

## Artigo

# Democracia, desigualdad y fondos financieros ilícitos: apuntes desde México

*Democracia, desigualdade e fundos financeiros ilícitos: notas sobre o México*

**Nora Beatriz Lemmi**

Professora da Universidad Iberoamericana/México  
mail: nora\_lemmi@hotmail.com

**Resumen:** En la tradición colonial del “acato pero no cumplo”, la región latinoamericana creó prácticas informales para neutralizar las normas que se veían como perjudiciales a los intereses personales.

En la Colonia la figura fue el contrabando pero posteriormente se registraron otras expresiones. Así, aparecieron el fraude electoral, la evasión fiscal, el clientelismo, o los fondos ilícitamente transferidos al exterior. Si revisamos la historia, las medidas coyunturales no resultaron en cambios de conducta, pero tampoco los cambios estructurales, tales como la democracia o el Consenso de Washington.

Si bien no es el único caso en la región, la situación de México como uno de los tres mayores productores de Fondos Financieros Ilícitos (FFI) del mundo, justifica su análisis.

El fenómeno tiene una dimensión ética pero también práctica: supone trato diferenciado en la población y un grave perjuicio a las arcas del Estado. Nuestra hipótesis es que los FFI se propician cuando existe una correlación con una democracia (con instituciones todavía débiles) y elevada desigualdad social ( que multiplica el trato diferenciado).

**Palabras claves:** Fondos Financieros Ilícitos, Desigualdad, Democracia, Instituciones, México

**Resumo:** Na tradição colonial de “Acato, mas não cumprem” a América Latina criou práticas informais para neutralizar as regras que foram vistas como prejudiciais para interesses pessoais.

Na Colônia ele estava contrabandeando mas depois outras expressões foram registradas. Assim, apareceram como a fraude eleitoral, a evasão fiscal, o patrocínio, ou de fundos ilegalmente transferidos para o exterior. Se formos analisar a história, veremos que as medidas

conjunturais não resultaram em mudanças no comportamento, nem também em mudanças estruturais, como a democracia ou o Consenso de Washington.

Embora não seja o único caso na região, a situação no México, como um dos três maiores produtores de fundos financeiros ilícitos (FFI) do mundo, justifica a sua análise.

O fenômeno tem uma dimensão ética, mas também prática: envolve tratamento diferenciado na população e danos graves para os cofres do Estado. Nossa hipótese é que o FFI ocorre em contextos onde existe uma correlação entre uma democracia (com instituições ainda fracas) e alta desigualdade social (que multiplica o tratamento diferenciado).

**Palavras-chave:** ilícitas recursos financeiros, desigualdade, democracia, instituições, México

## Introducción

En la tradición colonial del “acato pero no cumplo”, la región latinoamericana pareció crear prácticas informales para cada norma formal que se viera como perjudicial. En la Colonia, la figura fue el contrabando pero luego aparecieron otras conductas.

Para controlar los territorios conquistados en el siglo XVI, los reyes españoles habían establecido un sistema centralizado de gobierno, con escasa creación de cuadros locales y normas extremadamente duras. En su pensamiento mercantilista, suponían que tenían que captar toda la riqueza posible, por lo que establecieron el monopolio del comercio a través los puertos de España. Como en el caso de la encomienda que habían prohibido y se mantuvo vigente en algunos territorios, el contrabando fue la respuesta de los habitantes de estas tierras a las exigencias de España. Dentro de ese contexto, la aparente aquiescencia a las reglas de la Corona eran contradichas por la realidad de todos los días, al punto de que algunos virreyes, fueron los principales promotores del comercio ilegal con Inglaterra.

Posteriormente, una vez creados los estados naciones independientes, las conductas no parecieron cambiar. En muchos casos, la actitud de los gobiernos fue endurecer los controles en un sistema perverso que complicaba la existencia de aquellos que no podían o no querían evadir el jugo. Sin embargo, la cultura de la creación de la norma informal (a veces delictiva) frente a las formales que se percibían como perjudiciales o contradecían intereses de grupo, se mantuvo. Desde esta perspectiva, es que se multiplicaron los fraudes electorales entre las primeras democracias de la región mientras, posteriormente, en períodos de fuertes restricciones, la práctica informal encontró los mecanismos adecuados para burlar los controles restrictivos al flujo de divisas.

Fue en medio del descalabro de la Década Pérdida en 1980 cuando la incertidumbre e inseguridad parecieron excusas perfectas para el envío de fondos al exterior por medio de canales no oficiales. En economías propensas a la informalidad, la transferencia se combinaba con otro problema, la evasión. Así, en esos años, fue construyéndose una extraña paradoja: los países que eran en los mayores deudores del mundo,<sup>1</sup> presentaban inversionistas privados con el dinero suficiente para cubrir las deudas externas (González Molina, 1985). La respuesta de los países fue profundizar controles y aumentar los impuestos para los contribuyentes cautivos, incrementando así la desigualdad de trato, sin solucionar el fenómeno. Entonces, en medio de otros graves problemas, se empezó a hablar de la debilidad institucional de los gobiernos de facto bajo cuyo mandato aparecían estas prácticas. La solución parecía obvia: era necesario un cambio hacia regímenes políticos más inclusivos y transparentes. Y fue en esa misma década, tan perjudicial desde lo económico, cuando la región comenzó su camino hacia la democracia. De todas formas, a pesar de las expectativas fue ese un momento incómodo: la alegría de poder elegir representantes en medio de una de las peores décadas económicas del siglo XX.

La crisis, felizmente, no torció el camino democrático. Pero se requerían acciones drásticas nuevamente, y esta vez el campo elegido fue el económico. Es así como se adoptó un set de recomendaciones de política pública, diseñada en Washington con la esperanza de retomar el camino del crecimiento y la modernización. En la aplicación negociada por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Tesoro Americano, las diez recomendaciones del llamado Consenso de Washington se redujeron principalmente a cuatro: austeridad, privatizaciones, desregulaciones y apertura comercial y financiera (Lemmi, 2011). La idea era reducir los enormes estados de América Latina, poco financiables para los recursos disponibles; dar apertura al mercado de bienes y capitales; quitar las restricciones y las regulaciones que complicaban la inversión local y externa, y dar al mercado la función de asignar los recursos, con el propósito de mejorar la eficiencia y propiciar el crecimiento (Lemmi, 2011). Finalmente, desde este nuevo contexto, se buscaba mejorar el empleo, y las condiciones sociales en general. Pero después de más de dos décadas de la aplicación de ambos cambios, el político y el económico (revertido parcialmente en algunos países), América Latina todavía no ha

---

<sup>1</sup> México, Brasil, Argentina y Venezuela.

respondido acabadamente a las expectativas de su población: conserva el “honor” de ser la región más desigual del mundo, mantiene altos índices de informalidad (y por consiguiente, de evasión), dolorosos guarismos de delincuencia y sus instituciones, salvo algunas excepciones, todavía se exhiben como permeables. Por otro lado, en medio de condiciones más laxas para los movimientos de capitales, entre sus países se alinean dos de los mayores productores de fondos ilícitos (FFI) del mundo en el 2014: el habitual de la lista, México y el nuevo integrante de los diez primeros, Brasil (Global Financial Integrity, 2014<sup>a</sup>). Y más allá de la dudosa distinción de que sus dos principales economías se encuentren distinguidas en la lista de este fenómeno (junto a Rusia y China), los otros países de la región no son ajenos a la reproducción y transferencia al exterior de fondos ilícitos, una cuestión que exhibe la debilidad de las instituciones de control y que, por otro parte, afecta al nivel de vida de los habitantes ¿Cuál es la razón de esta última afectación? Por un lado, los fondos ilícitamente transferidos al exterior pueden provenir de actividades delictivas como el narcotráfico o el tráfico ilegal de personas (entre otros), por otro, pueden ser el resultado de la corrupción o de la sub o sobre facturación del comercio exterior; en todos los casos, sin embargo, supone evasión impositiva que reduce los fondos disponibles de los estados para aplicar en gasto público, la provisión de bienes públicos o la generación de infraestructura. Adicionalmente el fenómeno pone de relieve la impunidad de algunos, la desigualdad ante la ley. Desde esta aseveración es que podemos afirmar que los FFI profundizan la brecha entre las élites que pueden realizar estas prácticas<sup>2</sup> y beneficiarse económicamente y las posibilidades de aquellos que quedan al margen (ya sea por convicción o por imposibilidad). Como ya mencionamos, las sociedades latinoamericanas son, en general, profundamente desiguales. El impacto de la inequitativa distribución del ingreso no es más que el resultado de las diferencias y contrastes que dividen a la sociedad y a sus habitantes. En ese contexto, se multiplican, incluso, las diferencias de trato y de condiciones frente a la ley aún en medio de la pretendida igualdad garantizada por la democracia desde la teoría.<sup>3</sup>

---

**2** Cuando hablamos de élites no nos referimos únicamente a las que tienen poder económico o político y que se evidencian en la realidad evidente, también nos referimos a aquellas con el poder subterráneo del crimen organizado que gozan de gran poder económico y político pero desde las sombras.

