

CON FIGURA CIONES

Núm. 45

Septiembre-diciembre de 2017

Rolando Cordera Campos **P**resentación 3

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

José Woldenberg **L**a perspectiva de la democracia 5

Marta Lamas **L**a izquierda democrática y las demandas
relativas a la sexuación humana 18

Patricia Mercado y
Marta Ferreyra **E**l reparto equitativo de las cargas domésticas
y el cuidado de las personas dependientes 25

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

David Ibarra **P**actos sociales y crisis 34

Rosa Elena Montes de Oca **S**eguridad alimentaria y bienestar
de los trabajadores del campo 47

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Fernando Tudela **D**esarrollo sustentable, cambio climático y energía 61

Joseph E. Stiglitz y Mark Pieth **P**ara derrotar a la economía en las sombras **95**

Jorge Javier Romero **C**ataluña enmarañada **131**

Libros recientes **139**

**CON
FIGURA
CION
ES**

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Roces[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo[†] • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, septiembre-diciembre de 2017. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México.

Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

Presentación

Nos acercamos peligrosamente a la cita con el cambio de gobierno en el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. Y digo peligrosamente porque no hemos podido, o querido, encarar las fallas e insuficiencias del sistema político que se conformara a fines del siglo pasado con la transición a la democracia. Ni el pluralismo logrado en prácticamente todo el territorio político nacional, en los tres órdenes de gobierno y en las cámaras del Congreso, ni la alternancia en la Presidencia de la República, han conducido a formas de gobierno eficientes y buenas, mucho menos a la reconfiguración de un Estado democrático constitucional propiamente dicho.

A final de cuentas, la política no podrá rendir los frutos que se esperan de una democracia robusta si no se encara con responsabilidad la grave problemática de la desigualdad en todos los planos de la vida nacional, en la relación entre los sexos y los géneros, en el campo y la ciudad, en los vínculos y relaciones con las potencias y, sobre todo, con los vecinos del norte.

Nuestros dilemas originarios, aquellos que quisimos resolver con la ampliación y afirmación del código electoral para que los votos se contaran y contaran, siguen con nosotros. Su permanencia como nudo inextricable del ejercicio del poder político constituido ha corroído al poder, le ha restado legitimidad básica y propiciado un alejamiento progresivo de la ciudadanía respecto de la política y los políticos. Es en este distanciamiento donde debemos ubicar una de las grandes grietas y brechas tectónicas por las que se cuele el descontento en y con la democracia; lo que la corrupción y las quiebras varias en los sistemas de seguridad y justicia a todo lo largo de la geografía nacional profundizan, repercutiendo en mayor desazón cívica y descontento popular.

Por eso, debemos asumir ya la situación de peligro en que van a tener lugar las campañas y elecciones del año entrante. Decir que viviremos en peligro y que nos acercamos a circunstancias de emergencia no es mera hipérbole, sino punto de partida indispensable para revisar con premura y consistencia nuestros pactos fundadores, paso indispensable para plantearnos una rigurosa revisión de nuestro contrato social.

Diseñado hace un siglo, este contrato reclama tanto revisiones de fondo como acuerdos amplios en el plano del intercambio político que deben concebirse como una conversación que no puede circunscribirse a los actores políticos forma-

les o a los medios de información y comunicación, sino incluir a las más diversas formaciones cívicas, intelectuales, académicas y empresariales.

A examinar algunos de esos dilemas, más allá de su impronta inmediata en lo electoral y el ámbito partidario, dedicamos esta entrega de *Configuraciones*, que también incluye textos incisivos sobre la economía y la sociedad, los avatares del mundo global, la infortunada coyuntura catalana y, como lo advertimos en números anteriores, la gran cuestión de nuestro tiempo resumida en el cambio climático.

A todo ello añadimos un nutrido informe de Joseph Stiglitz y Mark Pieth sobre el tema crucial que emergiera al calor de la crisis global y que tiene que ver con las diversas formas de ocultar y negar transparencia a los negocios y las transacciones financieras y comerciales, muchos de ellos inmersos en los varios circuitos económicos de indudable alcance global.

Como de costumbre, ofrecemos una sucinta ayuda de memoria sobre publicaciones recientes. El año que viviremos peligrosamente puede ser, al mismo tiempo, una temporada de comprometido intercambio reflexivo y crítico de nuestra democracia y de los tejidos fundamentales del edificio económico y social.

En esta misión participa *Configuraciones*, que llega ahora a su número 45, al filo de una crisis que no ha abandonado la escena global y de una coyuntura político-económica que se retroalimenta con nuestros repetidos desaciertos, así como con las agudas contradicciones que se han querido soslayar o posponer sin fecha de término.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

La perspectiva de la democracia*

José Woldenberg**

He afirmado muchas veces que por prudencia es mejor ser historiador que intentar ser pitonisa. De tal suerte que escudriñar cuál es la perspectiva de la democracia no es sencillo y seguramente tiene una alta dosis de incertidumbre, producto de las preocupaciones del momento. Pero el ejercicio puede resultar interesante si ponderamos aquello que tiende a fortalecerla y aquello que tiende a erosionarla en el aprecio de las personas. Eso es, y no otra cosa, lo que intentaré hacer aquí. Pero antes, una breve introducción.

Introducción

Permítanme empezar con unos apuntes sobre lo sucedido en las últimas elecciones federales (las de este año) y una referencia al pasado inmediato. Porque si bien las elecciones no son sinónimo de democracia, lo cierto es que sin ellas resulta imposible hablar de democracia. Y estamos obligados a inyectar al análisis de las elecciones la dimensión política. Suena obvio, pero pareciera que de pronto se nos olvida lo fundamental: los ciudadanos que acuden a las urnas y votan. Al escuchar y leer a algunos parecería que todo se reduce a un asunto de malas mañas, compra de voluntades, presiones ilegales, ríos de dinero que todo lo inundan, olvidando que el día de los comicios comparecen ante las urnas millones de ciudadanos que votan según su muy real saber y entender. No digo que las malas artes no existan, pero no lo explican todo.

1] Antes de los últimos comicios se habían celebrado, desde 2015, 21 elecciones para renovar gobernadores. Pues bien, en 13 ganaron las oposiciones (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz) y en ocho se mantuvo

* Leído en el 10º Diálogo Nacional por un México Social: "Democracia, Estado e igualdad: las perspectivas". Facultad de Economía de la UNAM, 18 de octubre de 2017. El texto retoma varios de mis artículos publicados en el diario *Reforma*.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

en el gobierno el mismo partido (Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas). En el 62% de los casos hubo alternancia y en el 38% continuidad. Estos datos (creo) ilustran que no existe un gran titiritero (el gobierno o los gobiernos) y unos títeres (nosotros). El malestar con los gobiernos puede estar explicando ese fenómeno.

2] De las 34094 casillas que debían instalarse en los estados, todas funcionaron. No es un asunto menor, menos una cuestión rutinaria. Mucho nos dice de las autoridades electorales, pero sobre todo de los ciudadanos —insaculados y capacitados— que cumplieron con su tarea. Pese al mal humor público imperante, cientos de miles de vecinos siguen realizando una labor fundamental en el desarrollo de los comicios.

3] La participación no fue mala. En el Estado de México pasó del 46.15% en 2011 al 52.5, según datos del PREP. Un incremento de más del 6%. Aunque en Nayarit y Coahuila se mantuvo casi en las mismas cifras que en el pasado, pero por encima de las del Edomex (un poco más del 60%). No existe un abandono de las urnas, por el contrario. Legiones de ciudadanos se presentan a la cita y ejercen un derecho fundamental.

4] En los resultados del Estado de México influyeron diferentes “variables”. Pero no conviene excluir a la política. Todas las encuestas previas al día de la elección indicaban que la mayoría de los ciudadanos deseaban un cambio. Y eso se constató con la votación. El “pequeño detalle” es que las oposiciones fueron cada una por su lado. Esa fragmentación ayudó al PRI, pero también estuvo a punto de favorecer a Morena.

5] En Nayarit, único estado en el que la diferencia fue amplia, sí hubo coaliciones. Por un lado, PAN-PRD-PT y un partido regional; por el otro, PRI-PVEM-Nueva Alianza. Antonio Echevarría de la primera ganó y el margen fue tan amplio que el perdedor aceptó su derrota.

6] En Coahuila, el conteo rápido le dio al candidato del PAN y aliados entre el 36.64 y el 39.08% de los votos y al del PRI y compañía entre el 34.75 y el 37.34%. Y dado que los números se empalman fue claro desde el principio que habría que esperar hasta el conteo oficial. Esa necesidad se incrementó cuando el PREP, que dejó de contabilizar un número muy elevado de actas (más de mil), dio un resultado en el que el abanderado del PRI (38.31) superaba al del PAN (36.81). Hubo que esperar al recuento oficial.

7] En Veracruz se precipitó un alud contra el PRI: perdió 54 alcaldías, de 212 ayuntamientos, 112 fueron ganados por la coalición PAN-PRD, 36 por el PRI-PVEM, 18 por Nueva Alianza y 17 por Morena. Pero si uno se concentra en las 10 ciudades más importantes la derrota es mayor: PAN-PRD ganaron cinco (Veracruz, Tuxpan, Córdoba, Papantla y Boca del Río), Morena cuatro (Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica y Minatitlán) y el PRI sólo una (Orizaba). ¿Tendrá algo que ver la gestión y la rapiña del gobernador Duarte?

Lo que quiero ilustrar es que el mecanismo electoral está funcionando, pero nadie en su sano juicio puede negar que se reproduce en un ambiente de profundo malestar.

(Me) llaman la atención las profundas convulsiones a las que se encuentra sometida nuestra incipiente democracia, en comparación con la relativa quietud que acompañó al antiguo régimen heredero de la Revolución mexicana. Y no creo que sea el autoritarismo que caracterizó al segundo ni la difícil democracia del presente los que en sí mismos puedan explicar ese contraste. Sería además una “explicación” circular y por ello insuficiente.

Visto en retrospectiva resulta notable la estabilidad del régimen de la posrevolución. Durante varias y complejas décadas destacó en el contexto de América Latina donde golpes de Estado, intentos por edificar o consolidar democracias y revueltas de diferente tipo inyectaban altas dosis de incertidumbre e inestabilidad.

¿Cuáles fueron los nutrientes de ese consenso (si se quiere pasivo) con los gobiernos que se decían herederos de la lucha armada? Adelanto algunas ideas que no son originales ni mucho menos pretenden ser exhaustivas:

a) Una asentada legitimidad de la llamada ideología de la Revolución mexicana. Si bien se trató de un ideario vaporoso que cobijó muy distintas y en ocasiones contradictorias políticas, la Revolución (la que destruyó el viejo Estado liberal-oligárquico) mantuvo en buena parte del imaginario público no sólo su carácter de empresa heroica sino una capaz de edificar un país más justo.

b) La construcción de un sistema de mediaciones con las grandes organizaciones de masas que permitieron una negociación permanente —si se quiere asimétrica y también subordinada— de los intereses de los grupos representados. Para sus dirigentes, promociones políticas, y para sus afiliados mejoras paulatinas en sus condiciones de trabajo y de vida.

c) La construcción de instituciones públicas destinadas a atender algunas de las necesidades más sentidas de los trabajadores: desde el Seguro Social hasta el original Departamento de Asuntos Agrarios (sólo como ejemplos), las cuales se dedicaron a procesar y resolver reclamos diversos.

d) Pero sobre todo un crecimiento económico sostenido y alto, que aunque nunca distribuyó sus frutos de manera equitativa, fue capaz de forjar un horizonte en el cual los hijos vivirían mejor que sus padres. Y esa esperanza en buena medida se cumplía.

e) Y si a ello agregamos el contexto latinoamericano aludido al inicio, México aparecía como una sociedad más habitable que sus similares y conexas. (Por supuesto estas notas no pretenden esconder las múltiples luchas, huelgas y revueltas que se llevaron a cabo contra el “orden establecido”, pero tratan de captar los trazos más generales de la situación.)

Nuestra naciente democracia modificó la fuente de la legitimidad: mediante elecciones, las diferentes ofertas tienen que ganar la adhesión de los ciudadanos. La legitimidad derivada de la Revolución hoy resulta tan remota que no significa nada para la inmensa mayoría de los ciudadanos; el contexto internacional se modificó y el consenso prodemocrático es hegemónico; las organizaciones de los trabajadores, desgastadas por años de subordinación y antidemocracia, difícilmente gravitan en la escena pública, y son los sectores medios —dispersos y diversos— los que pesan más en los circuitos de deliberación pública; muchas de

las instituciones siguen funcionando y atendiendo necesidades de diferente tipo, pero se encuentran desgastadas y al ser sectoriales (no universales) dejan sin cobijo a millones de excluidos.

Sin embargo, la nueva legitimidad se ve también erosionada sobre todo por la corrupción (antes no suficientemente exhibida), el estremecimiento que produce la violencia expansiva y la falta de crecimiento. El proceso democratizador ha sido acompañado por un crecimiento económico insuficiente, incapaz de crear los empleos formales necesarios, fomentando la informalidad, y, lo más devastador, construyendo un horizonte en el cual en infinidad de familias los hijos están destinados a vivir peor que sus padres. Todo ello provoca un malestar más que explicable: justo. Y me temo que si esos déficits (para usar un adjetivo benévolo) no se atienden, el aprecio por el nuevo régimen seguirá desgastándose. Máxime que una sociedad cruzada por desigualdades sociales oceánicas, como la mexicana, difícilmente puede edificar eso que la CEPAL llama cohesión social.

Lo que la fortalece

Vamos a las elecciones más grandes de nuestra historia. Un presidente, 500 diputados federales, 128 senadores, ocho gobernadores y el jefe de Gobierno de Ciudad de México, 27 congresos locales integrados por 983 diputados, y alcaldías en 25 estados con 1 796 cargos (alcaldes, síndicos, regidores, concejales y juntas municipales).

Y nos acercamos en medio de un hartazgo extendido con la vida política, un malestar en la democracia que, como lo alertaba el PNUD desde 2004, se está convirtiendo en un malestar con la democracia, una fragmentación partidista (que al parecer se mitigará con coaliciones electorales varias) que se incrementará con la irrupción de los candidatos independientes, y con una legislación electoral cada vez más barroca en la que palpita la extraña ilusión de que todas las variables que concurren en unos comicios pueden ser controladas como si estuviésemos en un laboratorio de química.

El desencanto, sin embargo, puede ser explotado sin ton ni son y corremos el riesgo de no distinguir lo que debemos conservar, defender y reformar de aquello que hay que desterrar. Se escuchan disparos y fuegos artificiales contra toda institución pública, casi por inercia, porque resulta fácil y está bien visto.

