

Libre mercado y corrupción legal: la costosa experiencia mexicana

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES*

En 2015, presentamos el documento titulado “Corrupción: entre el discurso del interés público y la práctica del interés privado”,¹ que se elaboró en el contexto del caso “Casa Blanca” y de la aprobación y promulgación, en mayo de ese año, del denominado Sistema Nacional Anticorrupción. Qué lejos estábamos, sin embargo, de la serie de constataciones sobre ocultamientos, evasión, elusión y desviación de recursos económicos que han ocurrido desde entonces.

La problemática no se reduce solo al universo nacional, si bien México ha sido un participante asiduo de los diversos escándalos financieros que han ocurrido desde 2015, tales como los “Panama Papers”, los “Singapur Papers” (por el involucramiento básico de los exdirectivos de Petróleos Mexicanos), los “Bahamas leaks” y los “Paradise Papers”. La corrupción está estructuralmente asociada a los procesos de polarización económica tanto al interior como entre las naciones, particularmente a partir del apogeo de las estrategias de liberalización económica.

* Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo electrónico: iroman@iteso.mx

1. Román Morales, Luis Ignacio. “Corrupción: entre el discurso del interés público y la práctica del interés privado”, en *Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias* (Análisis Plural, primer semestre de 2015), ITESO, Guadalajara, 2015, pp. 107-123.

En un principio, razonando en una lógica defensora de la liberalización económica, la afirmación anterior es un despropósito, pues el libre mercado asigna los precios conforme a la productividad de los factores y, por consiguiente, se obtiene mayor remuneración en razón de su productividad, y no de prácticas corruptas o de otras razones asociadas a la explotación o a la injusticia.

En contraparte, cabe señalar que los comportamientos de las instituciones y la operación de los mercados no son mecánicas ni responden a una sola causa. Sería aberrante juzgar como corrupta a toda persona que disponga de altos recursos económicos, por ese solo hecho. Sin embargo, el detentar un especialmente alto nivel económico, tampoco puede atribuirse automáticamente a razones de productividad, desligando las situaciones particulares del entorno económico que atiza la concentración de riqueza. El argumentar como única causalidad de la obtención de riqueza a la eficiencia, sería tan aberrante como achacársela solo a la corrupción.

Si no es posible determinar causas únicas para explicar la concentración de la riqueza y la polarización social, cabe, al menos, abordar algunos aspectos ligados a las prácticas de fuga y ocultamiento de fortunas, así como de la desviación de recursos con fines políticos que tienden a favorecer políticas promotoras del denominado libre mercado.

1. LIBRE MERCADO, EFICIENCIA, COMPETITIVIDAD Y... ¿DEMOCRACIA?

En la teoría económica predominante en México y en la órbita de la defensa del libre mercado sin cortapisas, es decir, en la teoría neoclásica y sus diversas derivaciones desde mediados del siglo XX hasta la fecha (monetarismo, capital humano, expectativas racionales, consenso de Washington, etcétera), se supone que el producto generado socialmente se reparte entre la sociedad que lo produjo en función de la contribución de cada “factor” (capital y trabajo) a la generación de tal riqueza.

El empresario se lleva la tajada del pastel derivada de la productividad del capital, el trabajador obtiene sus ingresos por la productividad de su trabajo y el estado no requiere producir sino solo imponer un pago por parte de la sociedad para poder financiarse (especialmente mediante los impuestos, como el ISR, el IVA o el IEPS, los derechos, como las cuotas al IMSS, y los aprovechamientos, como las multas). Desde esta perspectiva, no puede haber injusticia alguna: los ingresos de cada quien son el resultado de lo que cada quien aporta a la generación de nueva riqueza.