**3** Algunos autores como Morlino señalan que la democracia supone un contenido ideal que se refleja en la igualdad social a la que propende (Aristóteles, Morlino, 1985; Vilas, 2005; Jaurégui, 1985). Otros, señalan que la garantía de la democracia es la “igual libertad” de los ciudadanos para votar y ser votados en elecciones libres, en medio de la transparencia de la información (Dahl, 1991). Pero, desde las tradicionales estructuras piramidales de nuestras sociedades, la realidad parece contradecir esos supuestos. O’Donnell, más realista, sostiene que la sociedad en la que se inserta el régimen preestablece condicionamientos que pueden lastimar sus objetivos (O’Donnell, 2003).

De todas formas, más allá de los problemas que origina la desigualdad imperante en la región en el día a día de la democracia, podemos preguntarnos porqué en América Latina siguen multiplicándose los indicios de las instituciones débiles del pasado, a pesar de la proliferación de normas de control y de los pesos y contrapesos teóricos de la democracia. Según Amartya Sen (1999), las democracias pueden ser mejores que las dictaduras para reducir hambrunas, pero en el caso de nuestra región, de desarrollo medio, con una limitada pobreza alimentaria, la democracia no pareció establecer cambios sociales radicales, dado que los problemas (reducidos en la prosperidad del lustro iniciado en 2004, es cierto) permanecen. Después de casi treinta años algunas cuestiones se mantienen sin resolver: incluso en economías que se encuentran al borde de convertirse en de altos ingresos,<sup>4</sup> la desigualdad es muy elevada, el problema de la pobreza puede persistir, y los flujos financieros ilícitos son signos de la desigualdad de trato y de la alta corrupción en medio de sistemas políticos cuyas instituciones se muestran débiles (de Ferrantis, 2003).

¿Cuál es la razón de este fenómeno con dimensiones tanto éticas como empíricas? Podríamos presentar como hipótesis que la relación controversial entre democracia (con instituciones débiles) y desigualdad social (con tratamiento diferenciado) lo hace propicia, entre otras situaciones. Desde ese contexto nos preguntaremos: ¿qué clase de relación se presenta entre la democracia y la igualdad en nuestra región, sobre todo en la igualdad de trato?, ¿cuál es el efecto de los FFI en la economía y en la sociedad? ¿Por qué son posibles en la región y particularmente en México?

Como parte de una investigación en curso, intentamos contestar estas preguntas primero de manera general y luego particularizando en México. Para ello, revisaremos los conceptos involucrados y la reciente historia con el objetivo de establecer la aparición de nichos que permitieron reproducir los FFI. Luego, analizaremos información cuantitativa sobre variables de interés relativas a México y a los FFI tratando de establecer relaciones de causalidad.

---

<sup>4</sup> México, Uruguay, Chile, Argentina, por ejemplo.

## Consideraciones previas

En el presente artículo nos referimos principalmente a la desigualdad como la distribución inequitativa del ingreso en un período dado, con la convicción de que ese guarismo puede reflejar el resultado de todas las distinciones, discriminaciones y contrastes que se reproducen en una sociedad dada. Si bien, algunas de esas diferencias se justifican en las capacidades personales, el mérito o el esfuerzo de cada uno (Sen, 1999), otras, propias de las sociedades más inequitativas, se encuentran desligadas del mérito personal y se relacionan con la confluencia de las condiciones familiares, la disponibilidad de bienes públicos, el lugar donde se vive, el género, la raza etc. (Lemmi, 2013). Dentro de esta perspectiva, estamos convencidos que la desigualdad es un proceso complejo (Golthorpe, 2012) que se construye a través del tiempo. En sociedades desiguales, como las de nuestra región, el resultante de ese tejido de diferencias es una pirámide social<sup>5</sup>, donde algunos, más allá del esfuerzo, gozan de todas las ventajas para desarrollar sus capacidades (o a veces, en el peor de los casos, para burlar la norma a su beneficio) y otros a la desventaja, las barreras y el trato diferenciado. Desde esta perspectiva, es que vamos a revisar la democracia, un régimen que a priori se estructura sobre el principio de la igualdad. ¿Cuál es el impacto de la democracia en una sociedad desigual? En principio, parecería que la influencia es inversa, de la desigualdad en la democracia. Tal como sostiene O'Donnell, la democracia como régimen no puede analizarse en forma independiente de la sociedad en que se inserta (2004) y, si la sociedad reproduce diferencias y privilegios, el sistema político puede terminar por adaptarse a esa cultura. Desde esta reflexión, es que desarrollaremos este artículo. Nos referiremos al caso particular de los de Fondos Financieros Ilícitos (FFI), un expresión de esa cultura de contrastes, de gran magnitud en algunos países de la región que creció al abrigo de la permisibilidad de la que gozan algunos, para evadir las normas, aprovechar ventajas y permanecer impunes.

---

<sup>5</sup> En sociedades más equitativas como las de Alemania o los países escandinavos, la estructura es romboide.

## Primera Parte

### América Latina y su historia reciente

La tercera ola de democratización (1993) iniciada en el Mediterráneo con Portugal en 1974 (Diamond, 2013), llegó a la región luego de décadas de inestabilidades y gobiernos autoritarios. Es así como en algunos casos, el proceso se inició tras el colapso de los gobiernos burocráticos autoritarios (Argentina y Uruguay), aunque en otros casos, resultó de procesos de negociación de las elites en el poder como el caso de Brasil (O'Donnell, 1997). México, por su parte, se inscribe en el último grupo, pero su caso es muy particular: en el país se habían vivido setenta años de un partido hegemónico, con un presidencialismo muy fuerte que, de acuerdo a la Constitución, se obligaba al recambio presidencial cada seis años.

A pesar de los matices, una dura realidad cruzaba al subcontinente desde el sur del Río Bravo hasta Tierra del Fuego: a inicios de la década del ochenta, el deterioro económico y social afectaba profundamente a toda la población. Un deterioro que ponía de relieve los problemas que permanecían sin resolver: la industrialización defectuosa de la Sustitución de Importaciones, la pobreza, la desigualdad, la inflación, la corrupción, la desigualdad en el trato, la debilidad en la aplicación de los controles y de las instituciones. Como en el pasado, se habían tratado de aplicar medidas de coyuntura para paliar la crisis: devaluaciones, controles de cambios y de precios, y a veces, golpes de estado. Desde lo económico, por otro lado, las viejas prácticas de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) exhibían sus deficiencias: la poca preocupación por la eficiencia y la competitividad, el mantenimiento de industrias protegidas por subsidios y barreras aduaneras, la alta dependencia a las importaciones, la proliferación de industrias paraestatales trabajo-intensivas generalmente deficitarias, difíciles de sostener con los fondos generados en los estados. Después del deterioro de los términos de intercambio de la crisis de 1930, y los problemas de abasto de las dos guerras, la necesidad de modificar los viejos dictados de las Ventajas Comparativas había parecido perentoria. La idea era adquirir independencia del mundo desarrollado mediante la creación de industrias, pero la aplicación práctica de la idea supuso concentrarse en el abasto interno sin preocupación por la eficiencia, la economía de escala o la competitividad internacional (Lemmi, 2011). Por otro lado, fue un proceso de industrialización que atendió primero