Quizá por ello es necesario subrayar dos adquisiciones recientes que han permitido mejorar y hacer más civilizada nuestra vida política y que presidirán los comicios del próximo año. Pasan inadvertidas, quizá por obvias, pero no son menores: *a)* No existe fuerza política, corriente académica, grupo de poder o medio de difusión significativos que no acepte que la única fórmula legítima para arribar a los cargos de gobierno y legislativos sea la vía electoral y *b)* Nadie ganará todo ni perderá todo. Tendremos congresos plurales, ayuntamientos gobernados por distintas expresiones políticas, gobernadores de dulce, chile y manteca y un Senado multicolor.

a) Lejos estamos del predominio de la retórica revolucionaria como fuente de legitimidad. Por ejemplo: Fidel Velázquez declaraba, sin rubor —cito de memoria—, que lo que habían obtenido por las armas no lo iban a ceder por el insípido

método electoral; o, ciertas franjas relevantes de la izquierda ensoñaban una revolución que, según ellas, despuntaba en el porvenir. Esto sucedía hace apenas 40 años y menos. No obstante, México y sus fuerzas políticas fundamentales, a querer o no, transitaron de los discursos “revolucionarios” en los cuales quienes se autoproclamaban como tales negaban legitimidad a la existencia de sus adversarios, a fórmulas oratorias y de convivencia en las cuales, por necesidad o por virtud, reconocen que no se encuentran solos en el escenario y que la diversidad de opciones políticas llegó para quedarse.

b] Hasta bien entrados los años ochenta el mundo de la representación seguía siendo monocolor. Una sola fuerza política —con excepciones de poca monta— habitaba ese mundo. Hoy, es un universo en el que convive y compite la diversidad política. No obstante, lo que está en juego —3 416 cargos públicos— suele opacarse porque la presidencia sólo será para uno, y nuestra cultura “presidencialista” suele no ver el bosque sino solamente ese árbol (que sobra decir sigue siendo el más importante). El pluralismo equilibrado que se reproduce entre nosotros destruyó hace un buen rato la noción de partido hegemónico y lo más seguro es que mientras unos ganen la presidencia otros triunfarán en algunas gubernaturas y unos terceros en otras. Habrá congresos sin mayoría absoluta y otros en los que esa mayoría será de distintos colores, para no hablar del mapa de la representación en las alcaldías. Eso debería contemplarse como una buena noticia no sólo porque dejamos atrás a los “nacidos para ganar y los condenados a perder”, sino porque genera contrapesos institucionales y podría incluso servir como amortiguador de la contienda presidencial.

Lo que se encontrará en juego es un nuevo reparto del poder político, que por supuesto no se encuentra única y exclusivamente en la presidencia.

Las condiciones de la competencia se han equilibrado como nunca antes en la historia del país. Primero se abrió la puerta para que las corrientes político-ideológicas, a las que se mantenía segregadas del mundo electoral, pudieran ingresar, al tiempo que se inyectaba un cierto pluralismo a la Cámara de Diputados (1977), luego se edificaron las instituciones que debían garantizar imparcialidad y certeza en las elecciones (1989-1990) y después se tomaron medidas para construir condiciones de la competencia equitativas (1996). Los legisladores utilizaron dos palancas poderosas: dinero público suficiente para los partidos y acceso a los medios de comunicación de manera equilibrada. Con ello el marco electoral fue reformado de principio a fin. Y los contendientes aparecieron en la escena como maquinarias poderosas capaces de disputar entre sí: de ahí los fenómenos de alternancia, los congresos equilibrados, la coexistencia de gobernadores con presidentes municipales de distintos partidos. En 2017 los partidos recibirán 8 500 millones de pesos de recursos federales y locales y tendrán derecho, en conjunto, a 10.7 millones de *spots*. No son pues “jugadores” anémicos.

Ese piso robusto de equidad, sin embargo, puede ser erosionado —no destruido— por conductas ilícitas.

1] Desvío de recursos. Si un funcionario público distrae recursos destinados a las campañas debe ser sancionado. No hay excusa ni pretexto. Los recursos huma-

nos, materiales y financieros que tiene bajo su administración deben ser utilizados para los fines que persigue la institución y cualquier desvío constituye un delito. No se ha inventado mejor método para atajar esos ilícitos que la cárcel y la recuperación de los recursos mal utilizados. No se trata sólo de un asunto electoral. Y todos los días conocemos de ese tipo de ilícitos que deben ser perseguidos por las procuradurías y si se trata de la materia electoral por la FEPADE y en su vertiente administrativa por el INE.

2] Compra y coacción. El caldo de cultivo de esa práctica es la profunda desigualdad que modela al país. Las necesidades apremiantes de muchas personas pueden dar lugar a relaciones asimétricas en las que por algunas dádivas se intercambien votos. No obstante, existen poderosos mecanismos para nulificar la compra: el votante ejerce su derecho en soledad, se vota en un espacio circunscrito por una mampara que sólo permite el ingreso de una persona a la vez, de tal suerte que, como aconsejó Andrés Manuel López Obrador, se pueden recibir “los obsequios” y luego votar en libertad. Lo cierto es que una vez que los votos son depositados nadie puede distinguir entre sufragios auténticos y comprados. Por ello es menester atajar y sancionar ese ilícito antes o durante la jornada electoral. Pero mientras México siga siendo un país marcado por oceánicas desigualdades, donde millones viven con carencias materiales extremas, el campo estará sembrado para que los candidatos —de todos los colores— intenten ganarse la voluntad de muchos con “regalos”.

3] La legislación electoral mexicana no sólo estableció una base de equidad, quiso además construir un “techo”. Los contendientes no pueden gastar más allá de una cantidad establecida. Y a partir de 2014 sobrepasar el límite de gasto, si la diferencia entre el primero y el segundo lugar es menor del 5%, es causal de nulidad de la elección. El legislador quería mandar una señal fuerte: si se traspasa el tope la elección no es válida. Y si durante el proceso de fiscalización se demuestra que eso sucedió la elección debe anularse. Sin embargo, esa causal puede activarse para impugnar simplemente porque no se obtuvo el resultado esperado. Hay que recordar que la fiscalización de todas las campañas (federales y locales) debe ser desahogada por el INE en un tiempo perentorio. Y el problema mayor —creo— es que el punto de partida son los informes que presentan los propios partidos (no puede ser de otra manera) y que si los candidatos o los partidos manejan recursos por vías paralelas privadas, el rastreo de los mismos no es tarea sencilla. Suele olvidarse que antes de la última reforma el sistema descentralizado dejaba en manos de los institutos locales esa tarea.

Nuestra democracia es precaria porque está edificada en terrenos movedizos: una sociedad escindida por enormes desigualdades. Ojalá ésa fuera también la preocupación de muchos demócratas.

A pesar de todo, el poder de atracción de las elecciones sigue gravitando. Fuerzas y grupos que antes le daban la espalda han anunciado que ahora participarán y ésas para mí son buenas noticias.

El Congreso Nacional Indígena (CNI) y el EZLN postularán a una mujer indígena para la Presidencia de la República. Se trata de una iniciativa que ofrecerá visi-

bilidad pública a la situación y las reivindicaciones de las comunidades indígenas, que pondrá en el centro de la atención una agenda opacada y que puede multiplicar el peso político del mundo indígena. Si mal no entiendo, ahora, y a diferencia de “la otra campaña” (2006) que básicamente fue sólo testimonial, intentarán que su candidata sea registrada como tal y aparezca en las boletas. No deja de ser relevante que el CNI y el EZLN intenten explotar de manera legítima las posibilidades que abre el llamado orden institucional. Es una ruta compleja, tortuosa, pero quizá más productiva que la del autoaislamiento.

La iniciativa podría ser eventualmente incluso más fructífera, si se animaran a acompañar a la abanderada presidencial con otras candidaturas (digamos) a gobiernos estatales, municipales, a las cámaras del Congreso federal y los congresos locales. Porque en algunas regiones del país posiblemente podrían obtener resultados nada despreciables que les permitieran estar al frente de gobiernos o en los circuitos legislativos tanto locales como nacionales.

Algo similar puede decirse de la multiplicación de candidatos independientes. Se trata de una vía que intentará ser explotada por ciudadanos que hasta ahora no encontraban forma para convertirse en candidatos y por políticos partidistas que no fueron arrojados por sus respectivas agrupaciones. Lo que quiero subrayar es que, por motivos diversos, el imán electoral sigue atrayendo voluntades y eso por lo que mencionaba antes: no hay fuerza política medianamente significativa que no afirme que la única vía legítima para llegar a los gobiernos y los congresos es la electoral.

Lo que la debilita

No existe un nutriente único del malestar. Tampoco pretendo enumerarlos todos, pero creo que los siguientes son ineludibles.

Corrupción

Quizá no exista un disolvente más poderoso de la confianza en las instituciones que la corrupción. Cuando se desvían recursos para beneficio personal, se demandan “moches” para autorizar una obra o realizar una compra, cuando se utiliza la infraestructura material y humana para fines diferentes a los programados, además de cometerse delitos claramente tipificados, se inyecta una dosis importante de falta de credibilidad en los organismos públicos.

Cierto, la corrupción no se encuentra sólo en las instituciones estatales. En el ámbito privado y social se pueden documentar infinidad de casos y en muchas ocasiones la corrupción estatal está anudada a la de grandes o medianas empresas. Pero el efecto corrosivo de la corrupción en las entidades públicas, sumada a la impunidad, genera un malestar y una irritación que erosionan un valor fundamental: la confianza. Si no se le combate, sólo se robustece el cinismo y la desvergüenza.

El proceso democratizador que vivió el país hace más visible esa peste. Los partidos se denuncian unos a otros; el acceso a la información pública —antes manejada como si fuera privada— permite la detección de anomalías de diverso tipo y magnitud; los medios, antes atados a la dinámica oficial (con sus siempre

meritorias excepciones), ejercen su facultad de indagar y denunciar raterías sin fin, y grupos de la sociedad civil, atentos y preocupados, ponen el dedo en llagas purulentas. Esa mayor visibilidad va acompañada de una menor tolerancia social hacia la corrupción. Y qué bueno que así sea.

La exposición de pillerías desata en sí misma una especie de sanción pública moral. Quienes son exhibidos sufren una merma en su prestigio, credibilidad y confianza. Si bien en algunos casos los llamados juicios mediáticos pueden resultar injustos y el inculpaado tiene escasos medios para defenderse (de ahí la importancia de fortalecer el derecho de réplica), lo cierto es que la publicidad de los actos de corrupción resulta un eslabón pertinente si se quiere revertir esa penosa situación. La utilización política de los casos es otra palanca eficiente. Los fenómenos de corrupción son manejados como una poderosa arma de descalificación del adversario cuando el partido A acusa al partido B o cuando el candidato X demanda castigo para el candidato Z por sus malos manejos.

Pero ni la exhibición pública de la corrupción ni su utilización como arcabuz político son suficientes. Se requiere y reclama —con justicia— que los culpables sean sancionados tanto por la vía administrativa como por la penal y que se intente recuperar para el erario los bienes y dineros mal habidos. Ese contexto de exigencia, construido a fuerza de casos que quedaron impunes y de la documentación de desvíos multimillonarios de recursos, fue lo que activó la iniciativa para crear un Sistema Nacional Anticorrupción.

Demagogia e identidades cada vez más débiles

1] El primer y quizá más relevante recurso de la política es la palabra. El instrumento con el cual el político entra en contacto con su auditorio, la fórmula para generar empatía y, en los mejores casos, para develar los problemas, analizarlos, ofrecer soluciones. El discurso tiene usos múltiples pero resulta insustituible en una actividad en la cual hay que buscar el apoyo de los ciudadanos que eventualmente pueden otorgar el triunfo o la más desconsoladora derrota.

Por ello mismo, para Platón —nos explica Valentina Pazé (“La demagogia, ayer y hoy”, *Andamios*, núm. 30 enero de 2016)— demagogia y democracia eran una y la misma cosa; no una posible degeneración de la segunda, sino su cara natural. Dado que los representantes requieren ganar el aprecio de los representados, “tienen que adivinar los gustos y los deseos de las masas”. No conviene contradecirlas, por el contrario, hay que darles por su lado. El orador “lo único que enseña es precisamente las opiniones de la masa misma, que son expresadas cuando se reúnen colectivamente, y es esto lo que llaman saber”. Se trata de explotar el mínimo común denominador del auditorio, de simplificar, de acuñar frases pegajosas y fórmulas que resulten apetitosas para los medios. Cualquier razonamiento más o menos complejo difícilmente impresionará al respetable. Si se quiere ser aclamado es necesario “descender” al nivel de los más. Quiero pensar, no obstante, que la política —la buena— puede servir para develar los problemas, discutirlos y eventualmente forjar soluciones. Ése es el sentido profundo de la política democrática y quiero pensar que se puede recuperar.

2] Las grandes construcciones ideológicas están en desuso. En el pasado forjaron historias y leyendas, identidades, ofrecieron sentido a la política, una narración del pasado y un porvenir por edificar. Comunistas, socialdemócratas, liberales, demócratacristianos, conservadores, fraguaron casas distintas y en su interacción y lucha modelaron la política y brindaron un sentido de pertenencia a sus seguidores. Hoy, son referentes lejanos y ajenos para la mayoría.

Los programas también brillan por su ausencia. A lo más se anuncian buenas intenciones que suelen ser compartidas por todos: “más y mejor educación; salud pronta y expedita; justicia universal; combate a la corrupción” y por ahí. No son suficientes para diferenciar a los adversarios porque lo que repiten son metas compartidas y no rutas para llegar a ellas.

El recurso entonces para lograr crecer en las preferencias del público —se cree— es la descalificación del adversario. Y puesto que las ideas parecen no conmover a (casi) nadie, lo óptimo, se piensa, es sacar los trapitos al sol del enemigo. “El nuevo tipo de política, basada no en los principios sino en los individuos y su popularidad, está configurada por el escándalo... Lo fundamental se volvió destruir la legitimidad de los contrincantes. El escándalo (sexual, de corrupción, etc.) es el mecanismo más eficaz porque permite arruinar la reputación del individuo de golpe...”, nos dice Luciano Concheiro en *Contra el tiempo* (México, Anagrama, 2016).

3] En el supuesto de que se encuentran en un juego de suma cero, los partidos creen que la descalificación del contrario redundará en su propio beneficio. Lo que gana uno lo pierde el otro, piensan y se regocijan. No les cabe en la cabeza que están bajo un formato en el que todos pierden a los ojos del público. Los “ganadores” recogen despojos.

Total, demagogia, escándalos y descalificaciones mutuas arman una bonita espiral destructiva.

Desigualdad, carencia de crecimiento económico

Los retos del México de hoy son de una profundidad tal que sólo asumiéndolos y procesándolos en conjunto —por medio de la buena política, que supone la deliberación pública— podremos intentar salirles al paso.

Dígase lo que se diga hemos avanzado en términos democráticos. Las elecciones competidas, el equilibrio de poderes constitucionales, el ejercicio de las libertades, los fenómenos de alternancia, están ahí y bastaría recordar lo que sucedía en México hace 40 o 30 años para constatarlo. Pero ese mismo proceso, al desmontar el orden autoritario, cuya cúspide la constituía el presidente de la República, amplió los márgenes de libertad de muchos actores (gobernadores, grandes empresarios, iglesias, medios de comunicación, etc.) y generó huecos y nuevos espacios de los que se han apropiado (de manera legítima o ilegítima) diferentes fuerzas sociales e incluso bandas delincuenciales, lo que multiplica los grados de complejidad de la gestión gubernamental. Los avances en términos de libertades, coexistencia del pluralismo, autonomía de los poderes y demás, es necesario apunalarlos. Pero no será posible si no abrimos el campo de visión y nos abocamos a

reformular aquello que está debilitando el aprecio por los instrumentos que hacen posible la democracia.

Lo que se encuentra a flor de piel es la corrupción sin sanción y la espiral de violencia que ha trastocado y trastoca la vida de millones. Nada lastima más la convivencia social que la espiral de violencia que va dejando una cauda de muertos, desaparecidos, torturados, familias quebradas y ansias de venganza. Para frenar la violencia se requiere combatir a las bandas criminales sin que las instituciones del Estado vulneren y violen los derechos humanos.

Pero en una capa más profunda, sin la misma visibilidad pública, se encuentra el caldo de cultivo que alimenta las patologías sociales y que no es otro que el de una sociedad escindida. El centro de la política debería ser un horizonte que paulatinamente fuera diluyendo las abismales desigualdades que cruzan al país, sacando de la pobreza a los millones de mexicanos que por ese solo hecho no pueden ejercer a plenitud sus derechos. Y para ello se requiere una política económica que más allá de preocuparse por la estabilidad financiera y la inflación ponga en el centro lo que tensa y escinde al país: la oceánica desigualdad. “De no ser así —dice Rolando Cordera— la legitimidad que la democracia le confiere al Estado tenderá a ser corroída por demandas sociales crecientes pero sin concierto...” (“Otra vuelta de tuerca”, *Voz y Voto*, núm. 291, mayo de 2017). Porque un país polarizado socialmente no es terreno fértil para la reproducción de relaciones democráticas. Hay que construir —sí, construir, porque no será un fruto inercial del tiempo— la cohesión social, un sentido de pertenencia a una comunidad nacional que sólo se logra si los frutos del esfuerzo colectivo se distribuyen de manera equilibrada.