El gran problema es pasar del razonamiento económico de un mero supuesto teórico a una especie de Ley inmutable, y por lo tanto, incuestionable, de la ciencia. Bajo tal razonamiento no es posible aumentar los salarios si no aumenta la productividad del trabajo, y además, toda participación económica del estado es perversa. Si una economía es guiada por esta lógica y los resultados son negativos, se achacan estos a las “externalidades”, a la mala aplicación de buenas políticas, a que lo que se hizo fue correcto, pero no suficiente, a que si no se hubiesen tomado tales decisiones la situación sería peor, etcétera. Se generan una infinidad de explicaciones que coinciden con un reconocimiento implícito básico: si la teoría no se corresponde con la realidad, hay que mantener la teoría, la realidad es desdeñable.

El objetivo real que se ha privilegiado en las últimas décadas no ha sido el del desarrollo social, la sustentabilidad socioambiental, la equidad social y la reducción de la desigualdad, el trabajo digno o el bienestar colectivo, sino la competitividad; es decir, la capacidad de atraer inversión y talento. No es que en el discurso predominante no se quiera lo otro sino que se considera que la competitividad es la condición previa para todo lo demás.

A partir de estos discursos, surgen dos preguntas: ¿el ingreso de los altos directivos, accionistas y propietarios directos de las grandes empresas es derivado solo de su productividad personal? ¿El ser más competitivo implica real y generalmente un mayor crecimiento, equidad social y sustentabilidad ambiental? A ninguna de estas dos

interrogantes se ofrecen respuestas afirmativas demostrables. Cabe entonces preguntarse cómo se logra la generación y expansión de las grandes fortunas personales y familiares que se advierten en listados como el de *Forbes*, a nivel mundial, o de *Expansión*, a escala nacional. Generalmente, se establece la carga de la prueba de que son productivos a los trabajadores, no a los empresarios. Finalmente, la productividad, salvo en el caso de la comparación de dos trabajos idénticos en condiciones idénticas, no es una cuestión que pueda ser medida individualmente.

La productividad de una empresa es resultado del trabajo conjunto de todos los que laboran en ella e incluso de sus proveedores, de los trabajadores subcontractados y del propio entorno que fija los precios y el mercado de los productos o servicios que se generan. No es un asunto de carácter personal o derivado únicamente de la capacitación de los trabajadores.

Thomas Piketty, en *El capital en el siglo XXI*, subraya que un factor esencial en la obtención de grandes fortunas es simplemente la herencia de las fortunas previas. Esto significa que gran parte de la concentración del poder económico en pocas manos no está determinado por la productividad de los poseedores de esas manos sino por lo que les llegó desde la cuna. Curiosamente, esta población no tiene necesidad de ser productiva ni competitiva sino que basta con que ejerza la presión necesaria para que los demás sean productivos y competitivos. En una lógica individual esto puede ser calificado como explotación, pero sería debatible que se le etiquetara como corrupción, pues finalmente, son actores privados buscando el interés privado.

La situación cambia cuando este interés privado es disfrazado de interés público y se privilegia una lógica de toma de decisiones que, en el plano social se impone sobre los derechos y la cohesión sociales. En esa circunstancia se pierde, válida o no, cualquier lógica de “equilibrio entre los factores” y se genera una estrategia que privilegia la generación de riqueza orientada en favor de quienes ya disponían de todos los privilegios y no necesitan demostrar que son productivos ni compe-

titivos, y en contra de quienes tienen que vivir de su propio trabajo y no de generaciones pasadas y a quienes se les obliga a demostrar lo indemostrable: que individualmente son lo suficientemente productivos como para merecer un trabajo digno. El lector podrá juzgar si ahí hay o no un problema de corrupción.

En el caso mexicano, la única referencia a las herencias como fuente de ingreso público federal es, en el capítulo de Aprovechamientos de la ley en la materia, lo referido al rubro 05: “Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación”. El monto recaudable por este rubro ha sido, sistemáticamente, de cero pesos durante todo lo que va de del siglo XXI.²

Aun suponiendo (sin conceder) que la productividad fuese perfectamente individualizable, podría ponerse en tela de juicio la relación entre la justicia y la remuneración al trabajo. Cuando un trabajador es menos productivo por contar con alguna discapacidad específica, por su edad, por las condiciones de alimentación, de salud o de educación en que creció o que se encuentra en el momento de su trabajo, o por otras circunstancias no imputables a una voluntad propia... ¿merece una menor remuneración con respecto al que es más productivo, aunque este último haya hecho un menor esfuerzo para obtener tal producción? Si el acceso a los derechos depende de su competitividad, ¿las personas en desventaja tienen menos derechos que los que están en mejor situación?