a lo más urgente, los productos terminados, por lo que siguió dependiendo del exterior para la provisión de maquinaria o insumos intermedios, lo cual mantenía un fuerte requerimiento de fondos para pagar importaciones, en medio del deterioro de los precios internacionales de los bienes primarios. Adicionalmente, eran los tiempos de Keynes, y América Latina se enroló ideológicamente en la percepción que lo importante era alentar el consumo, aumentar la demanda agregada y tender al pleno empleo. El problema es que las condiciones de nuestros países no respondían al marco de referencia que asumía el economista inglés: no existían fondos públicos ociosos, y los países eran deudores, no acreedores de fondos. Era evidente que se requería mayor infraestructura, educación, cobertura en salud y protección social. Pero en la versión keynesiana de la región, el Estado no sólo propiciaba esos gastos (en mayor o menor grado) sino que era protagonista de la economía y se multiplicaba como empresario en las más diversas actividades, multiplicando trámites y empleo improductivo (Lemmi, 2011). En ese esquema, el gasto público se incrementó exponencialmente y con él las necesidades de endeudamiento y la dependencia externa, paradójicamente, se agigantó. Aún en el caso de los países con mayor éxito del ISI (México y Brasil), que por otro lado, eran de los más complicados socialmente al inicio, las señales de debilidad se convirtieron en verdaderas amenazas a fines de los años setenta. Las medidas paliativas para corregir los síntomas de crisis se extendían homogéneamente a lo largo y a lo ancho de la región: el tipo de cambio artificialmente bajo para favorecer a las importaciones en detrimento de las exportaciones; las devaluaciones periódicas para reducir el gasto público en dólares; las altas barreras aduaneras para proteger a la industria local y a sus ineficiencias; los subsidios, regulaciones sobre la tasa de interés o el mercado de cambios; las retenciones a las exportaciones para obtener fondos, los controles de precios para controlar la inflación, etc. En ese contexto, por otro lado, la mayoría de los estados latinoamericanos desarrollaron un esquema corporativo donde cada sector de la economía, cada actor con cierto poder, buscaba una mayor porción de riqueza y ventajas en forma de exenciones, subsidios, ventajas impositivas o aduanales, prebendas u otros privilegios, intentando substraerse de la carga de la norma universal. Incluso en medio de las restricciones a la salidas de divisas, con las crecientes inestabilidades, la práctica de enviar dinero al extranjero por vías alternas, fue bastante extendida (y poco penada) entre aquellos que podían hacerlo (González Molina, 1985).

En los años setenta, la crisis del petróleo no fue tan dura en la región como en los países desarrollados, quizás por la afluencia de créditos provenientes de inversores de países productores de petróleo que priorizaban la zona, dadas sus altas tasas de interés. Sin embargo, el beneficio multiplicaba una falsa sensación de prosperidad (Stiglitz, 2003), ya que enmascaraba un riesgo latente: los créditos se habían tomado a tasa flotante y con el aumento posterior de la tasa de interés en los países desarrollados, terminaría por convertirse en una espada de Damocles. Según Toussaint, la tasa real de la región, pasó de valores negativos en 1982 al 27% real en 1983 (2001). En medio de una crisis financiera sin precedentes, con tasas creciendo en forma exponencial, restricciones de créditos y problemas para financiarse internamente, la inflación era un hecho. La única solución a mano para enfrentar los compromisos internos parecía ser la emisión de dinero, con lo cual los precios se dispararon. La idea de aplicar controles de precios, no era más que una analgésico para un paciente en terapia intensiva, con una complicación resultante mayor: el desabastecimiento. Es así como la recesión con inflación, la estanflación, ese fenómeno tan difícil de resolver, se extendió por todo el territorio multiplicando el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Las soluciones se habían agotado, y lo grave de la situación exigía medidas drásticas. Se pensó primero en lo político, como forma de paliar las condiciones del enrarecido ambiente social. Las expectativas eran muchas, pero el problema económico y el impacto que este tenía en el día a día de los habitantes de la región, no podía soslayarse. Era el momento de otro cambio drástico y estructural. De acuerdo a los consejos de los organismos internacionales, y a sus condiciones para el otorgamiento de nuevos créditos, algunos países habían comenzado la tendencia hacia la apertura de mercados y la desregulación para incentivar la inversión. Argentina y Uruguay habían sido pioneros en la década del setenta de esas modificaciones parciales, pero lo abandonaron en la primera crisis, México había comenzado luego del default de inicios de los ochenta, pero era Chile el bastión en ese sentido. Con el golpe de Estado contra el presidente Allende, el Gral. Pinochet (1973-1990) había iniciado el rumbo que parecía innovador, con resultado desastrosos en un principio,<sup>6</sup> pero con importantes mejoras económicas a partir de 1985, con alto crecimiento, cierta reducción de la pobreza, aunque en medio de altas tasas de desigualdad (Loveman, 2001). Es así, como

---

<sup>6</sup> El año 1982 fue de profunda crisis económica en Chile, el desempleo, por ejemplo, era del orden del 27% (Lemmi, 2011).

desde este contexto, en 1990, la mayor parte de los países de la región, eligió seguir los consejos (o más bien imposiciones) del Consenso de Washington.

Tras los primeros cinco años de auge económico, con apertura de mercados, privatizaciones y desregulación, nuevos problemas comenzaron a aparecer, principalmente relacionados con la apertura del mercado de capitales y los desbordamientos debidos a la entrada indiscriminada de dinero especulativo (Stiglitz, 2003). Las crisis de las tres principales economías (México 1994-5; Brasil 1998-9; Argentina 2001-2) se extendieron dolorosamente a todos los rincones de la región. El caso interesante, volvió a ser Chile. A pesar del 18.5% de caída del PIB de su vecino entre 2001 y 2002, Chile sufrió una muy leve recesión, debido, quizás, a sus restricciones al ingreso indiscriminado de capitales especulativos (Stiglitz, 2003). Una serie de regulaciones que habían sido muy criticadas por el Fondo Monetario Internacional, pero que después de los datos de la realidad, se convirtieron en el consejo a los mercados emergentes del organismo para preservar el sistema financiero.

Después de 15 años, la situación económica y financiera pareció mejorar, por lo menos hasta el 2009, sobre todo con la incorporación de China e India al mercado de bienes primarios, lo que propició incrementos en los precios de los productos exportados por los países de América del Sur, fundamentalmente. En esa subregión, el importante crecimiento del lustro iniciado en 2004 dio paso a una mayor industrialización, a reducciones de los índices de pobreza y cierta reducción de la desigualdad. Sin embargo, algunos fenómenos persisten y se complican cuando los vientos de cambio acercan a la recesión o las crisis: la violencia, la informalidad, los altos niveles de corrupción, la evidencia de que las instituciones se pueden violar con poder en la mano. En ese contexto, más allá de las situaciones de coyuntura, el Banco Mundial aconseja profundizar las reformas para reducir la corrupción y fortificar las instituciones (de Ferrantis, 2003). En medio de la prosperidad, aconsejaban “crecer con equidad”. Un consejo que pone en evidencia las deficiencias en el funcionamiento de nuestras democracias y que se hace más patente cuando las condiciones económicas se deterioran, aún en medio de la igualdad que protege la democracia, según una buena parte de la teoría.

## La democracia y la relación con la igualdad

En la idea de la democracia griega, eran los ciudadanos, artífices de las decisiones de la ciudad, en un esquema directo de decisiones, aquellos que eran libres e iguales. Lo que parece muy inclusivo, en principio, no supera el análisis de la realidad, ya que el demos griego estaba formado por alrededor del 10% de la población. Por lo tanto, los desiguales eran la mayoría. En ese contexto, entonces, la frase de Aristóteles adquiere verdadero significado: “Tratar a los iguales, igual, y a los desiguales, desigual”.