Quizá la salida del laberinto requiera construir un horizonte y ése (creo) debe ser el del crecimiento económico con redistribución equitativa, junto con el combate a la corrupción y la búsqueda de seguridad para todos en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos. Qué fácil se escribe. Qué difícil y monumental tarea.

Oteando el futuro

¿Liberalismo o populismo? Ésa fue la pregunta que presidió los trabajos de la 80ª Convención Bancaria. Me temo que no sólo se trata de una opción maniquea, sino impermeable a lo que sucede en nuestro país (y en buena parte de América Latina).

El liberalismo —que por supuesto no es uno, sino muchos— ha intentado a lo largo de la historia preservar un área de autonomía de los ciudadanos en relación con las instituciones estatales y al mismo tiempo ha buscado que los poderes públicos se encuentren regulados, fragmentados, vigilados y que sus decisiones puedan ser recurridas ante el Poder Judicial, que debe ser autónomo. La pulsión que pone en acto al liberalismo es el temor a un poder estatal invasivo que coarte las libertades individuales o que, concentrado, se convierta en arbitrario, incontestable, absoluto.

Buena parte de lo construido en México en los últimos años en materia política se ha realizado bajo el influjo positivo de esa corriente en convergencia con

otras. La reivindicación del voto libre, secreto y respetado, la creación de instituciones estatales autónomas, el fortalecimiento de la división de poderes, la judicialización de no pocos diferendos políticos, han tenido la impronta del liberalismo. Y en buena hora. Por supuesto las nuevas realidades no pueden explicarse solamente por el impacto de las ideas; lo que en el fondo cambió fue la correlación de fuerzas en el Estado y en la sociedad. El equilibrio de poderes, la necesidad de activar a la Corte para resolver conflictos entre los mismos, los fenómenos de coexistencia de representantes de diversos partidos en el espacio estatal, son el resultado del tránsito de un sistema de partido “casi único” (como lo bautizó un ex presidente) a un sistema de partidos más o menos equilibrado. Pero la preocupación por regular, dividir y fiscalizar a los poderes públicos sin duda tiene una fuente en el pensamiento liberal-democrático.

En contraste, el populismo —que también contiene muchas expresiones— no tiene demasiado aprecio por las construcciones liberal-democráticas, y al asumir que el pueblo es uno tiende a construir una representación personalísima del mismo. Ese pueblo sin fisuras, concebido como un bloque monolítico, no requiere un complejo sistema de mediaciones para expresarse. Por el contrario. El pueblo y su liderazgo son una y la misma cosa y el laberinto democrático suele ser contemplado como una barrera innecesaria para la manifestación de las aspiraciones populares. Al líder populista le atrae y alimenta la relación directa con el pueblo. Le gusta la plaza no el Congreso. Tiende a despreciar o subestimar a las cámaras donde se expresa el pluralismo, no soporta que se le contradiga o impugne ante el Poder Judicial, las instituciones que le hacen contrapeso son vistas como enemigas.

Pero el populismo —por lo menos en América Latina— suele poner en el centro de sus preocupaciones las carencias populares, las desigualdades sociales, las necesidades no atendidas de amplísimas capas de la población. De ahí su éxito y de ahí su poder de atracción. No se trata solamente de una retórica y una práctica que floten en el aire, sino de una política que genera empatía entre millones de personas que se sienten —y con razón— excluidas, maltratadas, olvidadas.

Lo malo y limitado de la pregunta que presidió la Convención Bancaria es que parece que no existen más que dos sopas. Y ese problema de diagnóstico lo que construye es un callejón con dos salidas falsas, aunque sería mejor decir dos salidas insatisfactorias. México requiere apuntalar, fortalecer y ampliar muchos de los logros que han edificado una incipiente democracia. Pero si a esa agenda no se le agrega la llamada cuestión social, mucho de lo alcanzado se puede reblandecer (de hecho, eso ya está sucediendo).

Es decir: a la agenda liberal-democrática es necesario sumar una agenda socialdemócrata para que junto a la división de poderes, el Estado de derecho, las libertades individuales y súmele usted, aparezcan con fuerza y en el centro de las políticas los temas del empleo, los salarios, la cobertura universal de salud, la vivienda. Una agenda que no sólo amplíe y fortalezca las libertades, sino que construya un mínimo de cohesión social.

Ahora digamos lo mismo como si se tratara de una obra de teatro.

Primer acto. La ola democrática. Una conflictividad creciente en los años setenta mostró que la diversidad política e ideológica del país no cabía ni quería hacerlo bajo el manto de un solo partido, una sola ideología, una sola voz. Las últimas décadas del siglo pasado fueron las de un potente reclamo democrático que se expresó en movilizaciones, huelgas de hambre, apremios en materia electoral, creación de agrupaciones civiles que demandaban el respeto al voto, robustecimiento de los nuevos y viejos partidos, elecciones cada vez más competidas y seis reformas electorales sucesivas que acabaron por desmontar el añejo régimen monopartidista y abrieron paso a un sistema plural de partidos, más o menos equilibrado, altamente competitivo y que cristalizó en congresos plurales, fenómenos de alternancia, coexistencia de la diversidad en las instituciones representativas.

La democracia se entendía como un fin en sí mismo que permitiría la convivencia y la competencia institucional y pacífica de la diversidad política, y como un medio para lograr que muchos de los rezagos y las contrahechuras de nuestra vida política y social fueran atendidos. No fue casual entonces que partidos de diferente orientación y organizaciones sociales diversas, académicos y periodistas, individuos y funcionarios estatales, contribuyeran a desmontar la fórmula autoritaria de gobierno para abrirle paso a una germinal democracia. Bastaría comparar el mapa de la representación política de los años ochenta y el actual para constatar que el primer acto encontró una desembocadura digna de ser apreciada.

Segundo acto. La ola liberal. La colonización de las instituciones estatales por la pluralidad política tendió a equilibrar a los poderes públicos. Partidos competitivos y sus triunfos electorales hicieron que el presidente de la República estuviese obligado a convivir con un Congreso en el que él y su partido no tienen mayoría y algo similar sucedió en los estados. Los crecientes márgenes de libertad de los medios —acicates y beneficiarios del proceso democratizador— han servido para vigilar de mejor manera el ejercicio del poder. Y junto a ello se desató un potente reclamo por acotar, vigilar, denunciar y corregir el funcionamiento de las instituciones públicas. La discrecionalidad, la opacidad y la corrupción han puesto en acción un extendido clamor cuyos logros van desde reformas normativas (ejemplos: la ley de acceso a la información pública o la creación de un sistema nacional anticorrupción) hasta la emergencia y fortalecimiento de organizaciones civiles que denuncian los excesos del poder, reclaman la vigencia de sus derechos u ofrecen visibilidad a los reiterados actos de corrupción.

Es una ola que lleva varios lustros, cuyos objetivos no se han cumplido del todo, por lo cual continúa y tiene como propósito terminar con los poderes públicos caprichosos, abusivos y en algunos casos viciados. Se trata de un movimiento que intenta y logra ampliar las libertades individuales, que desea protegerlas de la acción impertinente del Estado y que busca que las instituciones se comporten conforme a derecho. No obstante, quizá como una derivación no deseada (¿o sí?), al colocar en el centro de visión a las instituciones públicas se ha aceitado un resorte elemental que de manera inercial y reduccionista ve en éstas el manantial de todos los males. Un filtro incapaz de calibrar la profundidad de los problemas y

las dificultades reales para su solución, que se regodea con una cantaleta simple y pegajosa que más o menos dice así: “todo es culpa de políticos tontos, ineficientes y corruptos” (que los hay en abundancia).

Tercer acto. La ola social. Por escribir. Los logros en código liberal-democrático están a la vista y los faltantes también. Pero el tercer acto ni siquiera ha empezado. Y para ello debemos activar a las instituciones públicas. La pobreza inamovible, la desigualdad social que escinde al país, la exclusión en el ejercicio de los derechos, los salarios mínimos pírricos, son asuntos que reclaman políticas para revertirlos si es que queremos, como lo ha planteado la CEPAL, construir un mínimo de cohesión social. Porque me temo que si no lo hacemos, lo poco o mucho de lo edificado en los dos primeros actos, puede reblandecerse.

La izquierda democrática y las demandas relativas a la sexuación humana

Marta Lamas*

Introducción al tema

Mujeres y hombres somos iguales como seres humanos, pero distintos como sexos. Por eso las consecuencias del ejercicio de la sexualidad y de la procreación son distintas dependiendo de si se trata de un ser humano con útero, con pene o intersexuado. En nuestro país existen vacíos, contradicciones y obstáculos legales que dificultan o prohíben ciertas prácticas relacionadas con el proyecto de vida de las personas, incluyendo el derecho al libre desarrollo de su personalidad. En el orden jurídico vigente, actos vitales de los seres humanos —enamorarse, formar una familia, decidir tener o no tener hijos— no encuentran respaldo legal, ni servicios públicos adecuados, lo que violenta no sólo la subjetividad y la conciencia de muchas personas sino incluso su integridad física. La ciudadanía mexicana requiere una legislación moderna y democrática que reconozca los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas, y que garantice los servicios médicos y sociales adecuados. Las propuestas de una izquierda democrática deben partir por reconocer la diversidad humana y definir una política específica sobre la diferencia sexual, tomando en cuenta las combinaciones amorosas, eróticas, identitarias y familiares que hoy existen.

Uno de los problemas centrales de una democracia que respeta los derechos humanos es garantizar que cada ser humano decida de manera libre e informada sobre el uso sexual y procreativo que da a su cuerpo. Por eso un primer paso fundamental de una izquierda que pretende ampliar la vida democrática es establecer legalmente que las decisiones sexuales, reproductivas e identitarias de los ciudadanos son de su exclusiva competencia y que el Estado debe garantizar el acceso a los servicios que corresponden. Desde hace varios años distintos grupos ciudadanos han llevado a cabo una lucha política y jurídica en torno a los derechos sobre el propio cuerpo. Las batallas de esa lucha se libran en el terreno de la sexualidad, la reproducción, la identidad de género y la familia, y lo que está en juego es quién tiene autoridad (quién decide) sobre los cuerpos (la vida) de los ciudadanos. La perspectiva política que toma en cuenta la especificidad de la diferencia sexual, la orientación sexual y la identidad de género asume el respeto a lo que se conoce como “derechos sexuales y reproductivos”.

* Doctora en Antropología; profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios de Género de la UNAM.

El quid de los derechos sexuales y reproductivos es algo aparentemente muy sencillo: aceptar que las personas deben tener la autonomía y los medios para decidir sobre el ejercicio de su sexualidad y sobre si desean o no procrear una criatura. El deseo erótico/amoroso orienta a las personas a relaciones heterosexuales u homosexuales, y mientras éstas sean consentidas son legítimas y deben ser protegidas por las leyes. Respecto a la procreación, para las mujeres, las decisiones giran en relación con lo que significa embarazarse, gestar o abortar, mientras que en el caso de los varones la decisión se centra en si fecundar o no. Sin embargo, el anhelo de tener hijos abarca también a personas con dificultades para procrear, sea por esterilidad o porque se trata de parejas del mismo sexo, con lo cual su deseo de tener hijos requiere métodos de procreación asistida y también acceso a la adopción.

Hace años, Pedro Morales Aché formuló acertadamente los derechos sexuales y reproductivos al señalar que son aquellos que “permiten que el ejercicio de la sexualidad deje de estar subordinado a la finalidad procreativa, y evitan que la reproducción sea caracterizada como una consecuencia obligada del ejercicio de la sexualidad”. El derecho de cada ser humano a tomar decisiones autónomas en materia de reproducción está reconocido en la Constitución,¹ y también en algunos tratados internacionales.² Otro derecho, el del matrimonio entre personas del mismo sexo, está protegido por una resolución de la Suprema Corte de Justicia de Nación. Sin embargo, las tradiciones culturales, entretejidas en las costumbres sociales, tienen un efecto negativo sobre el libre ejercicio de la sexualidad y la reproducción. Por ello es necesario hablar de “derechos”. Para el libre ejercicio de la sexualidad y la procreación se requiere que el Estado garantice que todas las personas, independientemente de su orientación sexual y su identidad de género, tengan la posibilidad de decidir y que cuenten con los servicios públicos para hacerlo. Esto va desde tener acceso a servicios médicos de calidad, que incluyen la oferta anticonceptiva, el cuidado prenatal, la atención obstétrica, la interrupción legal del embarazo, los métodos de reproducción asistida y el acceso a la adopción, hasta el acceso a recursos jurídicos, como el de modificar los documentos oficiales de acuerdo con la identidad de género.

Diagnóstico

La desigualdad socioeconómica que priva en México está presente en las desigualdades en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y las dificultades ante ciertos trámites legales. La población más vulnerable económica y culturalmente sufre y resiente la carencia de una política amplia de servicios de salud

¹ En México, el artículo 4º de la Constitución garantiza desde 1974 el derecho a todas las personas a elegir, de manera libre, responsable e informada, el número y espaciamiento de los hijos.

² En la actualidad los derechos sexuales y reproductivos son formulados como derechos humanos gracias al proceso de legitimación emanado de las declaraciones de varias conferencias internacionales de Naciones Unidas: la de Derechos Humanos (Teherán, 1968), la I de la Mujer (México, 1975), la II de la Mujer (Copenhague, 1980), la de Derechos Humanos (Viena, 1990), la de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la V de la Mujer (Beijing, 1995).

sexual y reproductiva. La situación es, como documentó el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), una de “omisión e indiferencia” por parte de los gobiernos federal, estatales y locales. No obstante que el artículo 4º constitucional reconoce el derecho de las personas a decidir sobre el uso reproductivo de sus cuerpos, amplios sectores de la población (que incluyen a las personas adolescentes, las homosexuales y las que viven en zonas rurales e indígenas) tienen graves dificultades en el acceso a los servicios que cuidan la salud sexual y reproductiva.

En el caso de la anticoncepción, no existen canales de información completa y correcta sobre los métodos anticonceptivos. En especial, la ausencia de una buena oferta anticonceptiva se ha convertido en una carencia fundamental entre la población rural e indígena, además de que sigue habiendo casos de esterilización forzada, o sea, sin el consentimiento de la mujer, incluso de anticoncepción forzada. En relación con la población adolescente, la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos va de la mano de la ausencia de servicios especiales para adolescentes, donde puedan asistir solos sin que se exija la presencia de sus progenitores. Tampoco hay un protocolo obligatorio en los servicios judiciales de ofrecer la anticoncepción de emergencia en los casos de violación. En relación con los embarazos, la violencia obstétrica se produce en los servicios durante la atención del embarazo, el parto y el posparto, y en ocasiones provoca la muerte de la mujer o de la criatura recién nacida. La violencia obstétrica va desde la negación de acceso al servicio médico, lo cual lleva a la parturienta a parir en la calle, a la mala atención en el parto, que llega a producir complicaciones severas, causando daños tanto a la mujer como a la criatura recién nacida. También son formas de violencia obstétrica las intervenciones médicas innecesarias, entre la que destaca la cesárea. Parte de las estadísticas sobre mortalidad materna se deben a violencia obstétrica.

Otro asunto grave son los embarazos no deseados. Aunque interrumpirlos no es punible cuando concurren diversas causas, solamente en Ciudad de México las mujeres pueden interrumpir voluntariamente un embarazo de manera legal y segura. En todas las entidades el aborto no es punible cuando el embarazo es producto de una violación; sin embargo, hay obstáculos y dificultades para llevar a cabo la interrupción: algunas entidades establecen como requisito una denuncia previa o incluso cierto plazo temporal para su realización. En 30 entidades no se castiga cuando peligró la vida de la mujer pero solamente en 14 entidades federativas existe la causal de riesgo para la salud de la mujer. Además, dadas las campañas conservadoras y las reformas a 16 constituciones estatales para “proteger la vida”, se ha generado incertidumbre jurídica sobre la legalidad de los abortos no punibles, lo que ha producido una criminalización de las mujeres que llegan a los servicios de salud con abortos espontáneos o imprudenciales.

