

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (coordinadora). *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2015), 220 pp.

ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA
*Universidad Autónoma de
la Ciudad de México*

Como sabemos, México no es bien evaluado en cuanto a corrupción. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad de 2015, México se ubicó en el segundo lugar como el país más corrupto en un *ranking* de 59 países de la Organización de las Naciones Unidas, por debajo de Filipinas y superando a Turquía, Rusia, República de Corea, Jamaica, entre otros. El índice de Percepción de la Corrupción de 2014 nos ubicó en el lugar 103 de 175 países, ubicación que nuestro país comparte con Bolivia, Moldavia y Níger, y nos colocó al final de la lista de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Se trata de un problema de grueso calado. Y es que los costos económicos, políticos y sociales son preocupantes. En el caso mexicano, la pérdida de 2% del Producto Interno Bruto; la

insatisfacción con la democracia y la desconfianza en las instituciones; así como que 14% del ingreso promedio anual de los hogares se destina a corrupción, aunado a la correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia existente en nuestro país, ejemplifican estos costos. En ese tenor de ideas, el libro *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, coordinado por Irma Eréndira Sandoval, no podría ser más pertinente en tiempos en que nuestra democracia padece problemas como la corrupción, a la cual se suma el hecho de que la clase política se ha alejado cada vez más de las demandas ciudadanas y que día a día proporciona evidencia del cinismo que priva al anteponer el interés particular al general.

Además de ello, el trabajo en cuestión tiene tres aspectos que deben resaltarse. El primero es que

está escrito de tal forma que el lector podrá leer capítulo a capítulo, o bien, revisar toda la obra si quiere obtener una comprensión general de la transversalidad de la corrupción en torno a las asociaciones público-privadas y los poderes fácticos. Es decir, los textos son autocontenidos y además están escritos de tal forma que permiten que el lector, familiarizado o no, pueda leer sobre opacidad financiera, poderes fácticos, asociaciones público-privadas (APP) o crimen organizado. El segundo es que el libro tiene una gran virtud, la capacidad analítica de los autores para abrir una gran cantidad de líneas de investigación y dejar constancia de ello a través de estudios sistemáticos, los cuales incluyen bibliografía reciente y pertinente. El tercero lo constituye la exhaustiva búsqueda que realizaron los autores para sustentar su afirmación de que las APP y los poderes fácticos representan un riesgo para el interés público, aunado a un claro ejemplo de opacidad, corrupción y conflictos de interés. Dicha afirmación, a lo largo del texto, se encuentra apoyada por datos duros, la mayoría incluso de sectores gubernamentales.

La estructura del libro, que parte de lo general a lo particular, es la siguiente. Los primeros tres capítulos abarcan el tema de la opacidad financiera y empresarial. En ese sentido, el capítulo de Wesley Marshall documenta el rentismo financiero y la incapacidad del Estado para regular a los bancos a nivel internacional, en tanto que el trabajo de Francisco Ibarra Palafox da una visión a mediano plazo sobre el rescate financiero de la banca en el sexenio de Ernesto Zedillo

Ponce de León, el cual debe ser entendido como el esfuerzo del gobierno por mantener el predominio de los privilegios de los grandes empresarios en nuestro país. El trabajo de Eugenia Correa, por su parte, analiza el tema de las burbujas especulativas, las cuales tienen el efecto de concentrar la riqueza y el ingreso. Lo anterior no podría suceder sin la enorme influencia de los grupos económicos de poder en la toma de decisiones.

Antes de desarrollar los siguientes capítulos es necesario hacer un breve paréntesis para dar cuenta de la importancia de las APP en nuestro país. Se trata de un esquema de inversión en el que el sector privado, en colaboración con el sector público, ya sean gobiernos federales o estatales, participan en la construcción de infraestructura y/o provisión de servicios en rubros clave como educación, salud, distribución del servicio de agua, transporte público, y sectores carretero y penitenciario.

En México la iniciativa presidencial de Ley de APP fue aprobada en enero de 2012 y contó con el apoyo de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. Existen dos tipos de APP en términos generales; la diferencia estriba en la forma en que los privados recuperan su inversión. En primer lugar se encuentran las que reciben un pago por el uso, ya sea a través del cobro de una tarifa al usuario, o bien, de un pago que realiza el Estado cada vez que el usuario utiliza la obra. Esta modalidad normalmente se utiliza en carreteras y puentes. En segundo lugar se encuentran aquellas en que el Estado

realiza pagos diferidos en el tiempo por la disponibilidad del servicio de infraestructura, una modalidad que usualmente se emplea en hospitales y cárceles. Así, el esquema APP representa la reingeniería de la labor del Estado en la provisión de servicios públicos e infraestructura. De ahí la pertinencia de los textos dedicados a las APP.

El cuarto capítulo, de Jorge Witker, aborda las contradicciones de la Ley de APP con la Constitución. El autor plantea que dicha ley es un ejemplo de dispraxis, lo cual significa que dentro de distintos sectores se observa que el comportamiento gubernamental omite considerar los beneficios o ventajas de interés público a cambio de favorecer intereses privados.