Luego de siglos donde la democracia fue relegada a los libros como un esquema ideal inaplicable a poblaciones grandes, Jean Jacques Rousseau (1820), la volvió a ubicar en la esfera pública. Aunque seguía pensando en un sistema sólo aplicable en poblaciones reducidas, Rousseau renueva su concepción, hablando de “igualdad política” en un contexto de “pueblo” o de ciudadanos, todavía limitado a los hombres mayores de edad. La revolución en la teoría, sin embargo, se daría cuando la idea de Rousseau se sumara a la división de poderes señalada por Montesquieu y fuera aplicada en la enorme Nación que nacía en el Norte de América en 1776. Y aunque los que pudieran votar, fueran pocos (hombres, mayores de edad, blancos, con propiedad) la simiente ya estaba dando sus frutos. De todas formas, si la democracia desde su concepción implica igualdad en la teoría (cada ciudadano un voto), con la posibilidad de todos de votar y su aplicación en la práctica de nuestra región, presenta complicaciones. Nuestra pregunta, entonces, es : ¿cuál es el alcance de la igualdad democrática?<sup>7</sup>

Si la idea de “pueblo” o la ciudadanía contemporáneos implican una inclusión desconocida en el pasado. La igualdad que pregona como valor impone universalidad, lo que en la práctica supone eliminar las barreras de inclusión que los griegos construían desde el concepto de “ciudadanía”. Por otro lado, quita otros mecanismos de distinción que se fueron neutralizando con el tiempo como, por ejemplo, las distinciones de raza, genero, propiedad o educación. El problema, nuevamente, es que el ideal de igualdad se encuentra con la realidad de las personas. Todos somos diferentes en la vida cotidiana (Sartori, 2001), por capacidades, mérito o esfuerzos, más allá de nuestras condiciones

---

<sup>7</sup> Como ya señalamos, algunos autores señalan que el contenido ético de la democracia alcanza a la vida en sociedad multiplicando la igualdad y la equidad (Morlino, 1985). Para otros, el alcance se restringe. Para Weylard, la democracia es un conjunto de instituciones que garantizan la libertad política (2002: 12), para Kelsen (1932), esa garantía depende, incluso, de que las decisiones sean tomadas por la mayoría, para O'donnell, la democracia debería garantizar universalidad ante la ley, igualdad de derechos y en la aplicación de la justicia (2004)

de nacimiento. La diferencia con Rousseau, por ejemplo, es que él suponía ciertas diferencias naturales como justificaciones de la desigualdad de trato: así las mujeres eran diferentes “naturalmente” a los hombres, por lo que debían subordinarse a éste (Rousseau, 1820). En su esquema, entonces, la desigualdad y la diferencia de trato se justifica en la naturaleza de las cosas. En el caso de Sartori, o Sen (1999), la desigualdad puede hacerse evidente en las características individuales de cada uno, lo cual no justifica la desigualdad en el trato, tanto desde la ley, como desde la aplicación de justicia. Para decirlo más claramente, las condiciones de todos para el desarrollo deberían ser parejas, y a partir de allí, cada uno podría aplicar su esfuerzo para desarrollar su potencial particular, en una diferencia justificable.

Entonces, ¿cuál es el alcance de la igualdad de trato en democracia? O’Donnell sostenía que se relaciona con la imparcialidad en la aplicación de la justicia y la universalidad de la ley, Dahl (1991) sostenía el requisito de la “igual libertad” pero otros autores como Morlino (1985) avanzan hasta la igualdad económica y social. De todas formas, incluso llegado a este punto y considerando que la “igualdad de trato” es una bifurcación más del valor “igualdad”, parecen requerirse definiciones sobre a qué nos referimos cuando hablamos de la igualdad deseable de la democracia.

Es preciso recordar que desde el advenimiento de la Modernidad, solemos adjetivar a la igualdad. Así hablamos de igualdad política, social, de derechos, de trato, económica, de género, etc. (Holmes, 2005). ¿Por qué? Algunos autores sostienen que hablar de igualdad como término en sí, es, en realidad, sumergirse en un concepto vacío (Westen, 1982), una especie de contenedor que debe ser relacionado con derechos precisos que le den sentido. Otros indican que existe una diferencia entre la igualdad formal y la sustantiva (Mc Kerlie, 1996; Holmes, 2005). Aún si hablamos de igualdad adjetivada, podemos encontrarnos con una paradoja: asumir una igualdad como valor, a veces, supone “desigualar” algún aspecto en la práctica (Lemmi, 2013). Por ejemplo, si propiciamos medidas para la igualdad de género, estaremos “desigualando” las condiciones generales de desarrollo de todas las personas. De ahí que sea necesario consensuar cuál es la igualdad deseable en una sociedad, y por lo tanto, determinar cuáles son las desigualdades tolerables, más allá del sistema político, más bien como condiciones de la sociedad en el que el sistema político se inserta (O’Donnell, 2004).

Por otro lado, la democracia se extendió en el mundo relacionada con lo liberal (Mouffe, 2001), y hay una paradoja en esta asociación: para los liberales, los hombres son egoístas pero capaces de trabajar juntos porque es el mejor camino para lograr los objetivos personales. En su esquema, las capacidades y el esfuerzo deben ser recompensados porque es la mejor manera de crecer y progresar en la sociedad. El aliento a la iniciativa individual, la reducción de controles y restricciones, la multiplicación de la libertad se convierte en el ambiente ideal para el progreso. Es así como Adam Smith escribió en la *Riqueza de las naciones* acerca de la capacidad del mercado de autorregularse (la mano invisible) dado ese ambiente de colaboración que había enunciado previamente John Locke. La realidad, sin embargo, parece una vez más contradecir el producto intelectual de los eruditos: en las sociedades liberales donde se premia el esfuerzo y el mérito, pero se reducen los controles al mínimo, el ambiente puede no ser de colaboración, sino más bien es de competencia. En ese ambiente, aquellos que nacen en desventaja, parecen disminuidos para alcanzar a los que cuentan con mejores medios, mejor educación y, por consiguiente, oportunidades.

Por otro lado, recordando a Montesquieu (2002), podemos concluir que la democracia no es un esquema universal que puede insertarse en las sociedades con los mismos resultados en términos de garantía de nivel de vida o de condiciones de vida de las poblaciones. Desde ya, damos por sentado que la libertad, por lo menos, la política, sobre todo si cumple con ciertas condiciones (Dalh, 1991), es mayor en democracia, y que como decía Churchill, el régimen puede percibirse como el peor de los sistemas, pero que gana en la comparación con cualquier otro. De alguna forma, entonces, en principio, la democracia podría garantizar la igual libertad, pero en la presente investigación, nos interesan otros alcances más centrados en la aplicación imparcial de la ley y la igualdad de trato.

Hemos mencionado que ciertas prácticas informales crecieron en regímenes autoritarios, pero que se mantuvieron en medio de las normas democráticas, y eso se presenta como un indicio de la debilidad persistente de las instituciones, una cuestión que excede la redacción de las mejores constituciones de la región.

## Democracia e instituciones

La democracia es el régimen más extendido en el mundo. Sin embargo, la aplicación de país a país presenta grandes particularidades: desde las democracias liberales hasta regímenes pseudodemocráticos, cada uno con su propio conjunto de reglas formales, algunos con mayores regulaciones que otros, algunos más abiertos a los negocios o menos regulados. Pero a veces, la multiplicidad de normas, no implica su respeto. A veces, como señalara el político argentino Ernesto Sanz, los gobiernos multiplican regulaciones tanto como para que nadie los controle o para tener la capacidad de establecer la excepción. Si definimos las normas como caminos oficiales de comportamiento, no podemos olvidar que cada conjunto de reglas se inserta en una sociedad dada con su propia cultura, su propia distribución de riqueza y poder etc. (Fudulu, 2003). Así, aunque la normativa responda a ciertos valores universales como la igualdad o la justicia, la comunidad puede contradecirlos en la práctica a través de conductas informales alentadas por la falta de castigo efectivo, en medio de una clara evaluación costo-beneficio. Fudulu llama al fenómeno “abismo cultural institucional”, que señala la diferencia entre el marco institucional y el orden natural (2003). En esos contextos particulares son posibles las economías paralelas, los flujos ilícitos de fondos, el lavado de dinero o las actividades delictivas (Singh et al., 2012).

Más allá de lo cultural, y de la escasez de los castigos a los desvíos que multiplican el fenómeno de la evasión y la informalidad, existen otras condiciones que pueden profundizar el problema. Tal como señalan Acemoglu y Robinson (2012), una de las diferencias fundamentales de los países ricos con respecto a los otros, tiene que ver con las instituciones políticas y económicas. Más allá de la cultura de cada uno, en los segundos, suelen multiplicarse diseños institucionales artificialmente contruidos que reproducen los inventados para otras realidades. Es así como el diseño institucional no garantiza el buen funcionamiento en contextos donde se reproducen lo que los autores llaman “elites extractivas”, que se favorecen con su cercanía al poder para beneficio individual o de grupo. Ya señalamos que en América Latina, el siglo XX se caracterizó por estados de corte corporativo con tironeo de intereses sectoriales. Una cuestión que parece no haberse podido desactivar completamente en democracia. En ese contexto extractivo, el resultado suele ser un crecimiento reducido y errático con concentración económica (Acemoglu y Robinson, 2012).