Otro tema importante es el de la reproducción asistida. Indudablemente procrear un ser humano requiere insumos femeninos (óvulo) y masculinos (espermatozoide). Esta realidad biológica no siempre se da entre parejas heterosexuales que no logran procrear, sea porque ella no logra concebir o él no logra fecundar. Los métodos de reproducción asistida han resultado una ayuda; sin embargo, en el caso

de las parejas homosexuales hay resistencias y obstáculos al respecto. La ausencia de regulación en materia de reproducción asistida permite abusos y discriminaciones. En especial, la maternidad subrogada o alquiler de vientre, que es la forma como parejas de hombres logran procrear, no es legal en el país. En las parejas de lesbianas, aunque también existen resistencias y dificultades, es más fácil que una de ellas sea la gestante mediante una inseminación amistosa. En este aspecto existe una deficiencia grave, pues no sólo las técnicas de reproducción asistida no están reguladas sino que no hay criterios de acceso a ellas, lo que deja en desventaja a muchas personas que las demandan. También esta falta de legislación deja desprotegido al personal de salud e incluso puede llegar a violentar el derecho a la identidad de los seres humanos nacidos con esos procedimientos.

¿Qué hay que preservar?

En primer lugar, el carácter laico del Estado. En México, la libertad de conciencia, la igualdad ante la ley y el derecho a la intimidad son derechos civiles que están consagrados en la Constitución como “garantías individuales”. Estos derechos implican la no intromisión del Estado, ni de las iglesias, en las decisiones de las personas. Morales Aché señala que los derechos sexuales y reproductivos participan tanto de la naturaleza de los derechos civiles y políticos (que básicamente requieren abstenciones estatales), como de la naturaleza de los derechos económicos y sociales (que generalmente presuponen la realización de actividades prestacionales). Así, es posible defender como derechos civiles o garantías individuales los derechos sexuales y reproductivos, como la interrupción legal del embarazo y el matrimonio igualitario.

Es indispensable preservar la norma oficial 046 que garantiza a las mujeres víctimas de violencia la interrupción del embarazo en los servicios médicos públicos en todo el país. Y preservar igualmente la interrupción legal del embarazo antes de las 12 semanas, tal como está legislada en Ciudad de México.

La Estrategia Nacional para Prevenir Embarazo Adolescente ha sido muy importante para colocar el problema de los embarazos adolescentes en la agenda política. Sin embargo, tal como está formulada sólo se centra en *prevenir* y carece de la posibilidad de *remediar*.

Hoy día se distingue la reproducción de la sexualidad, y se reconoce que la función procreativa no determina los deseos eróticos, ni los sentimientos amorosos de muchos seres humanos. Esta comprensión distinta de la condición humana, apuntalada por información científica sobre la sexualidad, ha servido para establecer una nueva ética relativa a la conducta sexual. De esta manera, lo definitorio respecto a si una práctica sexual es ética no radica en un determinado uso de los orificios y los órganos corporales sino en la relación de mutuo acuerdo y de responsabilidad de las personas involucradas. Y como básicamente hay tres posibilidades de relación sexual: hombre/mujer, mujer/mujer y hombre/hombre, la perspectiva ética democrática plantea la validez de una relación placentera, consensuada y responsable, independientemente del sexo de las personas con quienes se practique. De ahí que los nuevos valores sexuales, de los que se desprende

una reformulación ética que le otorga a la homosexualidad un estatuto igual que el de la heterosexualidad, den sustento a los derechos sexuales. Hay que preservar el matrimonio entre personas del mismo sexo, que existe no sólo en Ciudad de México sino también en Coahuila y Quintana Roo. En Campeche, Colima y Jalisco está permitida la unión homosexual, pero sin los mismos derechos que el matrimonio. En México, la Suprema Corte de Justicia ya sentó jurisprudencia (tesis 43/2015, publicada en el *Semanario Judicial* el 19 de junio de 2015) sobre que el matrimonio no es sólo la unión de un hombre y una mujer, sino que puede ser también de dos hombres o de dos mujeres, con lo cual avala la legalidad de las relaciones homosexuales.

La identidad de género —sentirse mujer u hombre— no depende de la biología. De ahí que algunas hembras biológicas se sientan hombres y algunos machos biológicos se sientan mujeres. La transexualidad es un fenómeno que cobra cada día más presencia y la normativa internacional de su atención la plantea como una condición a respetar. En Ciudad de México existe la Ley de Identidad de Género, que facilita el proceso de cambio de los documentos oficiales al otorgar una nueva identidad civil, y hay que preservarla.

¿Por dónde empezar?

Una verdadera convivencia respetuosa dentro el pluralismo requiere que el Estado laico garantice un régimen de respeto a la diversidad sexual e identitaria que existe en México. Un gobierno de izquierda democrática debe legitimar un sistema de reglas donde, salvados los derechos fundamentales, la gente pueda decidir sobre su vida sexual y procreativa conforme a sus creencias. Lo que no puede hacer un gobierno que se precie de democrático es intentar prohibir o negar derechos, y menos aún obstaculizar leyes y servicios que sólo afectan a quienes se acogen a ellas. Tal es el caso del aborto y del matrimonio igualitario: a nadie afecta en sus derechos que la vecina aborte o el vecino se case con un hombre.

Los derechos sexuales y reproductivos suponen libertad e igualdad; libertad para decidir e igualdad de acceso a la educación y a los servicios médicos. Es precisamente en el acceso igualitario a una toma de decisión informada y apoyada por los servicios de salud donde radica la posibilidad de un ejercicio democrático de los derechos sexuales y reproductivos. Por eso los principios políticos de una democracia moderna pluralista se encuentran vivos en los derechos sexuales y reproductivos, y su exigibilidad implica no sólo reformar la política de salud sino también la educativa y, sobre todo, hacer valer la separación Estado/Iglesia, pues lo que más obstaculiza legitimar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos es el tabú religioso que hay sobre el aborto, la homosexualidad y la transexualidad.

El cuerpo y la identidad son sitios privilegiados donde se problematizan los significados de individualidad, pluralidad y democracia, vinculados con la noción de libertad y derechos humanos. La izquierda democrática necesita impulsar una agenda que aborde las desigualdades y la injusticia en el acceso a las alternativas sexuales, procreativas e identitarias. Esto supone ciertas reformas legislativas y nuevas leyes que vayan cambiando la realidad jurídica.

En ese sentido, en la agenda de izquierda democrática se debe plantear:

1] Una reforma a la Ley General de Salud señalando que la atención de la salud sexual y reproductiva es de carácter prioritario y que los servicios en esta materia tienen como finalidad el respeto a los derechos humanos, la prevención de embarazos no deseados y la garantía al derecho a procrear, independientemente de la orientación sexual y la identidad de género de las personas. Esta reforma deberá incluir el concepto de salud reproductiva como materia de salubridad general, subrayar la responsabilidad de las instancias médicas para garantizar la prestación de servicios de interrupción del embarazo en las causales permitidas por la ley, así como regular los aspectos generales de los servicios de reproducción humana asistida y determinar que también competen a la salubridad general. Esto implicará definir en la Ley General de Salud las facultades normativas para que la Secretaría de Salud federal emita una norma oficial mexicana para regular los aspectos médicos y técnicos de la prestación de los servicios de reproducción asistida en los ámbitos público y privado.

2] Las secretarías de Salud, tanto la del gobierno federal como las estatales, deberán promover permanentemente y de manera intensiva políticas integrales tendientes a la promoción de la salud sexual, los derechos reproductivos, así como la maternidad y la paternidad responsables. Asimismo, deberán ofrecer servicios de consejería a adolescentes, con oferta de métodos anticonceptivos y servicios de interrupción legal del embarazo para prevenir y remediar los embarazos en adolescentes. También deberán atender a parejas que deseen reproducción asistida, independientemente de si se trata personas hetero u homosexuales. Por último, deberán establecer una política rigurosa para eliminar la violencia obstétrica.

3] La homologación en los códigos penales de todas las entidades federativas en relación con el aborto. Esto implica desde unificar la definición jurídica de embarazo, como “la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio” (lo que refrenda la legalidad de los métodos anticonceptivos poscoitales, como la anticoncepción de emergencia) hasta unificar la definición jurídica del aborto, como “la interrupción del embarazo después de la decimosegunda semana de gestación”. Esto hará que sean lícitos los abortos voluntarios dentro de las primeras 12 semanas de gestación, que los abortos después de la semana 13 de gestación se ajusten a las causales ya existentes: violación, peligro de muerte, grave daño a la salud. Para proteger la maternidad libre y voluntaria de las mujeres que pudieran ser obligadas a abortar, se establecerá en todos los códigos penales la figura del aborto forzado, en contra de la voluntad de la mujer.

4] Facilitar el acceso a la procreación asistida a las personas que lo necesiten así como el acceso a la adopción no sólo a parejas sino a personas en lo individual.

5] El reconocimiento en todas las entidades federativas del matrimonio entre personas del mismo sexo, sin necesidad de que tengan que recurrir al amparo y que el juez local se vea obligado a cumplir la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6] Reconocimiento de que hoy día existen muchas formas de ser mujer y de ser hombre, y que también existen personas transgénero, andróginas y *queer*. Hay que avalar legalmente estas nuevas identidades, para lo cual es necesario facilitar la modificación de sus documentos oficiales y garantizarle los servicios médicos especializados.

Hoy, en México, las personas comprometidas en la construcción de un proyecto alternativo de izquierda democrática identificamos los principios políticos de una democracia moderna pluralista (el acceso unánime a la libertad y la igualdad) en la defensa de los llamados derechos sexuales y reproductivos. Esta lucha no es sustitutiva de otras ni constituye la exclusiva vía para enfrentar las múltiples formas de subordinación y explotación en nuestro país. Pensamos que para ir conformando una política democrática radical, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos representa un amplio paraguas bajo el cual incorporar a la lucha por la democracia a una población que resiente las carencias y arbitrariedades generadas por la desigualdad clasista, sexista, racista y homófoba. Además de funcionar como elemento articulador, vinculando a diferentes grupos y personas, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos expresa el conjunto de valores ético-políticos que encarna la izquierda democrática.

El reparto equitativo de las cargas domésticas y el cuidado de las personas dependientes

Patricia Mercado*
Marta Ferreyra**

Introducción

Todas las personas somos seres dependientes a lo largo de las múltiples etapas de la vida. Desde la lactancia hasta la vejez necesitamos en mayor o menor grado el apoyo y el auxilio de otras personas para nuestras funciones vitales. El trabajo de cuidados es una cuestión de derechos humanos, no sólo porque posibilita que las personas disfrutemos de un bienestar integral, sino también porque el reparto desigual de las responsabilidades de cuidados produce una violación estructural de derechos, especialmente de las mujeres.

Son mayoritariamente las mujeres quienes, independientemente de su situación laboral, dedican más tiempo diario al cuidado de otras personas. Son mujeres quienes trabajan por un ingreso o salario medio tiempo, o no lo hacen, para así poder hacerse cargo del cuidado de sus hijas, hijos, ancianos y otras personas dependientes. Son ellas las que renuncian a obtener ingresos y otras prestaciones laborales para dedicar su tiempo al cuidado.

¿Cuál es el costo de oportunidad en que incurren las mujeres en estas actividades es decir, aquello que dejan de hacer)?

- Menor tiempo para el aprendizaje, la especialización, el ocio, la participación social y política o el cuidado personal.
- Mayores dificultades para insertarse en un trabajo fuera del hogar.
- Mayores obstáculos para avanzar en las carreras educativas y laborales.
- Mayor participación en trabajos de menor valoración y menores ingresos.
- Mayor participación en el trabajo informal, en el cual las mujeres pueden tener un mayor control sobre su tiempo, aunque este tipo de trabajo no les brinde protección social.¹

Por todo ello, es necesario comenzar por reconocer el derecho al cuidado como parte de la agenda de derechos humanos. Cuidarse, cuidar y ser cuidado se

* Economista. Actualmente es secretaria de Gobierno de Ciudad de México.

** Maestra en Estudios políticos y sociales de la UNAM.

¹ ONU (2016).

relacionan con el derecho al trabajo remunerado, digno o decente, libre de discriminación, en condiciones saludables; con el derecho al goce del tiempo libre, de los beneficios de la cultura, pero también con la posibilidad de participación social, comunitaria y política. Esto sólo puede ser posible mediante el desarrollo de un sistema integral de cuidados coordinado, estructurado y financiable.

Un primer paso es definir qué institución tiene las mejores atribuciones para dirigir tal sistema. Sin duda, las autoridades de economía y finanzas deben ser partes permanentes del proceso. Lo anterior, sin menoscabo de que el órgano de ejecución e implementación sea el organismo responsable de los derechos de las mujeres, es decir, el Instituto Nacional de las Mujeres. Las instancias más significativas y necesarias que deben estar involucradas son las que atienden, al menos, las siguientes materias:

- 1] Infancia
- 2] Personas adultas mayores
- 3] Discapacidad
- 4] Salud
- 5] Educación
- 6] Trabajo
- 7] Seguridad social
- 8] Transporte
- 9] Vivienda
- 10] Desarrollo social
- 11] Pueblos originarios y comunidades

Cualquier acción para satisfacer una necesidad tendría que incluir elementos para no reproducir condiciones de desigualdad de generación en generación.

¿Cuál es la situación actual?²

En México, como en toda América Latina y el Caribe, los sistemas de protección social están centrados, principalmente, en los apoyos económicos por parte de los regímenes de pensiones y cobertura médica, pero se carece de un sistema de cuidados para personas dependientes, sean temporales o crónicas.

La primera tarea pendiente en materia de cuidados es la identificación de quiénes son las personas que necesitan ser cuidadas, en qué medida, por cuánto tiempo y cuál es el tipo de cuidado que requieren, de acuerdo con el grado de dependencia en relación con las actividades de la vida diaria (AVD),³ y el reconocimiento de aquellas personas que los satisfacen. En la lista de quienes requieren mayor atención en términos de calidad y tiempo se encuentran las y los niños en

² Se ha tomado como base el documento *Inventario y análisis de políticas públicas de la Ciudad de México desde el paradigma de los cuidados*, elaborado por el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) (2016), y financiado por ONUMujeres, Fondo para la Igualdad de Género.

³ Tales actividades cotidianas van desde poder levantarse de la cama, abotonarse una camisa, hacerse de comer, comer, etc. *Cfr.* Ley de dependencia, España, 1999.

su primera y segunda infancia, así como las personas adultas mayores con alguna discapacidad o con alguna enfermedad, sea temporal o crónica. En el segundo caso se encuentran las personas cuidadoras, entre quienes las mujeres constituyen la gran mayoría.

En esta lógica del tipo, calidad y duración de los cuidados, se ha establecido la siguiente división de grupos de población objetivo:⁴

- a) Primera y segunda infancia.
- b) Personas adultas mayores.
- c) Personas con discapacidad.
- d) Personas con enfermedades crónicas.
- e) Cuidadoras(es).

Como sostiene el equipo de investigación que realizó el inventario citado,⁵ la coyuntura política e institucional hoy es favorable al tema y a colocarlo en un sitio relevante en la agenda pública, como resultado de años de presión del movimiento feminista y del feminismo académico, así como de un fuerte respaldo de organismos internacionales como ONU Mujeres, la CEPAL y la OIT.