2. DE LOS PANAMA PAPERS A LOS PARADISE PAPERS

Hagamos a un lado, por el momento, la cuestión de la medición de la productividad, la reproducción intergeneracional de las fortunas y la

2. A partir de la revisión de las leyes de ingresos de la federación 2000–2017 y la Iniciativa de Ley de Ingresos 2018.

relación entre productividad y las condiciones personales y familiares que pueden afectarla. Centrémonos en el premio a la habilidad empresarial por hacer un buen negocio.

Imaginemos que usted o yo contamos con un recurso disponible para inversión del equivalente, en pesos, a diez millones de dólares (alrededor de 200 millones de pesos). Si dispusiéramos de ese monto, seguramente también tendrían otros activos de carácter empresarial o, al menos, mobiliario e inmobiliario. En tales circunstancias, sería muy probable que, en el entorno de una estructura de poder económico altamente concentrada, dispusiéramos de familiares, amistades, empleados o contactos (capital social) que pudiera proporcionarnos información privilegiada o simplemente bien fundamentada sobre la inminencia de una devaluación significativa.

En tales circunstancias, usted o yo tendríamos la posibilidad de cambiar rápidamente nuestros pesos a dólares, oro, acciones en los mercados bursátiles internacionales o hasta criptomonedas. Si se presentase una devaluación, inmediatamente nosotros habríamos aumentado nuestra riqueza medida en pesos en la misma proporción de la devaluación, más los intereses generados en el mercado de destino. Buen negocio.

Ya con el dinero colocado en un “sitio seguro” y con México sufriendo la devaluación, la inflación, la propia fuga de divisas, la desinversión y la escasez de empleo, sería natural que el gobierno generara nuevos y variados incentivos para repatriar capitales: subsidios por inversión en electricidad, agua, pago de cuotas a la seguridad social, exención de impuestos, dotación de terrenos, etcétera. Dicho en otras palabras, a la fortuna preexistente se le agregaría la ganancia por devaluación, el interés obtenido en el extranjero y los subsidios y exoneraciones fiscales creadas por el gobierno, para que yo regrese lo que originalmente eran 200 millones de pesos y que rápidamente se convertirían en una cifra mucho mayor.

Los que pagarían la crisis serían otros, los que no tenían fortunas para especular con la situación interna; es decir, todos salvo una pro-

porción ínfima de la población. ¿El incremento de esta fortuna, a través de los medios descritos, puede ser denominado “premio a la productividad”? Dada la liberalización de los mercados financieros, lo que se hizo no necesariamente fue una acción ilegal... ¿Ello significa que no hubo corrupción? Nuevamente, el juicio queda a cargo del lector.

A partir de 2016, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) ha develado diversos expedientes que dan cuenta de una enorme diversidad de operaciones de ocultamiento de fondos a escala internacional, particularmente, a través de los denominados “paraísos financieros internacionales” constituidos básicamente por países en los que las tasas impositivas son prácticamente nulas y permiten la llegada y salida de divisas sin mayores controles. A continuación se presentan algunos de los casos documentados por el ICIJ.³

Para ingresar a la “Lista de Forbes”, la de las personas más acaudaladas del mundo, se requiere disponer de una fortuna de alrededor de 1,000 millones de dólares. El dueño de Grupo Higa, Juan Armando Hinojosa Cantú, famoso por ser el constructor de la Casa Blanca presidencial de Las Lomas y uno de los principales contratistas en las administraciones estatal y federal del presidente Enrique Peña Nieto, depositó y circuló alrededor del mundo 100 millones de dólares. Faltaría saber qué proporción representa ese monto de su fortuna total y en cuántas otras operaciones financieras deslocalizadas “*offshore*” pudiese haber participado (creando empresas fantasmas en otros países para evitar el pago de impuestos o tener que exhibir el origen de los recursos).