Con la democracia y la aplicación del Consenso de Washington, la dimensión de los estados en la región se redujo, pero sin gran consideración por su verdadera efectividad (O'Donnell, 2002; 2004). En algunos casos, incluso, se desactivaron controles necesarios (como el control de los monopolios) y no se implementaron otros que permitieran el castigo efectivo de los sobornos, la corrupción, el lavado de dinero, etc. Desde esta realidad, en algunos países más que en otros, se fue construyendo el ambiente propicio para la proliferación de los Fondos Financieros Ilícitos (FFI).

Podemos definir estos fondos como: "flujos transfronterizos de dinero obtenido, transferido o utilizado de manera ilegal" (Deb Kar en Global Financial Integrity, 2012). El problema entonces, no es sólo la dimensión del fenómeno a través del tiempo que es considerable, o la evasión que ellos implican, sino su costo de oportunidad, la cantidad de inversiones o de oportunidades perdidas para el desarrollo de los países emergentes que terminan en paraísos fiscales o en los Estados Unidos.

### **La relación entre la debilidad de las instituciones y los Fondos Financieros Ilícitos**

Según el organismo, Global Financial Integrity (GFI) los flujos financieros ilícitos pueden ser definidos como el "dinero que se trasladó secretamente de una nación a otra" (2014). Desde la definición, que separa estos flujos de fondos de los permitidos por la ley, nos indican que el problema es su tránsito de un país a otro sin el permiso necesario para hacerlo. De todas formas, es común que los flujos de fondos se originen en transacciones ilegales (corrupción, sobornos, crimen organizado, o por sub o sobre facturación de comercio interior) en los contextos actuales donde el capital suele estar globalizado. En cualquiera de las dos situaciones, sean los fondos de origen legal o ilegal, lo que los define como FFI es el hecho de que son transferidos ilegalmente, ya sea eludiendo normas del mercado financiero local o las leyes impositivas. Los mecanismos básicamente pueden suponer movimientos financieros o transacciones en el comercio internacional, ya sea subfacturando exportaciones o sobre facturando las importaciones o realizando operaciones en efectivo que pueden ser de difícil detección. El problema es que se trata de un fenómeno muy significativo y que los países emisores de fondos suelen ser emergentes. El monto estimado para la década finalizada en el 2011, fue de 6.000.000 de millones de dólares (GFI, 2014). Por ejemplo, se calculan 991.000 millones

de dólares en 2012 solamente, que se evadieron de los países en desarrollo. Como señalamos más arriba, se trata de una estimación muy conservadora ya que es muy difícil establecer el monto de las “actividades ilegales que se realizan en efectivo” (GFI, 2014). La estimación se realiza través de la verificación de las cifras entre, por ejemplo, los países importadores y exportadores, por las informaciones bilaterales en las balanzas de pago. El problema es que esta gran cantidad de fondos suelen transferirse a través de instituciones financieras o centros financieros internacionales a Estados Unidos, por un lado, y a paraísos fiscales del Caribe o Europa, donde se “realizan cantidades desproporcionadas de transacciones de acuerdo a la cantidad de residentes” (Rose y Spiegel, 2013). Generalmente, estos países cuentan con altos ingresos per cápita<sup>8</sup> como en el caso de algunas naciones del Caribe. Son países que no suelen hacer preguntas y facilitan el lavado de dinero, a pesar de las reglas internacionales, cada vez más duras, para evitarlo. Mucha de la riqueza de los paraísos fiscales depende de esos fondos que resultan de la evasión fiscal en otros países, la corrupción o las ganancias del crimen organizado. El problema es que a pesar de convivir con una sociedad de información en nuestro mundo contemporáneo, los datos de los inversores se esconden bajo el “secreto bancario” y no son suficientemente penalizados. Según la OCDE (2014) se contabilizan 30 países que se están beneficiando de estas prácticas, una cuestión que está claramente afectando el crecimiento de muchas naciones en vías de desarrollo. En ese sentido, el impacto es muy fuerte: pensando que Nigeria se encuentra entre los diez primeros países productores, y que otras naciones de la región también reproducen el fenómeno, la OCDE estima que los movimientos de fondos ilícitos es “diez veces más significativos que los fondos de ayuda y cooperación a África, por ejemplo” (2014). Es por eso que el G8 y el G20 están instando el intercambio de información entre países, a adherir a normas antilavado y antiblanqueo de capitales, además de políticas para “rastrear, congelar y recuperar los activos robados” (OCDE, 2014). Los resultados de esas recomendaciones, aunque positivos, fueron limitados: sólo 150 millones de dólares provenientes de corrupción fueron devueltos entre el 2000 y el 2012. Una cifra insignificante ante los billones de dólares de flujos del período (OCDE, 2014).

---

<sup>8</sup> Una cuestión de fácil verificación, tal como puede constatarse en las Bahamas donde sus 300 000 pobladores gozan de un ingreso per cápita promedio que es el doble de los países con ingresos más elevados de la región.

Pero ¿cuál es la relación de la generación de FFI con la democracia? Es preciso remarcar que entre los diez principales países generadores de fondos ilícitos la mayor parte son países autoritarios o pseudodemocracia (y generalmente, productores de petróleo), más que democracias. La lista la encabezan países como China, Rusia, Qatar, Kuwait o los Emiratos Árabes. Como sostienen Acemoglu y Robinson (2012), esas son sociedades extractivas, y con sistemas políticos autoritarios o pseudodemocracias, donde las elites cercanas al poder suelen concentrar los ingresos y la riqueza. No por coincidencia, los dos países latinoamericanos que se encuentran tradicionalmente en la lista,<sup>9</sup> son productores de petróleo (México y Venezuela). Pero aunque Venezuela tiene un sistema político que puede calificarse como pseudodemocracia, México está tratando de consolidarse como una democracia más madura, lo cual lo convierte en un caso particular. Adicionalmente, en el 2014 a la lista de los mayores productores se agregó Brasil, otra de las democracias de la región que parece consolidada.

El problema, como dijimos precedentemente, parece centrarse en esas prácticas que se basan en la cultura del “acato pero no cumplo”. A pesar de que las normas antilavado y los controles parecen existir, de 2002 a 2012, México y Brasil, por ejemplo, transfirieron ingentes sumas de fondos de procedencia ilegal como la corrupción, los sobornos y sub o sobrefacturación del comercio internacional. Como ya mencionamos, los FFI no son un fenómeno nuevo en Latinoamérica, incluso en tiempos de reglas más restrictivas para los movimientos de capitales. Pero como ha señalado Peter Andreas (2011) transferir es más fácil hoy en día, cuando el movimiento de capitales se encuentra globalizado y los controles disminuyeron. De alguna manera, la situación mundial favorece el flujo de bienes y capitales, lícitos y a veces ilícitos. De ahí que el problema no sólo no ha desaparecido, sino que ha venido creciendo de década a década al abrigo de la tolerancia o la impunidad del crimen organizado, la corrupción o las transacciones comerciales de dudosa confección.

Gootenberg señala que la droga es uno de los primeros bienes globales que evadieron las fronteras y la regulación de los países en búsqueda de beneficio (2009: 15). Por su posición de ventaja, América Latina tiene la posibilidad de proveer al mayor consumidor del mundo (Estados Unidos), y a este dato se agrega el carácter de productor mundial que tienen países como México, Colombia o Bolivia. Estas y otras actividades

---

<sup>9</sup> Brasil es una adición reciente.

delictivas ligadas al narcotráfico, generan mucho dinero que lavar. Como establecimos antes, las instituciones débiles proveen del marco ideal para delinquir o burlar los controles. Por otro lado, ciertas condiciones sociales de nuestros países alientan este nuevo camino de movilidad social, que aunque peligroso e ilegal, lleva a vastos grupos sociales a participar en la riqueza. Si bien no es posible correlacionar la pobreza con la delincuencia en forma certera, si es un hecho que la desigualdad reproduce sociedades propensas a la delincuencia. Es así como Latinoamérica, no sólo es la región más desigual del mundo, sino también la que cuenta con mayores índices de delincuencia y violencia (Kreimer, 2010; Lemmi, 2011) y México parece el ejemplo más acabado de estos fenómenos en la región.