Las políticas públicas requieren dinámicas complejas, en las que intervengan diversos actores, que acaben con el estereotipo de que éste es un asunto de las mujeres y por tanto las medidas deben ir encaminadas a ayudarlas con las tareas del hogar. Es decir, se necesita la implicación de todas las áreas que puedan incidir en la mejora de tiempos de trabajo, traslado, fondos económicos, ayuda a la vivienda digna, reformas hacendarias que cambien el sentido de las contribuciones y obras públicas, entre otras.

En general, se pueden identificar políticas que están dirigidas a:

1] Quienes requieren cuidados:

- Transferencias monetarias
- Centros de atención diurna y de larga estadía
- Servicios domiciliarios
- Asistencia
- Marco jurídico de protección

2] Quienes proveen cuidados:

- Políticas de conciliación vida familiar-vida laboral
- Licencias de maternidad y paternidad
- Transferencias monetarias para remunerar trabajo de cuidados
- Programas de capacitación y certificación
- Normatividad para personas cuidadoras remuneradas para ofrecer servicios de calidad

⁴ Véase el documento ILSB (2016).

⁵ *Ibid.*

¿Qué hay que cambiar?

Las políticas públicas de cuidado tienen que enfrentar la paradoja de resolver lo individual desde una perspectiva universal. Los tiempos de vida, los procesos vividos desde lugares singulares (objetiva y subjetivamente) tienen que hallar una salida en el variado menú en el que puede convertirse la oferta pública en esta ciudad.

Hoy día no existe en México una estrategia coordinada; generalmente se desconoce la oferta de una institución a otra, se duplican recursos tanto humanos como materiales y finalmente la eficacia de las medidas está en función de la voluntad política de las personas responsables, de las convicciones sobre este tema y de la formación que permita ver que no se trata de medidas asistenciales ni afirmativas, sino una nueva visión respecto al tema de los cuidados, una cultura democrática que incluya el impacto que las responsabilidades familiares y domésticas tienen en la vida ciudadana.

Los gobiernos locales aún tienen un papel secundario: su infraestructura está subutilizada, lo que plantea un abanico de oportunidades que finalmente puede resultar en servicios descentralizados, que estén más cerca de las personas usuarias y, por ello, también más sostenible y razonable en términos de uso de tiempo de transporte.

Hay espacios, por ejemplo, Ciudad de México, en los que se está haciendo un gran esfuerzo desde hace algunos años para establecer una política de cuidado que coloque el centro de la acción en los efectos sobre la vida cotidiana, las trayectorias y el estrés de la vida de las mujeres. Sin embargo, no en todas las instancias se entiende “el trabajo” en un sentido amplio: el remunerado y el no remunerado, a pesar de los esfuerzos que se hacen por difundir en todos los ámbitos su peso en la actividad económica (alrededor de 20% del PIB).⁶

Las acciones y políticas focalizadas con que cuenta la capital del país a partir de grupos de población dependiente, que trazan metas cuantitativas, tienen varios retos. Entre ellos, incluir la progresividad, la medición del impacto a mediano y largo plazos, la inclusión de indicadores de cuidado específicos, así como una adecuada coordinación entre la dependencia que provee los servicios y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.⁷ Además, es necesario articular, en el sistema, las acciones realizadas dentro de la estructura laboral del propio gobierno, como son los lineamientos para igualdad de género, horarios para la conciliación o licencias de maternidad, paternidad y lactancia.

En nuestra sociedad, cuyo eje de organización es la familia (o los distintos tipos de ésta), la indiferencia (o negligencia) ancestral del Estado frente a sus responsabilidades en este sentido, los problemas, los obstáculos, las presiones que el ejercicio del cuidado y las tareas domésticas representan en la vida de los integrantes de la familia se suelen resolver de manera improvisada y con los recursos (en general pocos) que se tienen a mano. El estrés y el sufrimiento cotidiano de los cuidados y responsabilidades domésticas no se distribuyen de manera equitativa. Es un eufemismo hablar de

⁶ Datos provenientes de <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tmrh/>>.

⁷ ILSB (2016).

familias o de personas que asumen la responsabilidad, porque en 98% de los casos se está hablando de mujeres. No son las familias las que resuelven, son las mujeres del grupo familiar, que en muchos casos tienen que acudir (si la economía lo permite) a otras mujeres que a su vez delegan sus responsabilidades en otras mujeres. En esta cadena de cuidados, hasta las niñas pequeñas cuentan como mujeres, dada la idea bastante difundida de que éstas cuidan porque es parte de su anatomía.

Cuando el objetivo son las mujeres, las acciones se concentran en su autonomía económica o en su rol de cuidadoras; sin embargo, los hombres no son considerados en términos de apropiación de responsabilidades de tareas y cuidados en el hogar, por lo que las estrategias resultan paradójicas ya que, aunque buscan desnaturalizar el cuidado en las mujeres, no tienen mayor alcance, pues el foco exclusivo de las acciones siguen siendo ellas.

No se trata de lanzar una política de inclusión (o bienvenida) de los hombres al mundo del estrés, de la falta de privilegios o del sufrimiento al tratar de compaginar dos mundos que parecen inconciliables; es la incidencia del Estado (bajo ciertos preceptos que ya hemos mencionado) y de otros actores clave, como las empresas. Se trata del reconocimiento de un problema de ordenamiento social (a partir del régimen de género) y de tomar las medidas paulatinas, explicadas y concertadas socialmente, para cambiar el modelo de producción, acumulación, injusta distribución y disfrute de las horas libres.⁸

¿Hacia dónde ir?

En un nuevo sistema integral de cuidados habría que establecer el “ecosistema” en el que éste se desarrolló: quiénes están (poderes públicos, sociedad civil e iniciativa privada), qué hace cada uno de los integrantes de dicho “ecosistema”, cómo se mueve, con qué intereses, qué posibilidad de negociación, quiénes influyen y qué, cuánto y cómo están dispuestos a dar. Y junto a ello, las diversas poblaciones que necesitan atención, los requerimientos, el grado de dependencia y la calidad de servicios que requieren. En la actualidad no hay un repertorio de estas participaciones ni de sus intercambios, no hay una verdadera profesionalización de los cuidados que se brindan de manera privada, no hay estándares de calidad ni mucho menos de formación. Se entiende que las mujeres “saben cómo cuidar”, mientras que en el caso de los hombres se les exige una mínima cualificación profesional.

Los principios sobre los que consideramos debe fundarse la política de cuidados (y el sistema integral) son los siguientes:

a) La perspectiva de los derechos al cuidado; el reconocimiento del valor de los cuidados; las consecuencias de la imposición de género que significa el cuidado para las mujeres con todos los efectos que esto tiene en sus vidas, en las familias y en el desarrollo económico, social y político del país.

⁸ Las horas libres no son horas de ocio, sino horas disponibles para otras actividades que pueden ser productivas, de desarrollo personal, de proyectos de vida, de participación social, comunitaria o política.

b] Conciliación: los “puntos invisibles” de la relación trabajo/vida personal y familiar.

c] Flexibilización de los tiempos de trabajo (horarios razonables y flexibles), cargas (oficinas virtuales para trámites, etc.) y tiempo de transporte (por ejemplo, computarlo como horas de trabajo), entre otros.

d] Reducción de la semana laboral.

e] Redistribución: reparto equitativo de las responsabilidades de cuidado y domésticas entre los integrantes del grupo familiar.

f] Corresponsabilidad: cuáles son las instancias que participan y cooperan en la redistribución: Estado, organizaciones, empresas y familias, entre otras.

g] Implementación: la agenda de los cuidados y la estrategia a seguir.

h] Revisión del concepto de cuidados parentales; homologación en los niveles federal y de las entidades. También la idea de “hombres cuidadores: permisos mixtos para cuidado de familiares en los hospitales y clínicas, acceso igualitario de hijas e hijos de personas trabajadoras a las guarderías para las y los servidores públicos, etcétera.

¿Qué es un sistema integral de cuidados?

Un sistema integral de cuidados (sic) es un conjunto complejo de acciones de cuidado directas, indirectas, apoyo económico, en especie, atención y subvenciones que el gobierno pone a disposición de los ciudadanos en tanto titulares de derechos, sustentado en el principio de corresponsabilidad y con el fin de disminuir paulatinamente los efectos nocivos que tiene el cuidado sobre las decisiones, las expectativas y las trayectorias de vida de las mujeres, las consecuencias de la división sexual del trabajo y la perniciosa producción y acumulación de horas libres a favor de las decisiones y trayectorias de vida de los hombres.

Es un problema que involucra la calidad democrática, la macroeconomía (la incidencia de los cuidados en la producción) y la justicia, que debe incluir una evaluación seria de las inequidades de género, entre otras, por el valor objetivo y subjetivo de la pérdida de oportunidades.

El procedimiento de desarrollo e implementación del sic debe fincar sus raíces en políticas sociales que contribuyan a la reparación del tejido social, dado que un sic se estructura sobre dinámicas que necesitan la confianza en las autoridades, en los vecinos y en la comunidad, la transparencia en el uso de recursos públicos y obligada rendición de cuentas.

Proponemos los siguientes pasos para el desarrollo del sistema integral de cuidados:

1] Diagnóstico de los recursos existentes. Evaluación de los resultados según tres preguntas: ¿a quiénes beneficia?, ¿genera autonomía? y ¿cuáles son los efectos no deseados de esas políticas?

2] De acuerdo con la eficacia de las medidas, eliminar las que no cumplen los objetivos, unificar las que se repiten, optimizar la inversión pública.

3] Convocar a las instituciones del Estado, a la sociedad civil organizada y a las empresas para el debate del modelo de cuidados que la sociedad está dispues-

ta a aceptar desde una visión de solidaridad (económica y social) y de comprensión de los cuidados como una responsabilidad colectiva.

4] Promover el debate con base en los principios referidos anteriormente considerando las particulares vulnerabilidades producidas por factores interseccionales (género, etnia, clase).

5] Trazar el mapa de la dependencia con las áreas de vulnerabilidad según los tres grupos-objetivo (infancia, discapacidad y adultos mayores, y a su vez, cada grupo con sus especificidades) por grado de dependencia y tipo de ésta (temporal o permanente).

6] Analizar los agentes involucrados en dichos territorios, la disponibilidad de recursos financieros, de transparencia, de seguimiento y fiscalización (rendición de cuentas), de acuerdo con las zonas de mayor a menor grado de dependencia del mapa.

7] El mapa de la dependencia tendrá un mapa correlativo de la “autonomía” o de la respuesta que se brinde. Para atender los principales problemas o “puntos invisibles” de la dependencia es necesario establecer alianzas con las organizaciones de la sociedad civil que puedan ejercer recursos financieros (al destinar recursos humanos, *expertise*, atención), porque no toda la implementación puede ponerse en manos de instancias estatales, al menos no de manera directa.

8] Las estrategias de cuidado de este sic pueden ser públicas y comunitarias, privadas, contributivas y no contributivas: seguros, redes de apoyo y seguridad, transferencias en especie y monetarias, y políticas de protección derivadas del trabajo.

9] El sic debe ser planeado por etapas, con objetivos verificables a cinco años, manteniendo el consenso de las fuerzas políticas que comprendan los principios básicos que debe incluir una transformación de la dimensión que la problemática exige.

Algunas reflexiones necesarias

Pensar en cómo organizar los cuidados desde una perspectiva de género, de derechos y de justicia no es un simple ejercicio de ingeniería social. En la última década, las economistas feministas han avanzado en la cuestión del impacto económico y social de la división sexual del trabajo, en la repercusión diferenciada que tiene el uso del tiempo en los proyectos y trayectorias de vida.

Las feministas marxistas, como María Jesús Izquierdo (y otras), han desarrollado conceptos para sustentar la apropiación, por parte de los hombres, de las horas que las mujeres acumulan y que ellos han usado, históricamente, para la creación, el ocio, el trabajo remunerado, el estudio, la participación política, social y comunitaria, el desarrollo de los proyectos de vida, etc. Nada de esto sucede en el territorio de lo individual, aunque se narre en experiencias y anécdotas que así lo muestran. En realidad, todo esto pertenece al orden de lo social, estructurado a partir del régimen de géneros que estructura la sociedad con base en la división sexual del trabajo, señalando lo que es propio de los hombres (y de la masculinidad) y propio de las mujeres (y de la feminidad). En estos campos cae la sobrea-

loración del trabajo remunerado como propio de los hombres, en detrimento del trabajo de cuidado y doméstico, no remunerado, “naturalizado como propio de las mujeres” y mandato de género de la feminidad.

Llegar a la propuesta de un sistema integral de cuidados es fruto del conocimiento de muchas buenas y malas prácticas desarrolladas en otros países. Países con culturas y estructuras económico-financieras distintas, como sucede por ejemplo en los países nórdicos, han aplicado políticas sociales por más de 50 años. El desafío es adaptar a nuestra realidad el modelo de aquellas sociedades en las que las redes familiares no se usan para compensar la negligencia o la falta de responsabilidades del Estado.

El sistema integral de cuidados proviene del modelo que desarrolló Uruguay y ha sido proyectado en Ciudad de México, en un esfuerzo encabezado por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Uno de los puntos más destacados de este sistema es el intenso proceso de debate que se impulsó en todo el país y en el que participaron representantes de ámbitos distintos: usuarios, familiares, integrantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de organizaciones sociales, técnicos y profesionales, académicos, autoridades de algunos sectores públicos, etcétera.

Otro aspecto que es necesario destacar es la intención política de reconocer el derecho a ser cuidado, sea cual sea el grado de vulnerabilidad o dependencia en el que se encuentre la persona. Esto por sí mismo ya le otorga, por parte del Estado, un reconocimiento y una mirada de ciudadanía. Cuando no se reconocen los cuidados como parte de los derechos, el Estado tiende a desempeñar un rol sustitutivo de las familias y aparece sólo en aquellos casos en los que la persona no puede garantizar el acceso por sus propios recursos, fallan las redes sociales o no se dispone de ingresos. La visión, como puede verse, es totalmente distinta.

Los derechos construyen ciudadanía, y la calidad de la ciudadanía mejora nuestra democracia. Atender los cuidados desde una perspectiva de derechos es fundamental para apoyar el fortalecimiento de una ciudadanía que entienda la democracia desde un paradigma más amplio, que no sólo incluya lo que sucede en el espacio de la política y de lo público, sino lo que sucede, en términos de redistribución, corresponsabilidad (equidad y justicia) en el espacio doméstico.

Bibliografía

- Aguirre, R. (2014), *La construcción del sistema de cuidados de Uruguay. En busca de consensos para una protección social igualitaria*, Serie Políticas Sociales núm. 192, Santiago de Chile, CEPAL.
- García Antón, María Ángeles (coord.) (2011), *Guía práctica de la Ley de Dependencia, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Sociedad Española de Geriatría y Gerontología, Madrid.
- García Medina, Amalia (coord.) (2016), *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), Yasmin Pérez Haro (consultora) (2017),

Inventario y análisis de políticas públicas de la Ciudad de México desde el paradigma de los cuidados, ILSB, financiado por ONUMujeres, Fondo para la Igualdad de Género (inédito).

Izquierdo, María Jesús (2003), *Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: hacia una política democrática del cuidado. Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, San Sebastián, Emakunde.

ONU (2016), *Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*, ONUMujeres. Disponible en <http://mexico.unwomen.org/es>.

Rivero Recuenco, A. (dir.) (2008), *De la conciliación a la corresponsabilidad: buenas prácticas y recomendaciones*. Colección Observatorio, núm. 10, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.

Pactos sociales y crisis

David Ibarra*

Introducción

La historia cercana de los pactos sociales reguladores de la vida interna de los países y de la convivencia entre naciones muestra debilidades y necesidades de reparación o reconstrucción. Se trata de arreglos insertos en tradiciones, costumbres, expectativas, normas jurídicas o convenios transnacionales, erosionados por cambios que se han venido sucediendo en el interior de los países y en el orden económico internacional.¹ A ello se añaden fenómenos agravantes sean de carácter ideológico, demográfico, tecnológico o de relocalización de los centros productivos mundiales. Durante largo tiempo tales fenómenos pasaron inadvertidos o se pasó por alto la profundidad de los costos acumulativos del proceso imperfecto de modernización globalizante.