El caso es que 100 millones de dólares equivalen a alrededor de 2,000 millones de pesos al tipo de cambio de enero de 2018, lo que representa 62,013 salarios mínimos anuales, similar a la suma de los presupuestos de la Secretaría de la Función Pública (responsable, justamente, del buen uso de los recursos públicos y cuyo gasto programado ascendía

3. Mayor información en el sitio electrónico de tal organización en: www.icij.org

a 1,192 millones) y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (1,098.5 millones). De hecho, se trata de un monto superior al presupuesto anual de la Oficina de la Presidencia de la República (1,797.4 millones de pesos). ¿De dónde salió tanto dinero?

Supongamos que tal fortuna fue el resultado de la alta eficiencia, calidad y productividad de Grupo Higa (aunque en ese caso, convendría saber qué tanto se han beneficiado los obreros y albañiles de tan buenos resultados). ¿Cuántos impuestos debió entonces de haber pagado y cuántos realmente pagó? ¿Cómo pudieron pasar inadvertidas tales utilidades, de tal modo que pudieran ser colocadas en paraísos financieros internacionales?

Ahora, suponiendo que Grupo Higa no fuese la extraordinaria empresa de calidad mundial, ¿en qué contratos ha participado que le generasen tales ganancias? ¿Quién, cuándo y cómo se les asignó? ¿De dónde salieron los recursos para hacer tales pagos: impuestos, deuda pública, derechos pagados por Pemex cuando el precio del petróleo era alto y financiaba 35% del gasto público nacional?

“Al mejor cazador se le va la liebre”. Posiblemente, el caso del señor Hinojosa haya sido completamente excepcional y no existan otros similares. Pero si no fuese así, ¿cuántos personajes y empresas han estado en condiciones de fugar inmensas fortunas sin que sepamos cómo se obtuvieron, cuántos impuestos pagaron, a dónde fueron a parar y a quiénes, específicamente, beneficiaron? La revista *Proceso* señaló el caso de un contratista de Petróleos Mexicanos que le rentó, a través de mecanismos *offshore* (ventilados por los *Panama Papers*), tres plataformas petroleras a Pemex por 1.5 millones dólares diarios sin que dejara utilidad alguna para la ahora “empresa productiva del estado”.⁴

4. Carrasco, Jorge & Tourliere, Mathieu. “Laberinto de empresas fantasma para exprimir a Pemex”, en *Proceso*, 16 de abril de 2016.

Cuándo Thomas Piketty se presentó en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, en 2014, se le preguntó por qué en su obra más conocida (*El capital en el siglo XXI*) no hacía alusión a México, a pesar de presentar información pormenorizada de casi un centenar de países. El autor respondió que no era por desinterés sino por la profunda opacidad en la información fiscal del país. Aunque durante 2017 teóricamente se abrió una base de datos sobre los pagos agregados de impuesto sobre la renta (ISR), la posibilidad efectiva de contar con la información manejable sigue siendo sumamente limitada.

El nivel del secreto bancario, la confidencialidad fiscal y particularmente los créditos fiscales en favor de grandes corporativos no favorecen mucho la transparencia ni la rendición de cuentas, más allá de su legalidad. Tal parece que la economía mexicana no da para que el ingreso de gente que labora frecuentemente más de 56 o 64 horas semanales pueda adquirir la canasta básica; solo da para que unos pocos fuguen del país miles de millones de dólares y puedan entrar a la lista de *Forbes*. Estos últimos sí pueden ser juzgados de productivos en una lógica tradicional.