## Segunda Parte

### El caso de México

#### Consideraciones previas

Ubicada como la doceava economía del mundo (Banco Mundial, 2014), México se presenta como la número once en cantidad de población y la catorceava en cuanto a superficie territorial. Su Producto Bruto Total es de 1 261 000 millones de dólares, y el ingreso per cápita ronda los 9 940 (método Atlas), ubicando al país entre los de ingreso medio alto (ibídem, 2014). El país que cuenta con industrias de transformación de avanzada (como la automotriz, la aeronáutica etc.) está, sin embargo, a una gran distancia del desarrollo de sus dos socios comerciales del Norte, Estados Unidos y Canadá, cuyo ingreso promedio per cápita son cinco veces más abultados (Banco Mundial, 2014). Esta asimetría crea ventajas para algunos sectores (como el industrial) y desventajas para otros, fuertemente subsidiados en los países del Norte, como la agricultura; cuestión que contribuye, en alguna medida, a mantener las grandes diferencias en la distribución del ingreso en México<sup>10</sup>. Por otro lado, y según la última encuesta de Ingresos y Hogares del 2014, la pobreza mexicana, en todas sus expresiones alcanza el 46.2% (Coneval, 2014), mientras el trabajo informal supera el 30%, cuestiones que suceden en el país más industrializado de América Latina. Una paradoja que no sólo señala las cuestiones

---

<sup>10</sup> Recordemos que 22% de la población mexicana se mantiene en el campo (Inegi, 2014), aún después de los fuertes movimientos migratorios hacia Estados Unidos posteriores al Tratado de Libre Comercio.

sociales todavía no resueltas en un país en los albores del desarrollo, sino que pone en evidencia la “brecha productiva”<sup>11</sup> interna enunciada por la Cepal (2011). Podemos verificar la información en el Cuadro I donde se informan datos generales y ciertos indicios sobre las condiciones de la fuerza laboral (valor en dólares y escolaridad promedio etc.), así como informaciones sobre la población que ubican a México todavía en explosión demográfica (26 años) pero con alta incidencia de la pobreza extrema (9.8%).

Aún reconociendo los grandes adelantos sectoriales de la industria, México presenta varios problemas sociales de difícil solución: la población económicamente ocupada presenta escasos 10 años de educación en promedio, el sector informal es demasiado significativo, la evasión impositiva (19.6%) es importante y no se combate con suficiente seriedad o eficacia (INEGI, 2014). Siguiendo los patrones en la región del pasado, la respuesta de los gobiernos a este problema de recaudación suele ser el aumento de impuestos, lo cual produce distorsiones que entorpecen el crecimiento:

**Cuadro I: México en cifras**

Conceptos	Año		
	Información	Cifras/porcentajes	Fuente
<b>Información General</b>			
Población	2014	122300000	Bco Mundial, 2014
Territorio		1964345	Inegi, 2014
<b>Información Macroeconómica</b>			
Producto Bruto Interno	2013	US1 261 000 mill.	Banco Mundial, 2014
<b>PIB (per cápita)</b>			
Método Atlas	2013	US 9 940	Banco Mundial, 2014
Indice de precios al consumidor	2013	4.15	
<b>Indicadores Sociales</b>			
Provisión de Agua potable	2014	91%	Banco Mundial, 2014
Esperanza de vida	2014	77.2 años	Banco Mundial, 2014
Edad promedio	2010	26 años	Inegi, 2014
Pobreza Extrema	2012	9.80%	Coneval, 2013
Población no pobres sin carencias	2012	19.80%	Coneval, 2013
Indice de Gini	2012	0.47	Inegi, 2014

Fuente: Información elaborada en base al Banco Mundial 2014, Coneval (2013) Inegi (2014)

<sup>11</sup> La Cepal llama brecha productiva a la diferencia en los niveles de industrialización que subsisten en muchos países de América Latina: algunos sectores con industria de punta, conviviendo con otras trabajo intensivas, con muy poco uso de tecnología, baja calificación de la mano de obra y precariedad en el empleo (CEPAL, 2011).

El resultado final de estos contrastes es una sociedad muy desigual, con el ingreso concentrado en el quintil V, más específicamente en el 0.1 de la población (Esquivel, 2015), cuestión que se ha ido profundizando en los últimos años. Como ya mencionamos, la desigualdad podría correlacionarse con la delincuencia, más que con la pobreza, teniendo en cuenta que las sociedades más desiguales son aquellas con mayor índice de violencia. Para dimensionar la desigualdad de México, en el siguiente cuadro compararemos con las otros dos importantes economías de la región: Brasil (No.1), Argentina (No.3) y Chile, país que está a la vanguardia en cuanto a transparencia, baja corrupción y disminución de la pobreza, pero que sin embargo, mantiene altos índices de desigualdad:

**Cuadro II: Comparaciones de porcentaje de ingresos por quintiles en países seleccionados (Argentina, Brasil, México y Chile)**

% de ingresos por quintil						
País	I	II	III	IV	V	V/I
Argentina	4.4	29.3	14.8	22.2	49.4	11.2
Brasil	2.9	7.1	12.4	19	58.6	20.2
México	4.9	7.9	13.3	18.4	57.7	11.8
Chile	4.3	8.8	11.7	20.2	52.8	12.3

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Mundial, 2014

Si desde el Cuadro, relacionamos el quintil más rico (V) con el más pobre (I), podemos imaginarnos la diferencia de ingresos entre el sector más desprovisto versus el más afluente. En todos los casos la ecuación muestra contrastes significativos. En la Argentina la relación es 11 (aunque la concentración del ingreso en el quintil V es sensiblemente menor a la de los otros países de la muestra), en México el 12.3 en Chile, y 20 en Brasil, el país más desigual. Sin embargo, estudios como el Gerardo Esquivel podrían indicar una subvaloración de los ingresos en el quintil V, en el caso mexicano (Esquivel, 2015). Más allá de estas disquisiciones, la distribución desigual del ingreso puede implicar un claro impacto económico y social en las naciones. Si analizamos el problema desde la concentración de los ingresos en el sector más afluente y más allá de lo económico, no podemos olvidar el carácter extractivo de las sociedades latinoamericanas (Acemoglu y Robinson, 2012), particularmente, la de México y su tradición como estado corporativista, cuestiones que contribuyen a diferenciar a la población, y multiplicar privilegios

para los que están mejor o los más cercanos al poder. Todos elementos que podrían contribuir a proveer de herramientas para eludir ciertos controles a algunos grupos, ya sea por corrupción, crimen organizado, evasión o malas prácticas comerciales.

Continuando el análisis de los datos de México, en el cuadro siguiente, se presenta información comparativa de cuestiones relativas al empleo: la tasa de desempleo, subempleo y ocupación. México se presente con una tasa de desempleo del 4.8% en el 2014, la más baja de Latinoamérica (Cepal, 2014). Sin embargo, como ya mencionamos, el nivel de informalidad pone en evidencia un importante problema económico, social y político: por un lado, exhibe una fuerza laboral de baja calificación y con empleo precario sin protección, una cuestión que se refleja en los guarismos de desigualdad mientras impacta en el nivel de crecimiento general; por el otro, implica una importante evasión fiscal, cuestión que impacta en la recaudación y en el monto disponible para aplicar a las políticas sociales que podrían palear el problema:

**Cuadro III: Información sobre ocupación , informalidad y desempleo**

Conceptos	Mes/año	Cifras
Población económicamente Activa	agosto 2014	88947553
Tasa de desempleo	agosto 2014	4.80%
Tasa de subempleo	agosto 2014	15.20%
Empleo en el sector Informal	agosto 2014	30.30%
Edad promedio de los trabajadores	agosto 2014	38.2
Educación promedio	agosto 2014	10 años
Salario por hora promedio	agosto 2014	us2.4

Fuente: Elaborado en base a información estadística de INEGI, 2014

### Flujo de Fondos Ilícitos en México

De acuerdo al Informe anual de la "Actividad Financiera Global", México perdió 872 billones entre 1970 a 2010, una cuestión que exhibe una conducta de crecimiento hacia el futuro, aún en medio de la aplicación de las leyes antilavado (OECD; 2014). El origen de este flujo de fondos ilegal hacia el exterior puede imputarse al crimen organizado, los sobornos, la corrupción y a la evasión (Kar, 2012) y su destino primario son los Estados Unidos, los paraísos fiscales del Caribe y Europa. Las principales prácticas que hacen los flujos posibles son la sub y sobre facturación del comercio exterior y las operaciones no

registradas (Kar, 2012). El cuadro IV provee de datos de los movimientos estimados de flujos de fondos hacia el exterior en México, expresados en miles de millones de dólares:

**Cuadro IV: Montos del Flujo de Fondos Financieros ilícitos en los tres primeros productores (valores del 2000 al 2009) miles de millones de dólares**