Analizar el resquebrajamiento de los pactos sociales es la otra cara de la moneda del escrutinio de las deficiencias de los paradigmas del orden internacional. Esta última tarea se resumió en el artículo “Paradigmas económicos corroídos” publicado en *Economía UNAM* y en *Configuraciones*.² Por supuesto, entre ambos textos hay tesis comunes que confiamos les hagan ganar en complementariedad al examinar el mismo problema desde dos vertientes distintas.

Repasemos ahora con mayor acercamiento algunos de los pactos sociales inválidos en distinta medida en el mundo.

1. Acuerdos internacionales

A escala internacional quedaron maltrechos los viejos principios rectores de la Paz de Westfalia (1648) que dieron fin a la Guerra de los Treinta Años y que rechazaron el universalismo religioso, ideológico o político al dar nacimiento al concepto de soberanía nacional. El universalismo neoliberal prevalente rompió esa concepción e instaló en casi todos los países la libertad de mercados, la integra-

* Economista, doctor *Honoris causa* por la UNAM, 2010.

¹ Abordo en una versión más detallada de esta cuestión en el libro *Mercados abiertos y pacto social: democracia arrinconada* (2017), publicado por el Fondo de Cultura Económica.

² “Paradigmas económicos corroídos” (2017), *Economía UNAM*, 41, mayo-agosto de 2017 y *Configuraciones* 44, mayo-agosto.

ción financiera, la vocación al Estado pequeño, la validación de la estabilidad de precios y la aceptación de las disparidades distributivas resultantes. Sin embargo, en respuesta a los trastornos nacidos de ese cambio paradigmático, surge titubeante otro universalismo, civilizatorio, el de los derechos humanos, que comienza a postular no sólo la igualación de oportunidades sino, en cierto grado, la de resultados.

Ya también es historia el acuerdo de Bretton Woods que avalaba la libertad de los países en la elección de los objetivos de empleo y crecimiento con la única obligación de fijar sus tipos de cambio apoyados en el compromiso de Estados Unidos de sostener el precio del oro (35 dólares por onza) para saldar ordenadamente los resultados del comercio. En 1971 el gobierno norteamericano suspende su compromiso, abriendo la puerta a que cada gobierno eligiese el régimen cambiario y monetario de su preferencia. De ahí los tipos de cambio flotantes.

Remediar los trastornos reales o potenciales del tránsito de tipos de cambio fijos a flotantes en el intercambio de bienes y de capitales, llevó a los países líderes a inducir enormes reformas institucionales en el mundo que acotaran la libertad o el posible libertinaje de los gobiernos nacionales. Al propósito, se generalizó el otorgamiento de independencia a los bancos centrales —para resguardar la estabilidad de precios cualesquiera que fuesen las estrategias gubernamentales— y la reducción del ámbito de autonomía fiscal de los propios gobiernos con la instalación del monetarismo macroeconómico.

En ese ámbito al parecer ordenado u ordenador, surge de pronto una sorpresa inesperada: la política norteamericana parece alejarse de su liderazgo histórico en favor del libre comercio y de la búsqueda universal de la estabilidad de precios. Hoy, los tipos de cambio flotantes, las inyecciones monetarias masivas de los bancos centrales y los barruntos de intervencionismo proteccionista (“America First”) ya anticipan la alteración de las reglas del orden económico internacional, cuando no el surgimiento de tensiones entre países o grupos de países. En esa coyuntura, las exigencias de reacomodo global tenderán a subordinar de nueva cuenta las demandas ciudadanas nacionales. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que el primer objetivo norteamericano es el de reducir sus déficits comerciales.

Ese último propósito se corresponde con realidades difíciles de soslayar. Estados Unidos registra déficits significativos en su balanza de pagos que suman en el periodo 1990-2017 más de 10 562 miles de millones de dólares. En igual lapso, China, Alemania y Japón tienen superávits acumulados de 5 329, 2 712 y 3 505 miles de millones de dólares, respectivamente (véase el cuadro 1). Esos desequilibrios y la crisis financiera de 2007-2008 restan dinamismo al intercambio, lentitud que parece hacerse crónica e invalidar en algún grado las esperanzas puestas en la exportación como agente del desarrollo, sobre todo ahora que Estados Unidos pretende reducir sus déficits comerciales que fueron durante años el principal estímulo del intercambio internacional. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del comercio internacional se ha contraído de 6.6 a

Cuadro 1. Saldos acumulativos en cuenta corriente de la balanza de pagos
(miles de millones de dolares)

<i>País</i>	<i>Total</i> <i>1990-1999</i>	<i>Total</i> <i>2000-2009</i>	<i>Total</i> <i>2001-2017</i>	<i>Gran total</i>
Estados Unidos	-1 223.80	-5 764.90	-3 574.30	-10 562.90
Alemania	-450.70	1 101.90	2 061.00	2 712.20
Japón	991.50	1 492.10	1 022.00	3 505.60
China*	100.20	1 759.50	3 469.40	5 329.10
América Latina y El Caribe	-439.20	-85.3	-1 117.20	-1 641.70
México	-141.30	-126.90	-179.10	-447.40

* Hong Kong y China continental.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, Base de datos del World Economic Outlook.

Cuadro 2. Tenencia de reservas internacionales
(porcentajes)

	<i>1992</i>	<i>2014</i>
Países desarrollados	56.3	34.4
Estados Unidos	7.0	1.0
Europa	28.0	2.7
Japón	7.0	10.3
Otros	14.3	20.4
Países en desarrollo	43.7	65.6
China	16.4	32.3
India	4.6	4.5
Medio Oriente y Norte de África	5.9	11.4
Europa en desarrollo	2.1	6.1
América Latina	6.6	6.9
Otros	8.1	14.4
Totales	100	100

FUENTE: IMF, *International Financial Statistics*.

3.0% anual entre los periodos de 1999-2008 y 2009-2018 (en el que se proyectan con cierto optimismo los dos últimos años).³

Otra manera de visualizar los desajustes acumulativos en el comercio internacional consiste en contrastar los cambios en las tenencias de reservas internacionales. En 1992, los países desarrollados,⁴ habían acumulado reservas —medidas en derechos especiales de giro— que representaban alrededor de 56% de los acervos mundiales.⁵ En 2014, la situación fue diferente: el mundo desarrollado apenas disponía de 34.4% de las reservas totales, mientras las naciones en desarrollo retenían el 65.6% restante, destacando China con 32% y Estados Unidos con apenas el

³ *World Economic Outlook*, abril de 2017, p. 211.

⁴ Incluyendo a Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y Singapur.

⁵ En ese año, Estados Unidos contaba con 7%, Europa desarrollada con 28% y Japón con 7%.

1%⁶ (véase el cuadro 2). Así, poco a poco se crean desequilibrios difíciles de sostener indefinidamente que corren paralelos a grandes desplazamientos productivos y de las capacidades financieras comparativas de los centros mundiales.

Sea como sea, los desequilibrios en las relaciones entre países están llegando a un punto que demandan revisiones al orden económico internacional establecido. Y ello necesariamente implica redistribución de los beneficios netos de la integración comercial y financiera del mundo, impulsada de distinta manera —a veces encontrada— por los países líderes como expresión viva del multipolarismo de visiones e intereses. Por otra parte, el orden mundial no debiera seguir siendo fiel a proposiciones económicas exentas de contenido social, de ingredientes inclinados a perfeccionar la democracia.

2. Autonomía gubernamental

Congruentes con el neoliberalismo internacional, los países como México abrieron sus mercados, esto es, viajaron del proteccionismo al libre cambio, cercenando en el proceso parte de los instrumentos que les aseguraban soberanía en la construcción de instituciones desarrollistas y en la fijación de los grandes objetivos nacionales. La meta del crecimiento cede el lugar a la búsqueda de la estabilidad de precios, aun contrariando la aspiración de los países de abandonar las filas del atraso.⁷ Como correlato se suprimen las políticas industriales, se emprende la privatización de las empresas públicas y se hace perder autonomía al fomento público deliberado. Los sustitutos a la compleja armazón nacional de los pactos desarrollistas se hicieron descansar casi exclusivamente en la inversión extranjera y en trabajosas ganancias potenciales de competitividad en mercados abiertos. La simplificación institucional resultante fue exitosa en integrar el mundo y en combatir la inflación, aunque invariablemente restase soberanía y autonomía socioeconómica a los gobiernos del Tercer Mundo.

Esas características del orden internacional son bien conocidas y se han divulgado ampliamente. Menos publicitado es que los países periféricos asumen condicionantes o restricciones a sus concepciones estratégicas derivadas de la adopción de la libre movilidad de capitales y de tipos de cambio flotantes, asociados al rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. Al asumir esos cambios, cancelan regulaciones a la inversión extranjera, tanto como muchas de las medidas internas de fomento financiero en respaldo a sus políticas industriales. Ese doble régimen sólo en teoría ensancha la capacidad del monetarismo de satisfacer objetivos nacionales supuesta en el trilema de la política monetaria.⁸ De hecho, los países en des-

⁶ En ese año, Europa poseía 2.7%, Japón 10.3% y el resto de Asia desarrollada 11.4 por ciento.

⁷ Puesto en términos de Mervyn King, exdirector del Banco de Inglaterra, "... Then major policy question, was how to reduce inflation, not how to boost employment"; M. King (2016), *The End of Alchemy*, p. 292, Norton, Nueva York.

⁸ El trilema sostiene la imposibilidad de alcanzar simultáneamente más de dos de los tres objetivos optativos del monetarismo aperturista: estabilidad en el tipo de cambio, libre movilidad de capitales e independencia en las estrategias monetarias nacionales. Véanse M. Obstfeld (2015), "Trilemmas and Tradeoffs: Living with Financial Globalization, in *Global Liquidity, Spillovers in Emerg-*

arrollo quedan casi inermes para estabilizar sus sistemas financieros frente a la magnitud desproporcionada de las fluctuaciones cíclicas, burbujas especulativas y otros fenómenos originados en los centros mundiales. De ahí el temor generalizado a flotar y la singular acumulación precautoria de reservas internacionales de gran parte de los gobiernos en desarrollo a partir de la década de los noventa del siglo pasado. En consecuencia, cabría reconocer limitaciones de la política monetaria —sobre todo en los países en desarrollo— para compensar las oscilaciones financieras atribuibles a fenómenos internacionales, sean cíclicos o de otra naturaleza.

En resumen, la supresión de regulaciones a la cuenta de capitales y el sostenimiento de tipos acomodaticios de cambio no favorecieron la esperada independencia monetaria para acometer objetivos nacionales. Las oscilaciones en los flujos internacionales de capitales usualmente fuerzan a los bancos centrales a intervenir en términos casi idénticos a los que se usarían para defender un tipo de cambio fijo.⁹ Además, en el caso de México, el predominio de la banca extranjera en el mercado financiero nacional y la pérdida deliberada de autonomía promocional en los bancos estatales suponen limitaciones redobladas a la autonomía de las políticas monetarias y crediticias nacionales.¹⁰

No terminan ahí las demandas internacionales sobre la conducción de las políticas financieras internas de los países. Ahora se quiere amoldar las finanzas públicas a las exigencias de los acreedores internacionales. Ante la posibilidad de que caigan en mora de pagos, no sólo las empresas y las personas, sino los mis-

ing Markets and Policy Responses”, en Raddafa *et al.*, Central Bank Chile; M. Obstfeld *et al.* (2005), “The Trilemma in History”, *Review of Economics and Statistics* 87 (43), 429-438; J.A. Ocampo (2015), *Capital Account Liberalization and Management Wider*, Working Paper 2015/048; D. Shoemaker, (2013), *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford University Press; S. Davis (2015), *The Trilemma in Practice*. Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute, Annual Report.

⁹ El caso de México puede resultar ilustrativo. Entre diciembre de 2006 y el mismo mes de 2016, el tipo de cambio se depreció de 10.8 a 20.6 pesos por dólar (91%), sin que el déficit de la balanza de pagos se hubiese deteriorado en proporción análoga. En alta proporción, los prolegómenos y luego la crisis de 2007-2008 determinaron la interrupción o aflojamiento de las entradas netas de la inversión extranjera de cartera, en busca de la seguridad del mercado norteamericano. De enero de 2015 y enero de 2016, la inversión extranjera en valores gubernamentales cae de 145 a 117 miles de millones de dólares. Al afianzarse la recuperación financiera en Estados Unidos con sus tasas de interés muy bajas y especialmente al intervenir el Banco de México elevando su tasa de interés real de 3.25 a 7% entre 2016 y 2017, se apaciguó la fragilidad del tipo de cambio que ya experimenta una revaluación de 14% entre diciembre de 2016 y septiembre de 2017. Como consecuencia, la inflación devaluatoria en el mercado extremadamente abierto de México subió hasta alcanzar 4.1% en agosto de 2017, pronosticándose en 6.5% a fin del año en curso. Otra consecuencia de ese esfuerzo estabilizador fue la de ensanchar el diferencial entre la tasa de interés y la tasa de desarrollo, con efectos distributivos regresivos. Como se aprecia, la política monetaria se enderezó primordialmente a contrarrestar la inestabilidad creada por factores externos y luego a contener la inflación causada por las oscilaciones del tipo de cambio, más que a favorecer otros objetivos nacionales. Todo ello se inclina a dar continuidad a la contención crediticia en complemento de la política de consolidación fiscal.

¹⁰ Obsérvese que las instituciones financieras extranjeras instaladas en México operan con precisiones de carácter global o de sus matrices, mientras que el aparato regulatorio de las políticas internas funciona exclusivamente con criterios nacionales.

mos países, se comienza a exigir de los gobiernos acomodar sus políticas a fin de garantizar el servicio puntual de la deuda externa, reduciendo o reasignando gastos, casi siempre sin elevar contribuciones. Dos argumentos justifican la renuencia a ensanchar el espacio tributario: la competencia internacional en atraer inversiones y las resistencias a tributar, nutridas en ideologías conservadoras. Así, cobra vida la llamada “consolidación tributaria”, auspiciada por bancos, instituciones, calificadoras de riesgos y organizaciones financieras internacionales.

3. Los mercados de trabajo

En otro terreno, se debilitan los pactos que dieron raíz y razón a los mercados de trabajo. Desde Bismarck (1879) esos mercados se edificaron como instituciones de conciliación entre los intereses obreros y empresariales. Por ese medio, los trabajadores se obligaban a aceptar la disciplina empresarial sin mayor agitación política, ni exagerar peticiones. Y, en contrapartida, los empresarios y los gobiernos compartían la responsabilidad de proveer empleo y protección social a los propios trabajadores.

La globalización violenta tales funciones al desequilibrar demanda y oferta de empleos en el mundo.¹¹ Entre 1980 y 2000, la fuerza de trabajo incorporada a la competencia de los mercados abiertos se duplica casi de golpe: aumento de 1 500 a 2 900 millones de personas, dejando corta la demanda mundial de ocupaciones. De inmediato aparecen sus efectos, depreciación o estancamiento de las remuneraciones salariales en los países industrializados y de desarrollo intermedio, así como evoluciones dispares en el empleo y la informalidad entre diferentes países y localizaciones.¹² A lo anterior se suman fenómenos sociodemográficos y políticos agravantes, entre los que destacan presiones a favor de la flexibilización competitiva de normas laborales, así como la sustancial incorporación de la mujer como demandante de trabajo.

Sin cambios contrabalanceadores en la orientación de las políticas económicas de los gobiernos y del orden mundial globalizado, no resulta sorpresivo el desempleo crónico o el rezago salarial en los países industrializados, junto a la explosión de la informalidad en muchas zonas comparativamente atrasadas. En Europa la desocupación abierta oscila entre 9 y 10% de la fuerza de trabajo, siendo mucho más grave la de los jóvenes. De su lado, la informalidad se estima en más de 1 000 millones de trabajadores en las zonas de desarrollo.