La revista *Proceso* detalla cómo se aprovechó un convenio en el que era inexistente la posibilidad de fiscalizar el origen y destino de recursos enviados desde México a Singapur, lugar donde no están gravados los ingresos de origen extranjero.⁵ El “Convenio Modificatorio de doble tributación” permitió que México hiciera grandes operaciones en aquel país, especialmente Pemex en la época en que lo dirigía Emilio Lozoya. Según *Proceso*, la firma del convenio se efectuó el 8 de diciembre de 2011 por parte de México y la hizo José Antonio Meade, quien era secretario de Hacienda.

Proceso señala que lo anterior permitió el desarrollo de esquemas de empresas fantasma que depositaban recursos en Singapur y luego solicitaban préstamos por la cantidad depositada a otra empresa ahí

5. Cervantes, Jesusa. “Vienen los ‘#SingapurPapers’”, en *Proceso*, 17 de abril de 2016.

instalada. Con el préstamo se hacían inversiones en México, cuyas ganancias las obtenía la empresa prestataria y se garantizaba el recurso y la secrecía en favor del depositante original (operaciones *back to back*). A través de este mecanismo, alguien —frecuentemente altos exfuncionarios de Pemex— depositaba divisas en Singapur. Otra empresa —como “Oro Negro”, asociada a grandes empresarios privados en México— efectuaba operaciones de intermediación financiera, para que una tercera empresa —generalmente trasnacional— efectuara inversiones en plataformas de Pemex a nombre de “Oro Negro”.

El negocio para los privados estaba tanto en el depósito inexplorable como en las tareas de intermediación y en la aparente obra, efectuada realmente por terceros, mientras que Pemex acumulaba deudas.

En septiembre de 2016, apareció otra investigación periodística internacional del ICIJ, el *Bahamas leaks*, que reveló los nombres de 432 mexicanos que disponían de recursos en paraísos financieros internacionales, entre los que se encontraban altos exfuncionarios públicos (particularmente de las administraciones 2000–2006 y 2006–2012), grandes empresarios y, nuevamente, exdirectivos de Pemex, promotores de la liberalización energética.⁶

Más recientemente, en noviembre de 2017, el ICIJ difunde otro amplio expediente al que se le denominó “Paradise Papers”, el cual contiene alrededor de 13 millones de documentos sobre operaciones financieras en paraísos financieros alrededor del mundo, en él aparecen operaciones de la empresa Odebrecht, así como los empresarios mexicanos más poderosos, deportistas, artistas y hasta Marcial Maciel, fundador de los Legionarios de Cristo.⁷ Nuevamente, Pemex es protagonista de este expediente.

6. Animal Político. “Bahamas Leaks revelan lista de mexicanos con inversiones en paraísos fiscales”, en *Animal Político*, 21 de septiembre de 2016. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de <http://www.animalpolitico.com/2016/09/bahamas-leaks-mexicanos-paraisos-fiscales/>

7. Tanto en el caso de los *Panama Papers* como en los documentos de Singapur, los *Bahamas leaks* y los *Paradise Papers*, el sitio electrónico de Carmen Aristegui (véase: <https://aristeginoticias.com/tag/paradise-papers/>) jugó un papel central en la difusión de los expedientes.

La Secretaría de Hacienda respondió que no es ilegal *per se* el tener inversiones en paraísos financieros. La cuestión no es la ilegalidad de las operaciones empresariales en las que estuviese claro el origen y destino de los fondos sino el que también pudiesen aparecer operaciones asociadas a elusión fiscal y lavado de dinero.⁸

El conjunto de las operaciones divulgadas por el ICIJ muestra la enorme capacidad de enriquecimiento privado de funcionarios, exfuncionarios, empresarios, deportistas, artistas y demás personajes relevantes a nivel mundial y nacional, gracias a un sinfín de mecanismos especulativos que facilitan la evasión y la elusión fiscales. ¿Esto es corrupción? No necesariamente lo es, pues depende del origen y fin de los recursos, de las reglas establecidas en cada nación, así como de la operación específica de cada caso. Sin embargo, es innegable la facilitación de tales mecanismos para que en ellos se integren acciones corruptas de desviación de recursos originalmente requeridos para el desarrollo económico y social de los países, en favor del enriquecimiento privado de los pequeños grupos de controlan crecientemente a las economías. Difícilmente, tales mecanismos podrían ser tildados de eficiencia económica o de una óptima gestión social de los recursos económicos.