Países (*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
China	169.1	183.9	153.8	183.3	250.7	277.2	288.6	326.9	343.4	291.3	2468.2
México	34.4	33	34.8	34	36.5	44.3	92	58.4	61	34.6	463
Rusia	16.6	18.4	12.6	35.6	37	56.3	0	56.3	196.3	0	429.1

Fuente: Elaboración propia en base a Kar y Freitas (2011)

Si consideramos que la recaudación final de impuestos (excluidos los ingresos petroleros) en México es del orden del 11% del PIB (KPMG, 2014) el importe que se ha dejado de recaudar, a muy grosso modo y sin actualizar, ha sido de alrededor de 95.000 millones de dólares a lo largo de esa década, una cuestión que también redundará en menores inversiones, menores empleos y salarios, menor dinero disponible para reducir la pobreza, o invertir en salud y educación, y menor crecimiento general. En el contexto mundial, México se encuentra en el podio de los mayores productores de flujos financieros ilícitos junto a China y Rusia. Se estima que ha perdido 5.2% de su PBI en un período de 41 años (1970-2010) (Kar, 2012). Como señalamos, el fenómeno puede ser el resultado de la evasión fiscal directa o a través del manejo indebido de la facturación de exportación (una cuestión que se detecta al confrontar la información bilateral), pero también puede ser resultado de las transacciones del crimen organizado o puede ser el resultado de sobornos y corrupción. La corrupción supone el uso de lo público para fines privados, y más allá del perjuicio económico que origina al Estado, su presencia señala problemas mucho más profundos que emiten señales de circuitos informales.

La cuestión es, ¿cómo obtiene el actor del sector privado el monto de dinero para pagar al funcionario el soborno? Indudablemente, de una economía subterránea que no paga impuestos. La corrupción, entonces, como transacción entre actores públicos y miembros del sector privado, tiene un doble impacto negativo para la sociedad, el primero, desde la transacción en sí, o sea, por la falta de transparencia y el uso de lo público en forma discrecional, y el segundo desde el aliento al mantenimiento de una economía subterránea, no declarada, necesaria para pagar los sobornos. Por otro lado,

implica ineficiencias en las licitaciones públicas y contratos, que no se otorgan al proveedor más adecuado sino al que paga más bajo la mesa, con lo que a veces, la elección recae en la erogación más importante, produciendo un perjuicio más al erario público.

Las distintas mediciones internacionales parecen corroborar esa falta de transparencia. ES así como Transparency Internacional, en su ranking de las economías y de la facilidad para hacer negocios, ranquea a las 28 principales economías del mundo y su propensión a sucumbir a los sobornos para obtener ventajas comerciales: ¿Cuáles se encuentran entre las peores? No es una sorpresa que los últimos de la lista sean los tres mayores productores mundiales de fondos ilícitos: China (28), Rusia (27) y México (26) (Transparency Internacional, 2014). Por otro lado, si pensamos que los 463 mil millones que entre (2000-2009), probablemente, no pagaron impuestos en el país, y aún con la baja tasa de recaudación sobre el total de PIB (11% según últimas mediciones de la secretaria de Hacienda), se estaría hablando de más de 50.000 millones de dólares que no ingresaron a las arcas públicas y no se utilizaron en planes sociales, hospitales, educación etc, solamente durante 9 años.

## Conclusiones

A pesar de que la democracia se ha extendido en Latinoamérica desde la tercera ola de democratización en los ochenta del siglo pasado, no ha logrado quebrar las estructuras piramidales de las sociedades de la región, la cultura de transgredir las normas formales que se perciben como perjudiciales a los intereses de grupo, ni la impunidad de ciertos sectores.

Latinoamérica se sigue calificando como la zona geográfica más desigual del mundo, y en ese contexto México se constituye en un ejemplo claro. Aún en medio de la supuesta igualdad que proclama la democracia como valor, los problemas de los contrastes, las diferencias y sobre todo de las discriminaciones y la desigualdad de trato continúan, una cuestión que tiene un claro efecto social pero también económico. Es así como la distribución del ingreso no es más que el reflejo de todas las desigualdades que persisten desde el pasado sumadas a las justificables desigualdades debidas al esfuerzo y al mérito.

Nuestra región, y México en particular, tiene una larga tradición de aceptación de esas diferencias, y las prácticas culturales parecen reproducirlas. Como dice Fudulu (2003), las disparidades sociales que se nutren en la cultura, favorecen también en esquemas piramidales de distribución del poder, de forma de que algunos en la sociedad tienen más ventajas que otros. Esa verificación debe preocuparnos a todos, los que están mejor y los más afectados, porque tiene un claro impacto no sólo en el crecimiento, sino también en el desarrollo (Fudulu, 2003; Acemoglu y Robinson, 2012). En una sociedad, como la mexicana, donde el 58.2% se concentra en el V quintil más afluentes, todos los elementos contribuyen a reproducir el status quo: las leyes (no siempre universales), la aplicación de la ley, el trato, la distribución de la riqueza. Se trata de un contexto propicio para reproducir diferencias, donde un "abismo cultural e institucional" (Fudulu, 2003) se erige entre las reglas formales y el "orden natural" que multiplica los incentivos para eludir o evadir las normas.

Una conducta que, por otro lado, tiene una larga tradición que parece remontarse a las épocas coloniales, cuando las férreas medidas centralistas de la Corona Española, se evadían bajo la cínica frase: "acato pero no cumplo". Los años pasaron, y una vez consolidadas las naciones luego de luchas intestinas, las aparentes democracias aparecieron en lo formal, pero eran violadas por el fraude generalizado. Y las pruebas de esos hábitos continuaron. Luego, en los años de la Sustitución de Importaciones a mediados del siglo XX, se extendieron a lo largo y a lo ancho del territorio estados corporativos que consolidaron una manera de interactuar con el poder público: en una concepción de la economía como suma fija, el objetivo de los distintos grupos de interés (sindicatos, empresarios, iglesia, fuerzas armadas) fue conseguir desde la presión la mayor participación posible en la riqueza y el poder, sin mucha consideración del efecto sobre la sociedad como un todo. Nuevamente, México con sus setenta años del poder hegemónico del mismo partido, se presenta como un ejemplo claro.

En los ochenta, la transición a la democracia trajo claras esperanzas de consolidar sociedades más justas y equitativas en la región, pero el deterioro de lo que se dio en llamar la década perdida sepultó las esperanzas de una vida mejor. Frente a la desesperación del aumento del desempleo, la pobreza, la desigualdad, el embate de la inflación, el aumento de la tasa internacional de interés y la imposibilidad de obtener fondos externos para aflojar la soga que ahorcaba los cuellos de todos, se aceptaron las

premisas del Consenso de Washington con la esperanza de lograr la estabilidad primero y el crecimiento después. La idea era reducir drásticamente los gastos públicos a través de las privatizaciones, la reducción de trámites y la austeridad fiscal. Por otro lado, la apertura comercial requerida por el Consenso se agregaba a la apertura del mercado de capitales pedida por Estados Unidos y aceptada por los estados con la esperanza de aumentar la alicaída inversión privada. El problema fue el ingreso masivo de capitales de especulación atraídos por las tasas de interés altas. Una vez más las esperanzas se vieron defraudadas porque aunque algunos capitales se destinaron a inversión, una buena parte exhibió una profunda volatilidad que terminó por complicar los mercados y precipitar las crisis desde el 1994 hasta el 2002. Pero más allá de la aparente prosperidad que esos capitales golondrinas presentan en momentos de expansión, el problema es la terrible contracción que originan cuando masivamente abandonan el país que perciben en problemas (Stiglitz, 2003). Por otro lado, ya habíamos comentado que los controles de la sustitución de importaciones habían sido burlados por ahorristas que enviaron fuertes sumas al exterior en ese momento, ¿por qué no burlarían los mecanismos más laxos de los tiempos de apertura? Desde ya, es preciso recordar que la transferencia lícita de fondos al exterior no se analiza aquí porque sigue todos los pasos legales y abona los impuestos correspondientes, el problema son los fondos que fluyen al exterior en forma ilícita, que no pagan impuestos internamente, ya sea porque provienen del crimen organizado o la corrupción, o los que aparentemente los pagan pero reflejan comprobantes ficticios como son los que se refieren a la sub o sobre facturación, o a la facturación de servicios inexistentes. México, nuevamente, en el podio de los países productores de FFI, se presenta como el caso a analizar.

