional” sean diferentes de un país a otro. Como se desprende de *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, nuestro país no cuenta aún con un entramado legal que haga justicia a las aspiraciones de un verdadero régimen democrático y con un Estado de derecho cimentado.

El recuento de burlas y fracasos para combatir la corrupción en México merece una explicación más o menos elaborada. En este sentido, Fernando Escalante propone que “la lógica del mercado es, por su naturaleza, expansiva: es potencialmente universal. Es casi evidente, en consecuencia, que los mercados ‘artificiales’ de limitación, regulación y promoción económica han de provocar tensiones entre dos lógicas contrapuestas: el interés individual de la acumulación y el interés público de su regulación. En los puntos críticos, esa tensión tenderá a resolverse por la abierta ilegalidad empresarial, o la corrupción”.⁴

Comparto con Escalante la idea de que la corrupción de estos actores se explica en parte por la brecha entre la lógica del mercado y la del Estado, de lo individual y lo colectivo. Sin embargo, creo que, aún más que eso, la corrupción en México en general y en la hacienda pública en particular refleja una brecha –y a veces una contradicción– entre los principios fundamentales de la lógica del mercado que ha agravado un asunto de rancias raíces históricas, al grado de convertirlo en un problema endémico e inescapable.

³ Malem, *op. cit.*, especialmente p. 25.

⁴ Escalante, *art. cit.*, p. 334.

Efectivamente, el proyecto neoliberal en la economía ha triunfado y cada vez parece más difícil siquiera pensar en evitarlo. Desde que David Ricardo presentó su idea acerca de las ventajas comparativas y Adam Smith planteó los fundamentos del liberalismo económico este discurso ha dominado la esfera económica desde los pequeños intercambios hasta el comercio internacional, y en la actualidad se ha erigido incluso como proyecto político y ético.

Como plantea Pedro Montes, “la teoría clásica del comercio internacional se ha mantenido vigente a lo largo del tiempo, sin sufrir ataques definitivos. Esta permanencia del aparato teórico del libre cambio tiene que ver[...] con el hecho de que el comercio internacional no se ha ajustado nunca estrictamente a los supuestos contemplados por la teoría. Ésta recomendaba una política, pero la realidad aconsejaba otra”.⁵ En el caso de la corrupción de empresas puede observarse de manera clara esta falta de correspondencia entre las ideas y las acciones. Ningún liberal coherente negaría que la búsqueda de aumentar sus ventajas comparativas es una acción racional para los agentes del mercado. En última instancia, la corrupción de funcionarios por parte de una empresa no es otra cosa que el intento de un agente de mercado por aumentar sus ventajas comparativas frente a sus posibles competidores, un mecanismo de maximización de utilidades mediante el rompimiento de los límites impuestos por el Estado, las burocracias y los otros agentes que coadyuvan a las imperfecciones de los mercados.

Sin embargo, también es cierto que se puede argumentar que este tipo de acciones son señal de la utilización de medios que promueven la competencia desleal, lo que asimismo es un elemento que empeora las imperfecciones de los mercados. En este sentido la competencia leal se contraponen a la búsqueda de ventajas comparativas por medios “corruptos” por parte de empresas.

Quiénes están a favor de la competencia leal están en lucha constante contra los agentes del mercado que buscan ventajas comparativas por estos medios. En esta lucha se perfilan dos grupos: los institucionalistas y los moralistas. Los primeros pugnan por la creación de órganos estatales que aseguren el buen funcionamiento de los mercados mediante la creación de incentivos negativos, es decir, sanciones contra los que buscan en la corrupción un medio para competir mejor con sus rivales comerciales.

Con esto, los liberales institucionalistas han tenido que abandonar la idea de que “el mejor Estado es el que no existe” para reconocer que el mundo necesita de normas y coerción ante el carácter fantasmagórico de

⁵ Pedro Montes, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1996.

las promesas de una mano invisible que algún día ordenará al mundo. De esta forma, los liberales han creado tensiones en su proyecto, ya que las funciones y el tamaño ideal del Estado tanto en el ámbito internacional como en el interno quedan indefinidos, en el mejor de los casos, y prácticamente vacíos cuando los proyectos de liberación de mercados y reducción de la intervención estatal han avanzado mucho.