3. COMENTARIOS FINALES: EFICIENCIA PÚBLICA Y EFICIENCIA PRIVADA

Entre las críticas más recurrentes a la acción económica del sector público se encuentra la de que entorpece u obstaculiza el funcionamiento eficiente del mercado. Se señala que el mercado es eficiente porque el empresario arriesga su propio capital, a diferencia del funcionario pú-

8. Forsythe, Michael. “¿Qué son los Paradise Papers o Papeles del Paraíso?”, 5 de noviembre de 2017. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de https://www.nytimes.com/es/2017/11/05/que-son-los-paradise-papers-papeles-del-paraíso/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fnyt-es&action=click&contentCollection=paradise-papers®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=4&pgtype=collection

blico que arriesga los recursos de la sociedad sin correr riesgo alguno y sin tener el conocimiento para hacerlo.

Sin embargo, la historia reciente muestra procesos de colusión, a través de los mecanismos de liberalización económica, entre tomadores de decisiones públicos y privados, en favor de los intereses particulares de unos y otros, pero no en favor del interés público.

El que una empresa pública, de cualquier nivel, sea la responsable de efectuar obras o tareas económicas, ciertamente puede prestarse a la corrupción, pero el que el sector público entregue tales responsabilidades al sector privado no ha reducido la distorsión del uso de recursos públicos en favor de intereses privados.

El negar la necesidad de un auténtico sector público, destinado a garantizar el desarrollo económico y el cumplimiento de los derechos sociales, así como el verdadero juicio ciudadano sobre el quehacer gubernamental, implica sustituir al estado por una especie de gerente administrativo de ejecución privada de obra pública, expuesto, más que nunca, a la fijación de criterios de negocio en lugar de criterios de desarrollo, soberanía, equidad o sustentabilidad.

Bajo tales circunstancias, la competencia por el poder político también puede intensificarse con criterios de negocio ubicando el precio que se debe pagar por obtener un voto: una dispensa, una tarjeta prepagada, un monto en efectivo, donativos de material de construcción, una obra en favor de un poblado o de una colonia, etcétera. Entre más carencias tenga una persona, una familia o una comunidad, el costo por obtener el respaldo político es menor. A mayor necesidad, el precio que hay que pagar por contar con el apoyo puede reducirse.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2016, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el ingreso *per cápita* antes de transferencias, en el 10% de los hogares con menores ingresos en México, es de 1,102 pesos trimestrales (367 pesos mensuales), y en el siguiente 10% es de 2,585 pesos trimestrales

(862 mensuales).⁹ Bajo tal entorno, quien pueda disponer de amplios recursos públicos y sin esquemas efectivos de transparencia, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, puede sostener su poder medrando con la miseria humana. Es más, quienes cuenten con mayores carencias y apremio económico pueden advertir el apoyo recibido como un favor, un acto de compasión o como una forma de ser tomados en cuenta y no como un acto de compra de apoyo político o de corrupción.

Los procesos de intensificación de la liberalización económica y de polarización social requieren, paradójicamente, de mayor pobreza para seguirse sosteniendo. Los actos denunciados por el gobierno de Chihuahua, en enero de 2018, dan cuenta del financiamiento para este tipo de prácticas. Las decisiones económicas, en la esfera pública, se ejercen, por consiguiente, con criterios esencialmente políticos. El que tales criterios se ejerzan en función del interés privado o del público depende de nuestra capacidad social para imponer la primacía del segundo sobre el primero, de la sociedad sobre el mercado.

9. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*. Inegi. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/doc/presentacion_resultados_enigh2016.pdf