El problema por otro lado el problema de los FFI y sus efectos, no es sólo una cuestión que debe ser analizada por los especialistas en lavado de dinero, es un problema público que, por ejemplo para Brasil alcanza al 1.5% de su Producto Bruto Interno entre 1960 y 2010 y para México un indignante 5.2% entre 1970-2010 (KAr, 2012). Una cuestión que más allá de lo económico se convierte en sociológica dado los problemas sociales que entraña.

Tal como el presidente de la organización Global Financial Integrity dijo refiriéndose a Brasil: "ese dinero pudo haber sido utilizado para ayudar en el desarrollo de la economía de la Nación. Pero además de la pérdida económica, estos flujos de fondos

reproducen la economía informal y alimentan al crimen y a la corrupción” (traducción propia. GFI; 2014).

Aún en un mundo que defiende el valor de la libertad y de la iniciativa privada, los flujos de fondos ilícitos son un problema que requiere solución, porque acentúan los desequilibrios Norte-Sur. En el caso de México con una pobreza del 46.2%, el fenómeno es una luz roja que merece atención inmediata.

## Referencias Bibliográficas:

- Acemoglu, Daron and Robinson, James, 2012. *The origin of Power, Prosperity and Poverty. Why Nations Fail*. New York: Crown Publishers (Kindle version)
- Alfonsín, Raúl Ricardo, 1983. *Discurso inaugural del 10 de diciembre de 1983 en el Congreso de la Nación* en [www.paronetto.org/discursos/menem.htm](http://www.paronetto.org/discursos/menem.htm) [10 de enero de 2005]
- Andreas, Peter, 2011. “Illicit Globalization: Myths, Misconceptions, and Historical Lessons” in *Political Science Quarterly*, Vol 126 No.3, Fall 2011 in <http://www.stor.org/stable/23056952>
- Aristotle. *La política* en <http://biblio.juridicas.unam/libros/2/766/19.pdf>
2009. *Ética a Nicómaco* en [www.analitica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5](http://www.analitica.com/aristoteles/nicomaco01.asp#1c5) [23 de marzo de 2009]
- Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, 2013, *Comunicado de Prensa No.003*, México, Distrito Federal 29 de Julio de 2013 en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/COMUNICADO\\_PRENSA\\_003\\_MEDICION\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf) [September 12th, 2014]
- Center of Global Development, 2014. in <http://www.cgdev.org> [September 22th, 2014]
- CEPAL , 2011. *La hora de la desigualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia 30 de Mayo al 1 de junio de 2010 en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
2014. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- Dahl, Robert, 1991. *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- de Ferrantis, David et al., 2005. *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?*. Colombia: Banco Mundial, Alfaomega.
- Demirguc-Kunt, Alice and Kappler, Leora, 2012. *Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database*. Police Research Working Paper 6025. Finance and Private Sector

- Development Team. April, 2012 World Bank in [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/04/19/000158349\\_20120419083611/Rendered/PDF/WPS6025.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/04/19/000158349_20120419083611/Rendered/PDF/WPS6025.pdf)
- Esquivel, Gerardo, 2015. *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*. México: Oxfam México en <http://www.oxfam-mexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.VeCpfo4io4I>
- Fudulu, Paul, 2003. *The weak institutions syndrome as the effect of the cultural-institutional gap* en [http://www.indiana.edu/~workshop/papers/fudulu\\_041703.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/papers/fudulu_041703.pdf)
- Global Financial Integrity, 2014a., *Brazil: Capital Flights, Illicit Flows and Macroeconomic Crisis, 1960-2012* in <http://www.gfintegrity.org/issues/data-by-country>
- 2014b, *Data by country* in <http://www.gfintegrity.org/issues/data-by-country> [September 29th, 2014]
- Goldthorpe, John, 2012. "De vuelta a la clase y al estatus: porqué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social" en *Reis, revista española de sociología* 137, enero a marzo 2012, Pp.43-58 en [www.reis.cis.es](http://www.reis.cis.es)
- González Medina, Rodolfo, 1986. *Balance de dos décadas* en <http://www.redembuap.mx/semgonzalez.htm> [September 19th, 2010]
- Gootenberg, Paul, 2009. "Talking about the flow: Drugs, Borders, and the Discourse of Drug Control in *Cultural critique*, No.71, Winter 2009 pp13-46 [Http://www.stor.org/stable/25475500](http://www.stor.org/stable/25475500)
- Inegi, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, 2014. *Estadísticas* en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/estadistica> [September 14th, 2014]
- Holmes, Elisa, 2005. "Anti-discrimination rights without equality" in *The Modern Law Review* Vol. 68, No.2, March 2005, pp. 175-194 in <http://www.stor.org/stable/3699042>
- Huntington, Samuel, 1993. *The third wave: democratization in the twentieth century*. USA: University of Oklahoma Press.
- Juáregui, Gurutz, 1985. *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.
- Kar, Dev, 2012. *Mexico: Illicit Financial Flows, Macroeconomics Imbalances and underground economy*. *Global Financial Integrity, January 2012* en [http://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi\\_mexico\\_report\\_english-web.pdf](http://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_mexico_report_english-web.pdf)
- Kelsen, Hans, 1932. *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*. Paris: Librairie du Recueil Sirey.

- Kreimer, Rossana, 2010. *Desigualdad y violencia social. Análisis y propuestas según la evidencia científica*. Buenos Aires: Editorial Anarres.
- Krugman, Paul, 2009. *The conscience of a liberal*. New York: Norton & Company Inc.
- Lemmi, Nora, 2011. "La desigualdad y su relación con las políticas de desarrollo y la democracia en las experiencias de Argentina y Chile". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales presentada en la Universidad Iberoamericana el 8 de Julio de 2011 (Mención honorífica) en [www.uia.mx/biblio](http://www.uia.mx/biblio).
- Lewis, Paul, 1990. *The Crisis of Argentine Capitalism*. USA: University of North Carolina Press.
- Loveman, Brian, 2001. *Chile, the legacy of hispanic capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Mc Kerlie, Dennis, 1996. "Ethics" in *Chicago Journals*, Vol.106 No.2 (Jan.1996), pp. 275-296 in [Http://www.stor.org/stable/2382060](http://www.stor.org/stable/2382060)
- Montesquieu, 2002. *El espíritu de las leyes*. España: Ediciones Istmo.
- Morlino, Leonardo, 1985. *Cómo cambian los regimenes politicos instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- North, Douglass, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of institutions and Decisions)*. UK: Cambridge University Press (kindle version).
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
2002. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo (compiladores) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
2004. "Human development, human rights and democracy" en Guillermo O'Donnell et al. (editores) *The quality of democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- OECD, 2014. *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD responses* in [http://www.oecd.org/corruption/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries.pdf](http://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf) [September 23th, 2014]
- Rousseau, Jean Jacques 1820. *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* en <http://www.scribd.com/doc/7385383/Jean-Jacques-Rousseau-Discurso-Sobre-El-Origen-de-La-Desigualdad-Entre-Los-Hombres> [October 11th, 2009]
- Sartori, Giovanni, 2000. *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral.
2001. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. España: Alianza Editorial.

- Schumpeter, Joseph, 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo I*. Buenos Aires: Editorial Hyspamerica.
- Sen, Amartya, 1999. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Singh, Anoop, Jain-Chandra, Sonali and Mohommad, Adil, 2012. *Inclusive Growth, Institutions and the underground economy. IMF working Paper, WP12/47 (February 2012)* en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1247.pdf>
- Stiglitz, Joseph, 2003. *El malestar de la globalización*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Transparency International, 2014. *Corruption by country* in <http://www.transparency.org/country> [October 1th, 2014]
- Toussaint, Eric, 2001. *La bolsa o la vida*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Vilas, Carlos. 2005. "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el cielo corto de la crisis argentina" en *Revista Mexicana de sociología*. Vol 67 No.2 (abril- junio 2005). México: Universidad Autónoma de México. Pp. 229-269
- Westen, Peter, 1982. The empty idea of equality in *Harvard Law Review*, Vol.95 No.3 (Jan.1982), pp.537-596 <http://www.jstor.org/stable/1340593>
- Weyland, Kurt, 2002. *The politics of market reform in fragile democracies*. USA: Princeton University.
- World Bank, 2010. Human Development Index in [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [December 10th, 2010]
2014. *Data Catalog* in <http://datacatalog.worldbank.org/> [August, 30th, 2014]

Recebido: 05-03-2016

Aceito:25-06-2016