A este grupo sólo habría que recordarles que las acciones individuales siempre irán más allá de las coacciones colectivas, por lo que por más respuestas multilaterales e imposiciones coercitivas que haya siempre habrá empresas dispuestas a arriesgarse mientras los incentivos que las leyes del mercado dan a la corrupción se mantengan. El desarrollo del sexenio ha evidenciado que los liberales institucionalistas en nuestro país están, principalmente, representados por el sector empresarial del PAN. Los funcionarios del sexenio fueron insistentes en la necesidad de alcanzar el Estado de derecho democrático. Sin embargo, no atacaron de frente los actos de corrupción del sector privado coludido con funcionarios de este y otros sexenios, ni estuvieron dispuestos a enfrentarse a la necesidad de crear un nuevo marco legal. Creo que la explicación de este divorcio entre el discurso y las acciones se encuentra precisamente en el traslape de intereses y las contradicciones inherentes a su ideología.

Pero, ¿qué diferencia a los institucionalistas de Del Villar?, ¿no es él un institucionalista que plantea la necesidad de una nueva constitución? Efectivamente, Del Villar plantea la necesidad de nuevas leyes, pero con muchos matices que lo diferencian de los institucionalistas liberales. En primer lugar, sus ideas están fundadas en un sentido de la realidad y no sólo en la dogmática jurídica que caracteriza al grupo institucionalista liberal —que llega al extremo de subordinar la justicia a la letra de la ley. En segundo término, Del Villar plantea la necesidad de que la ley se conserve por encima de los intereses individuales, incluso cuando esté en juego el mantenimiento de redes de complicidad que puedan poner en peligro a grupos empresariales y políticos que sostienen el sistema económico imperante. El tercer elemento de diferenciación de Del Villar es su toma de distancia respecto del neoliberalismo. Esto le permite esquivar las contradicciones implícitas en el proyecto económico dominante a favor de la instauración de la ley.

El grupo de los moralistas, por su parte, plantea la creación de normas universalmente compartidas que sirvan como marco ético para que las acciones de los agentes que están compitiendo en el mercado sean leales. En México, los moralistas están representados por las empresas que forman el Consejo Mexicano de la Comunicación (recuérdese su campaña: “Al que dé mordida llámalo así: ¡corrupto!”). A este grupo habría que recordarle, en primer lugar, que la competencia no sigue principios éticos, puesto que

es un principio en sí misma que implica más relaciones de poder que buenas intenciones. La competencia como principio plenamente aceptado por quienes defienden el mercado es una pugna por ser más eficiente, dar valor agregado a los productos, vender más. La competencia no es una lucha por ver quién se acerca más a una idea metafísica del bien, sino la búsqueda del triunfo sobre los otros; no es una lucha por lo humanamente correcto sino por lo técnica y económicamente correcto. De ahí que los intentos por moralizar lo amoral estén condenados al fracaso, al menos que se quiera cometer el despropósito de convertir la amoralidad del mercado en ética universal.

Del Villar deja en claro que el fracaso de la lucha contra la corrupción no se debe a la existencia de grupos que, desde posturas diferentes, se enfrentan a la imposición de la lógica del mercado y el principio de la competencia como moral universal, sino a las contradicciones del propio discurso neoliberal. En temas como el tratado por Samuel del Villar se quiebra la proclividad al entusiasmo del neoliberalismo económico, se manifiestan sus contradicciones internas en la práctica del proceso económico y judicial, se hace evidente que, muy a su pesar, no todo lo bueno viene junto y que este mundo es más complicado de lo que su presunción universalista supone.

FROYLÁN ENCISO

Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.

Considero que el libro *Gobernanza y gestión pública*, de Luis F. Aguilar, es un texto muy sólido que no sólo hace una lectura exhaustiva y cuidadosa de la literatura sobre los temas de que se ocupa, sino que también ofrece explicaciones construidas por el propio autor que permiten entender los alcances teóricos, así como el uso que puede hacerse de ese arsenal de ideas para tomar decisiones y mejorar la gestión pública hasta el punto de generar escenarios para una cabal gobernanza. Mi comentario se ocupa de lo que, a mi juicio, son las contribuciones más notables del libro y quizá también algunas de sus ausencias.

Primero, el tema de la crisis aparece como una constante que cruza transversalmente las ideas contenidas en el libro y desemboca en una rica discusión sobre los cambios que se han experimentado tanto en las teorías como en las prácticas que han regido el comportamiento de las administraciones públicas, registrándose un notable tránsito entre lo que se estu-