En general, el ritmo de ampliación del trabajo en las naciones industrializadas ha caído más de 50%, de compararse el periodo 2001-2006 con los años posteriores a la crisis de 2008 (de 0.9 a 0.4% anual), mientras se mantiene en alrededor de 2% en el Sudeste Asiático y con hondas oscilaciones sobre todo a la baja en América Latina. En Estados Unidos la desocupación se reduce, pero los salarios no

¹¹ Véase D. Rodrik (2017), “Too Late to Compensate Free Trade’s Losers”, *Project Syndicate*, abril 11.

¹² Véanse R. Freeman (2008), “The New Global Market”, *Focus*, Madison Institute for Research in Poverty, 26 (1), University of Wisconsin; D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos...*, *op. cit.*; G. Calvo y C. Reinhart (2002), “Fear of Floating”, *Quarterly Journal of Economics* 117 (2), pp. 379-408.

acaban de recobrase plenamente; no obstante la mejora general del empleo, no ha ocurrido lo mismo con la ocupación sectorial. Los sueldos y salarios han crecido lentamente o han quedado rezagados respecto a su participación en el producto. Asimismo, el aporte industrial al empleo no agrícola ha caído de una cifra de 30% en buena parte de la posguerra, a menos de 12% en la actualidad, siguiendo la involución del valor agregado manufacturero que, de alcanzar 24% del producto en 1970, cae a sólo 12% en 2015.¹³

Como daño asociado, se deprime el ascenso de la productividad, al caer la industrial y cobrar relevancia el avance tecnológico en desplazar empleo de las actividades susceptibles de ser automatizadas o sustituidas por el abaratamiento de los bienes de capital.¹⁴ Al propio tiempo, ocurren fallas de correspondencia entre las ofertas de profesionistas o de trabajadores calificados de los sistemas educativos y la demanda de los sectores de la producción. En conjunto, se configura un dramático problema de incapacidad mundial de generar suficientes empleos, originado en múltiples factores: desplazamientos geográficos de la producción, cambios tecnológicos, fallas de la oferta educativa o insuficiencias de demanda que ahondan las consecuencias del abandono de las políticas de empleo pleno. A futuro, quizá tendrá que recurrirse a medidas extraordinarias o de corte distinto a las dirigidas a completar o reemplazar las funciones protectoras de los viejos mercados de trabajo y atenuar la concentración de los ingresos.¹⁵

Por supuesto, la desorganización y las fallas institucionales en torno al trabajo no se reducen a su impacto cuantitativo y tienen profundas repercusiones cualitativas:¹⁶ los salarios pierden peso frente al ingreso del capital, con reducción de la participación de los trabajadores en el producto; los beneficios de la productividad favorecen en exceso al empresariado; el sindicalismo se abate. El corolario inevitable es la pérdida de influencia política de los trabajadores, y posiblemente de la mayoría de las poblaciones, en la orientación de las políticas, sobre todo de las que favorecerían los equilibrios distributivos socialmente aceptables.

En México la situación es grave: el empleo informal absorbe alrededor de 50 a 60% de la fuerza de trabajo. Por eso, la desocupación abierta —4 a 5%— es baja, además de la inexistencia de seguros de desempleo; la válvula de escape de la emigración se ha reducido mucho en el último quinquenio, dejando como residuo a la numerosa población indocumentada (8 a 10 millones) que vive en Estados Unidos;

¹³ Véanse ort (varios números), *World of Work Report*, Ginebra.

¹⁴ El cambio tecnológico —asociado al uso de internet— ya comienza a afectar también al sector de servicios reduciendo, por ejemplo, el empleo en los mercados al menudeo y en la preparación de información periodística.

¹⁵ Ya se discuten y hasta instrumentan parcialmente algunas ideas novedosas: la renta básica garantizada, hacer del Estado empleador de última instancia, elevar los impuestos directos al ingreso y a la riqueza, reducir la jornada laboral, establecer acceso universal a los servicios sociales, etcétera.

¹⁶ Véanse D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos...*, *op. cit.*; D. Cameron (1982), *Social Democracy, Corporatism and Labour Evanescence*, Stanford University, California; M. Lavoie y E. Stockhammer (2013), *Wage-Led Growth*, Palgrave, Londres; M. Elsby *et al.* (2013), "The Decline of the U.S. Labor Share", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-63, invierno.

la sindicalización y la influencia de las principales centrales obreras van a la baja; los salarios se precarizan y la participación de los trabajadores en el producto se comprime de 46 a 28% entre 1946 y 2013; la producción manufacturera deja de ser la actividad más dinámica del país, como lo atestigua el estancamiento en su aportación al producto en poco más de 17%, mientras su empleo decae de 19 a 16% entre 2000 y 2015. Todo ello se traduce en una distribución muy dispareja del ingreso, donde el 10% de la población más rica absorbe más de 60% del producto.¹⁷

4. Los pactos fiscales

Los pactos fiscales por cuyo medio los gobiernos buscaban sostener el ritmo de desarrollo económico y enmendar, además, desigualdades distributivas graves, se han erosionado por igual. En contraste, hoy día la tributación ha dado en considerarse una rémora de la competitividad y de la formación de ahorro e inversión. Por eso la progresividad de los impuestos directos se reduce *ex profeso*, se suprimen los gravámenes al comercio exterior, se elevan regresivamente los que inciden sobre las ventas, el empleo y la seguridad social, como fenómenos generalizados en el mundo. Entre 1980 y 2007 los países de la OCDE redujeron las tasas máximas del impuesto sobre la renta a las personas de 65 a 40%, y las empresariales de 50 a 30%. De otro lado, los gravámenes a las ventas y los relacionados con el trabajo, explican el 70% del aumento de la carga tributaria de esos países en los mismos años. La continuidad de esas tendencias desgravatorias parece confirmada en los discursos, lo mismo de Macron en Francia, que de Trump en Estados Unidos. El propio México no escapó a tales contagios globales: la reducción de las primeras tarifas fue de 55 a 28 a 32% y las de las segundas de 40 a 28 a 32%, acentuando el estrangulamiento crónico de las finanzas públicas.¹⁸

En esas condiciones, los países debieron recurrir al monetarismo o, más recientemente, a las políticas de consolidación fiscal, como los principales instrumentos macroeconómicos asequibles en el manejo de los ciclos económicos, al tiempo que cerraban la vía redistributiva de la imposición para centrar esa última función en un gasto público casi siempre reprimido.¹⁹ Al propio tiempo, los países mantuvieron bajos o no establecieron los gravámenes patrimoniales o rechazaron otros, como el “Tobin Tax”, que reduciría la especulación financiera internacional.²⁰

¹⁷ Véanse F. Cortés (2013), “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 29; R. Cordera (2017), *La perenne desigualdad*, Fondo de Cultura Económica, México; N. Samaniego (2014), “La participación del trabajo en el ingreso nacional: un tema olvidado”, *Economía UNAM*, 33; R. Campos *et al.* (2016), *Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: Mexico, Since the 1990's*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

¹⁸ Véanse C. Webber y A. Wildasky (1986), *History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon & Schuster, Nueva York; R. Hall y A. Rabushka (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw Hill, Nueva York; D. Ibarra (2011), *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

¹⁹ Véanse E. Goñi *et al.* (2008), *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, No. 4487, Banco Mundial, Washington; P. Genschel y P. Schwartz (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, *TranState*, Working Paper No. 161, University of Bremen.

²⁰ El Tobin Tax consiste en la fijación de una pequeña tasa impositiva (0.05%, por ejemplo) a las transacciones financieras internacionales que aminoraría la especulación y velocidad de las operaciones

Sea como sea, la democratización de la tributación y de los presupuestos públicos²¹ resultó acotada al coincidir, además, con los salvamentos bancarios en buen número de naciones. Principalmente por esta última razón se ha disparado la deuda gubernamental de los países industrializados. En el periodo 2007-2013 ese endeudamiento pasó de 60 a 107% del producto en Estados Unidos, de 66.5 a 95.7% en el área del euro, y de 183 a 243.5% en Japón. En México, el costo acumulado del rescate bancario de los años noventa no debe haber resultado inferior a 20% del producto. Esos hechos se utilizan ahora como valladar insalvable a toda reforma impositiva con miras redistributivas o de mejoramiento de los servicios sociales.

Adviértase al respecto que sin tocar impuestos, el equilibrio fiscal sólo puede satisfacerse acomodando o reprimiendo el gasto, esto es, implantando una austeridad pública más o menos permanente. Y en esa tesitura lo más fácil de comprimir son las erogaciones que van a la formación de capital o a cubrir demandas sociales, con daño al desarrollo del futuro y a la legitimidad de los gobiernos.

5. La democracia

Habría sido sorprendente que la reorientación o el debilitamiento de los pactos sociales no hubiese erosionado los regímenes democráticos de los países. Sin duda, los armazones institucionales de la democracia se han fortalecido en cuanto a la organización independiente de los procesos electorales, la división de poderes, la observancia de los tratados internacionales y el financiamiento de los partidos políticos. Pero ha de reconocerse un componente peculiarmente rezagado, el vinculado al ejercicio de la soberanía popular. Ello se manifiesta en la inferior prelación otorgada a satisfacer demandas justificadas y viables de las poblaciones, frecuentemente contrariadas o subordinadas a las reglas de los mercados abiertos.

Una globalización mercantil sin raíces democráticas acompañadas de estrategias internas que soslayan las demandas populares, inevitablemente lleva a empobrecer la equidad social. En efecto, al quedar los sistemas nacionales condicionados a criterios tecnocráticos o de orden global, surgen déficits democráticos que se traducen en desconfianza ciudadana y singularmente en deslegitimación de los gobiernos. Desde 1970 ocurre una frecuente fragmentación de los partidos políticos tradicionales, caída en el número de votantes, aun en los comicios de las potencias líderes (Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá) y multiplicación de elecciones poco concurridas. Al propio tiempo, es bastante común la reducción de la membresía de los partidos políticos en relación con el tamaño de los electorados, mientras los comicios se tornan volátiles, propensos al populis-

de los mercados financieros internacionales. (Véanse J. Tobin (1996), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility* (Prologue), Oxford University Press, Nueva York, pp. ix-xviii; T. Piketty (2014), *Capital in The Twenty First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. (ed. en español del Fondo de Cultura Económica, *El capital en el siglo XXI*); J. Tobin (1978), "A proposal for International Monetary Reform", *Eastern Economic Journal*, 4, pp. 153-159; M. Cintra (2009), *A Modern Tax Technology: The Brazilian Experience with a General Bank Transactions Tax* (1993-2007), University Library Munich, PRA, Paper 16720, Múnich; D. Ibarra (2017), *Mercados abiertos...*, *op. cit.*

²¹ La democratización fiscal suele entenderse como la capacidad de los votantes de influir en las políticas fiscales en favor de sus intereses y preferencias.

mo, no afianzados en posturas ideológicas sólidas. La debilitada voz popular carcome la salud social de los países en tiempos en los que, en respuesta angustiada, gana terreno el respaldo ciudadano a los derechos humanos.²²

Los sorprendivos resultados de algunos comicios y plebiscitos tienen repercusiones que se trasminan al orden económico y político internacional, complican con ingredientes políticos los desequilibrios económicos a la par que multiplican los factores de incertidumbre, pero abren esperanzas al cambio progresista. En todo caso, el Brexit, el triunfo de Trump o los significativos contratiempos del PRI en las pasadas elecciones intermedias de México tienen denominadores comunes que expresan la insatisfacción de amplios grupos sociales agobiados por el abandono, la pobreza o la corrupción, al quedar excluidos del juego democrático medular.

Quiérase o no, la desigualdad económica refleja renuencia a otorgar representación genuina a los distintos segmentos de las sociedades. A su vez, su persistencia favorece la ulterior concentración del poder político y casi siempre en compañía de corrupción e impunidad.²³ Esos procesos se contraponen a lo que sería el ideal democrático, esto es “la sistemática respuesta de los gobiernos a las preferencias de sus ciudadanos tomados como iguales políticamente”.²⁴

Por fortuna, urgencias y preocupaciones cambian con el tiempo; hasta hace poco el debate entre los partidos políticos estuvo confinado a temas sobre mercados, eficiencia económica e inflación, sin mostrar mayor preocupación por las condiciones de vida de clases medias y otros segmentos sociales. Tal visión se está tornando obsoleta; ya es inexcusable valorar, aunque sea limitadamente, los efectos democráticos y distributivos de las políticas nacionales, tanto como los de las reglas del orden internacional.

Conclusiones

Se ha roto el contrato social básico que prevaleció después de la Gran Crisis de los años treinta en el mundo,²⁵ esto es, se transgrede la esencia de un convenio consistente en aceptar la economía de mercado como el medio institucional de asegurar progreso y creación de riqueza, tanto como la de un sistema paralelo garante del empleo y de la protección social de la población. La demolición, aunque sea parcial, de los acuerdos ordenadores de la vida en sociedad erosionan la legitimidad de los gobiernos, su capacidad de atender el interés nacional o las demandas

²² Véanse R. Dalton (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press; Van Biezen et al. (2011) “The Decline of Party Membership, Contemporary Europe”, *European Journal of Political Research*, 51(1); P. Schmitter (2001), “Parties are no What They Once Were”, en Diamond y Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, John Hopkins University Press.

²³ Bartels resume así el caso norteamericano: “Increasing economic inequality may produce increasing inequality in the political responsiveness which in turn produces public policies that are increasing detrimental to the interest of the poor citizens. L. Bartels (2008), *Unequal Democracy*, Princeton University Press, p. 286.

²⁴ Véanse R. Dahl (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press; R. Dahl (2006), *On Political Equality*, Yale University Press.

²⁵ En el caso de México, el que surgió inmediatamente después de la Revolución de 1917.

ciudadanas. Además, ello ocurre en ausencia de arreglos internacionales supletorios o correctores de los déficits democráticos nacionales al carecer la globalización de ingredientes sociales significativos. Mejor guardadas están las normas de los Estados de derecho, por provenir de los criterios con frecuencia sesgados distributivamente de las legislaturas nacionales y defender con prelación los derechos de propiedad.

Tres son las consecuencias de esas rupturas que cabe resaltar, además de su impacto debilitador sobre las instituciones democráticas. La primera es el decaimiento de los estados benefactores en las naciones del Primer Mundo y su precario avance o estancamiento en buena parte de los países en desarrollo; ahí surgen o no se llenan huecos en el tejido de los derechos humanos de por sí empobrecidos por el individualismo ideológico predominante. La segunda consecuencia es la derivada de la desaparición de las políticas de pleno empleo, en sí misma el retroceso más grave en el armazón de los estados de bienestar, seguida de la disminución de la provisión estatal de bienes y servicios públicos, peculiarmente en las esferas de la salud y la educación. La tercera dimensión de las rupturas es consecuencia de las anteriores y explica la difícil recuperación mundial y los bajos ritmos generales de crecimiento que cercenan el bienestar de las poblaciones y la legitimidad misma de las políticas sociales.

Después de la gran crisis de 1930 y de la devastación de la segunda Guerra Mundial, el New Deal trajo consigo prosperidad y una distribución del ingreso favorable a los grupos mayoritarios de las poblaciones de buena parte de las naciones. Pero a partir de la séptima década del siglo pasado, el cambio de paradigmas económicos y políticos revierte con fuerza las tendencias progresistas de ese periodo. Tómese el caso de Estados Unidos: ahí el decil más alto y rico de la población vio ascender su participación en el ingreso (antes de impuestos) de 31.5 a 45.5 del producto entre 1970 y 2007, el 1% de los más ricos casi lo duplicó de 7.8 a 14.3% y el 0.1% de los súper ricos lo cuadruplica hasta alcanzar 8.2% del propio producto. Situación distinta, inversa, suele observarse en los estratos de pobres y de clases medias. Tendencias distributivas análogas toman cuerpo en otros países, incluidos aquellos que se han distinguido por la intensidad del combate a la pobreza, como China y Chile.²⁶ Frente a esas realidades, muchos gobiernos (los latinoamericanos, entre otros) se ven obligados a efectuar transferencias importantes de ingreso a los grupos menesterosos, reduciendo así los coeficientes de desigualdad, pero no sus raíces estructurales.