El quinto capítulo, de Irma Eréndira Sandoval, presenta un exhaustivo análisis conceptual que permite evidenciar el sesgo ideológico de ciertas visiones que aplauden los beneficios en términos administrativos, gerenciales y financieros, pero descuidan el incremento de la deuda pública y la vulneración de los derechos fundamentales, y pasan por alto la intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo. De ahí que plantea que las APP sintetizan lo peor de los ámbitos privado y público, ya que no son privatizaciones en que el empresario asuma riesgos y responsabilidades, ni son esquemas públicos tradicionales, pues no incluyen mecanismos de rendición de cuentas.

El sexto capítulo, de Asa Cristina Laurell y Joel Herrera, da cuenta de experiencias internacionales relativas al funcionamiento de las APP en el sec-

tor salud en democracias consolidadas; tal es el caso de los proyectos Private Finance Initiative del sector hospitalario inglés; en dicho contexto, pese a contar con recursos equivalentes a 2% del PIB de 1997 a 2008, solamente destinaron 14.5% de ese dinero a construir y equipar nuevos hospitales, por lo cual sostienen que las APP implican altos costos sociales y en la calidad de la democracia.

El séptimo capítulo, de Víctor Ampudia, presenta un análisis jurídico de la ley de APP. El autor sostiene que dicha normatividad implica riesgos, ya que no contempla mecanismos de control, vigilancia y evaluación del sector privado; y a ello se suma que no existen salvaguardas procesales en la expropiación de tierras o la obligación de llevar a cabo licitaciones para el otorgamiento de proyectos.

Los capítulos ocho y nueve se enfocan en un tema de gran importancia para la democracia mexicana: los medios de comunicación. No son pocas las investigaciones que han mostrado a dichos medios como poderes fácticos, en tanto obstáculos para la pluralidad, pues dichas empresas recurren en los tribunales a artimañas jurídicas y, aprovechando la debilidad de los órganos reguladores del Estado, impiden que exista competencia. De los 863 canales de televisión abierta existentes en México, 62% son detentados por Televisa y TV Azteca. Si de ese total se descuentan los canales en manos de gobiernos estatales y del gobierno federal, así como los de carácter educativo, restan 566 estaciones de carácter comercial, 94% de ellas adjudicadas a las dos televisoras.

Dicho lo anterior, los textos que presenta el libro resultan pertinentes, pues no se centran en describir la concentración, sino que intentan explicarla. El trabajo de Florence Toussaint y Josela Romero revela algunas de las estructuras económicas y políticas que han permitido que las televisoras se fortalezcan por encima de los poderes constituidos, a través de prácticas de corrupción, así como del otorgamiento de beneficios económicos y fiscales a cambio de imponer mediáticamente la línea ideológica dictada por el gobierno. El capítulo incluye un ejemplo reciente en el que se abordan los beneficios, entre ellos los fiscales, otorgados a las televisoras a través de las fundaciones con fines sociales. Dichos beneficios para las televisoras son importantes, ya que no sólo implican las donaciones de la gente, sino que también aprovechan las ventajas fiscales que les otorga el Estado. Más aún, obtienen un dividendo simbólico al proyectar la imagen de empresas socialmente responsables.

El capítulo nueve, a cargo de Justine Dupuy y Miguel Pulido, muestra la relación entre el poder público y las televisoras en torno al otorgamiento de la publicidad oficial. El texto plantea la transición de una situación en la cual la televisión abierta era un “soldado del presidente” hacia otra en que las televisoras han tomado conciencia del poder adquirido y lo utilizan para conseguir contratos millonarios de publicidad oficial. Al respecto debe resaltarse la inexistente transparencia en los montos por concepto de publicidad oficial.

Antes de pasar al capítulo 10 vale la pena hacer una nota aclaratoria, pues el tema que se aborda en éste son los vacíos de poder del Estado mexicano frente al crimen organizado, otro poder fáctico que debilita nuestra incipiente democracia. La violencia y la inseguridad crecieron desde 2007, el número de homicidios dolosos, el robo, el secuestro, la extorsión, así como la percepción de inseguridad en la ciudadanía dan cuenta de ello.

En ese sentido, Edgardo Buscaglia, autor del último capítulo, resalta que el crimen organizado representa un obstáculo para el desarrollo de la democracia. Por ello, recomienda una serie de políticas para combatir la delincuencia organizada: la primera es la introducción de controles más eficaces en la toma de decisiones judiciales que puedan reducir la frecuencia de abusos de la discrecionalidad procedimental; la segunda, el aumento en el decomiso de activos provenientes de negocios o personas legalmente establecidas pero vinculadas con empresas criminales, con base en sistemas efectivos de inteligencia financiera; la tercera, 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.

Quiero concluir resaltando que el libro da un buen paso para la construcción de un nuevo marco teórico que permita entender la transparencia y el combate de la corrupción, que incluya al sector público, al privado, el financiero y los medios de comunicación. Al tiempo que, a

través de estudios sustentados teórica, metodológica y empíricamente, permite apreciar una amplia y entrelazada

cadena de líneas de investigación relacionadas con la corrupción.