Desde luego, la desigualdad, con sus múltiples dimensiones (pecuniaria, social, de género, entre países) es tan vieja como la historia del hombre. Siempre han exis-

²⁶ Véanse A. Atkinson (2015), *Inequality: What can Be Done*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. (ed. en español del Fondo de Cultura Económica: *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*); A. Atkinson, T. Piketty y E. Saez (2011), "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* 49: 1, pp. 3-71; F. Bourguignon *et al.* (2002), "Inequality Among Citizens, 1820-1992", *American Economic Review*, 92(4) (septiembre), pp. 727-744; B. Milanovic (2005), *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press, p. 142; T. Piketty (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, *op. cit.*

tido serias, grandes, diferencias en ingreso, riqueza o estatus entre las personas y los países. Históricamente, la lucha jurídica y política por la igualdad cobra relevancia en Europa con el conflicto entre la burguesía y la aristocracia, luego renace durante la primera Revolución Industrial en la brega por afianzar los derechos laborales, a la que siguen la de la edificación de los estados benefactores hasta desembocar en el keynesianismo económico. En todas esas etapas, en otras no reseñadas y todavía hoy día, la defensa de las desigualdades encuentra siempre respaldo o al menos explicación en tradiciones compartidas, en las funciones sobre inversión y ahorro de las clases privilegiadas, tanto como en limitaciones de la libertad política (colonialismo, dictaduras, etc.) o en los trastornos causados por guerras y revoluciones. Hoy, por fortuna, el fenómeno de la desigualdad, las disimilitudes entre pobreza y riqueza, entre influencia y carencia de poder, se observan con ojos distintos, se consideran más y más como construcciones sociales susceptibles de remodelarse en beneficio de sistemas verdaderamente democráticos.²⁷

Sea como sea, la polarización distributiva se evalúa ya como el principal desajuste del mundo por su profundidad y por reflejar procesos inaceptables de concentración del poder. Más allá de connotaciones morales o de legitimidad política, esos desajustes parecen desalentar, además, la demanda y el crecimiento. En el periodo 1956-1973 el producto mundial se incrementó casi 5% al año; pero de 1973 a 2016 apenas lo hizo a un ritmo de 3.3%. Al mismo tiempo, el comercio internacional, en vez de impulsar la producción se rezaga respecto a la misma, restando validez intrínseca a las estrategias exportadoras. Además, el desplazamiento geográfico de la producción y del empleo favorece diferencialmente a las naciones. Así, pese a los notables avances desarrollistas de China e India, las diferencias de bienestar entre las distintas zonas del mundo siguen siendo abismales. Mientras Noruega y Qatar tienen casi el doble del producto per cápita norteamericano, Somalia, Etiopía o Nigeria cuentan con menos de 1%. Y, sin embargo, con sus acomodos, aciertos y, sobre todo, costos, el cambio económico y del poder en los centros mundiales sigue impertérrito. El conjunto de los países en desarrollo aporta ya más de 50% (2017) del producto mundial y alrededor de 36% del valor agregado manufacturero. Sin embargo, subsisten rezagos institucionales porque las estructuras del poder internacional y de los países no se alteran en la misma medida o con la prontitud necesaria. Al efecto, la desindustrialización que cobra notoriedad en una parte del mundo industrializado, más que un fenómeno de maduración económica es reflejo de la relocalización de inversión productiva hacia países de mano de obra abundante, barata y de mercados con amplias economías de escala. Pero esa convergencia en la generación geográfica del producto no altera del todo las disparidades distributivas y la migración del poder en el mundo económico, ni cierra los ritmos diferenciales de modernización entre países.²⁸

²⁷ Véanse N. Bobbio (1996), *El filósofo y la política*, José Fernández Santillán (comp.), Fondo de Cultura Económica; A. Sen (1992), *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge.

²⁸ En particular, México ha perdido el paso entre las naciones en desarrollo. La contracción del crecimiento ha sido intensa y corre pareja con la concentración del ingreso. Entre 1956 y 1973, el ascenso del producto excede de 6% anual. En el siguiente periodo (1973 a 2012), se comprime a la

No sólo hay desacomodo en las relaciones económicas más salientes de la globalización, sino vacíos en el manejo de sus consecuencias en la vida de países y poblaciones. Cada vez más, los problemas de los gobiernos reconocen soluciones que desbordan sus fronteras. La rápida integración de los mercados mundiales, junto con efectos positivos, crea desajustes que debieran atenderse mediante normas de alcance transfronterizo. De aquí la justificación de reconstruir el orden internacional con la mira de transnacionalizar poco a poco los procesos democráticos. En ese sentido, las instituciones internacionales deberían asumir responsabilidad y tareas compartidas en la legitimación de los sistemas políticos nacionales.²⁹

En resumen, vivimos una época en la que México y el mundo reclaman la reconstrucción de los pactos sociales, el reordenamiento de las normas sociopolíticas y el remplazo de modelos que incumplen la promesa de mejorar el bienestar de las poblaciones y los países y de hacerlo de manera ordenada y pareja. La prolongada crisis mundial que hizo erupción en 2007-2008, los tropiezos en su recuperación y en especial la desigualdad generalizada de ingresos son manifestación ostensible de fallas en los órdenes económico y político. Hay barruntos claros de que la insatisfacción ciudadana se está transformando en fuerza política favorable a modificar ese estado de cosas en las más variadas latitudes. Sin regresar al pasado ni cambiar radicalmente el régimen que vivimos, como aspiración mínima cabría buscar un mejor acomodo entre las naciones y entre las diversas capas sociales de los países al tornarse inestables, cuando no perversos, los intentos actuales de conjugar libertades, democracia y bienestar. En particular, sería necesario convenir políticas dirigidas a corregir la exclusión social y al mismo tiempo a conciliar crecimiento, cambio tecnológico y protección al medio ambiente. La tarea no es sencilla, aunque resulte cada vez más dañina toda posposición.

mitad y en el año en curso se pronostica apenas un 2%, sin contar el crecimiento demográfico y de la productividad. Habrá que imprimir mayores dosis de creatividad a las políticas propias a la vez que reducir las sujeciones innecesarias a compromisos externos.

²⁹ Desde hace tiempo Dani Rodrik subrayó la existencia del trilema de la globalización. La integración económica mundial no puede avanzar sin cortapisas o sin producir ajustes sea de los poderes de los estados nacionales o en la configuración de los sistemas democráticos. Hasta ahora esos ajustes han reducido sensiblemente el radio de acción de las políticas gubernamentales y paralelamente los alcances de la democracia, por lo menos en impedir desigualdades sociales en ascenso. Véanse D. Rodrik (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Kindle, Nueva York; J. Habermas (2015), *The Lure of Technocracy*, Polity Press.

Seguridad alimentaria y bienestar de los trabajadores del campo

Rosa Elena Montes de Oca Luján*

La seguridad alimentaria, del país y de cada una de las familias, y el futuro de los pequeños productores agropecuarios están estrechamente ligados. Entre éstos se encuentra buena parte de la población con carencia alimentaria y también en ellos está el potencial para incrementar la producción de alimentos básicos.

La seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos

La seguridad alimentaria es el componente indispensable en una agenda de desarrollo con justicia social. Comprende la disponibilidad de alimentos básicos en cantidad y calidad suficientes para toda la población, así como las condiciones para que esta población, en todo tiempo, tenga acceso a dichos alimentos. Está, pues, íntimamente relacionada con el combate a la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso, por un lado, y, por el otro, con la capacidad para producir o importar los alimentos indispensables, es decir, con una parte importante de la economía que produce, transforma y distribuye alimentos.¹

En nuestro país hay una disponibilidad más que suficiente de los alimentos requeridos. La FAO reporta que el requerimiento por persona es de 2363 k/cal, y hay disponibles 3072 k/cal por persona (cifras de 2013); y por ello considera que en México no hay carencia alimentaria.² Sin embargo, de acuerdo con las mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el 23% en 2014 y el 21.4% en 2015 de la población tiene carencia ali-

* Economista por la UNAM. Consultora independiente (Ceiba).

¹ No se puede constreñir nada más a la producción primaria de éstos. El sistema alimentario incluye la producción primaria, la comercialización y distribución, el procesamiento e industrialización y el aprovisionamiento de insumos. Se calcula que es poco más de 7% del PIB. Cassio Luiselli Fernández, *La agricultura y la alimentación*, México, PUED, 2015, mimeo.

² Margarita Flores de la Vega y Cassio Luiselli Fernández, *Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sustentable al 2030*, México, PUED, 2016. En la metodología de medición de la pobreza, de Coneval (2014), se incluye la estimación del ingreso necesario para vivir con bienestar y con bienestar mínimo. La línea de bienestar mínimo se fija de acuerdo con el valor de una canasta básica de alimentos acorde con los patrones de consumo observado por niveles de ingreso, en porciones que cubran las necesidades de energía, proteínas y micronutrientes, diferenciando entre zonas rurales y urbanas. La medición de la FAO es indirecta y parte de la disponibilidad de alimentos, la necesidad mínima de energía de una persona representativa de la sociedad y un componente de distribución. La FAO calcula que la proporción de personas subalimentadas en México se redujo de 6.9% en 1990-1992 a menos de 5% en 2014-2016. La FAO estima que pese a tener una disponibilidad suficiente, ésta tendría que aumentar 30% para cerrar esa brecha.

mentaria.³ Es decir, aunque una familia en esa situación dedicara todo su ingreso a adquirir los bienes que conforman la canasta alimentaria, no los obtendría en las cantidades necesarias.

De entre quienes padecen alguna forma de carencia de alimentación, una parte considerable son productores campesinos, quienes tendrían la posibilidad de producir sus propios alimentos y los de su región, aumentando así la oferta de alimentos y resolviendo su propia situación alimentaria y de ingresos. La seguridad alimentaria, el combate a la pobreza y el impulso a la pequeña agricultura sustentable son prácticamente inseparables.

La insuficiencia alimentaria es el principal componente de la pobreza. Los estados en donde esta carencia abarca a una mayor parte de su población son: Guerrero (40.6%), Tabasco (39.8%), Oaxaca (32.5%), Michoacán (32%) y Veracruz (30.1%); es mucho menor en Jalisco (15.7%), Baja California (14.9%), Chihuahua (12.9%) y Ciudad de México (9.9%),

Sin duda esa insuficiencia es mayor en la población rural, en particular la indígena. En promedio, 23% de la población del país tiene carencia de alimentación, pero paradójicamente (puesto que producen los alimentos) es más alta entre la población rural: 32% y las familias indígenas sufren mayores carencias: 47 por ciento.⁴

Contar con una nutrición adecuada no sólo requiere el acceso a los alimentos (poder comprarlos o producirlos) sino también una distribución estable y segura y en condiciones adecuadas (refrigeración, por ejemplo); asimismo se necesita contar con agua potable, con alimentos saludables y tener condiciones de salud que permitan la asimilación de los alimentos.⁵

Dado que la mayor parte de la población mexicana es urbana y los ingresos familiares dependen del salario, el acceso a la alimentación está determinado por éste. Los salarios no han tenido un crecimiento significativo de 1992 a la fecha, mientras que el costo de los alimentos, fundamentalmente por su comercio global, se ha incrementado, sobre todo a partir de 2007. Por lo tanto, la proporción del costo de la canasta básica alimentaria es cada vez mayor en los ingresos de los asalariados (figura 1).

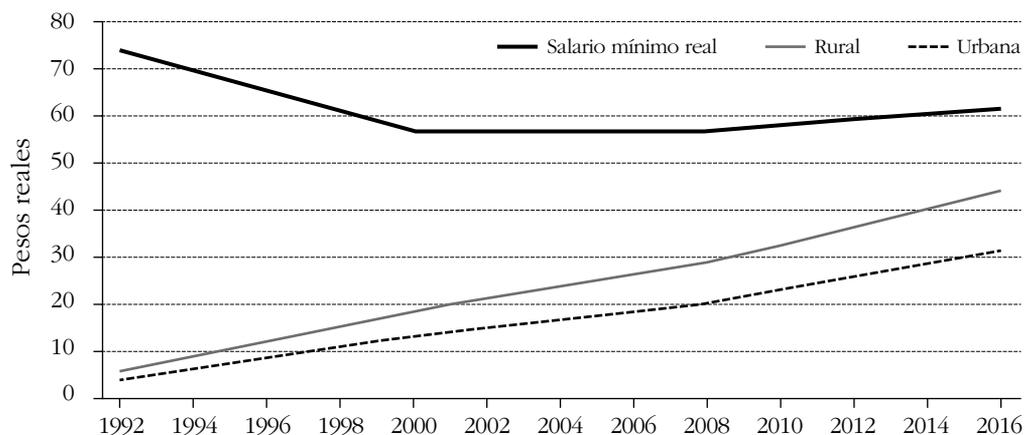
En el medio rural, las familias tienen mayor o menor capacidad para producir sus alimentos dependiendo de su acceso a la tierra, pero la mayoría no tiene la suficiente capacidad para ello. Cerca de la mitad de la población rural es asalariada de los que sí tienen tierra o vecindados en las comunidades y ejercen otros oficios. Aunque muchos pequeños productores siguen produciendo lo suficiente para su consumo y algunos excedentes, la autarquía de los pequeños productores campesinos, si alguna vez la hubo, ya no existe más, por lo que se ven obligados a comprar y vender sus productos y también son afectados por la volatilidad de los precios.

³ Coneval, *Evolución de las carencias sociales de 2010 a 2015*, México, 2017, <www.Coneval.org.mx>.

⁴ *Ibid.*

⁵ Margarita Flores de la Vega, ponencia presentada en el Taller sobre Seguridad Alimentaria, Biodiversidad y Cambio Climático, México, Ceiba, julio de 2013.

Figura 1. Valor diario de la canasta alimentaria individual (rural y urbana), salarios mínimos reales (promedio nacional), 1992-2016.



FUENTE: Flores de la Vega, Margarita y Luiselli Fernández Cassio: elaboración a partir de Banxico, Conasami y Coneval, en Perspectivas de la Seguridad Alimentaria y la Agricultura Sustentable, Análisis hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PUEd, 2016.

En las últimas décadas los hábitos alimentarios y las dietas se han modificado muchísimo. Entre esas modificaciones ha habido indudables mejoras pero también problemas muy serios. Pesan más en la composición de las dietas las frutas y verduras, la carne, los lácteos y los huevos; en los tres últimos se pasó, entre 1970 y 2013, de un consumo insuficiente entre la población de más bajos ingresos a una dieta fuertemente centrada en ellos, lo cual junto con otros productos ha redundado en afectaciones serias a la salud. Estos cambios son resultado de la creciente urbanización, de variaciones en los ingresos y de la globalización de las nuevas dietas fuertemente promovidas por la publicidad, así como por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. El cuadro 1 ilustra dicho proceso y muestra

Cuadro 1. Proporción del suministro de energía alimentaria, por principales grupos de alimentos (promedios trienales, en porcentajes)

	1970-1972	1990-1992	2000-2002	2010-2012	2013
Cereales y tubérculos	54.9	47.7	46.1	44.0	43.8
Frijoles y otras legumbres	7.5	4.4	3.8	3.5	3.9
Aceites y grasas	6.6	11.3	10.2	11.6	11.6
Carne, pescado, pollo	6.0	7.5	9.6	11.0	11.1
Leche	4.9	4.5	5.2	5.3	5.3
Huevo	0.8	1.3	1.8	2.1	2.1
Hortalizas	0.7	1.1	1.4	1.3	1.3
Frutas	3.3	3.2	3.6	3.3	3.4
Azúcar y dulcificantes	13.6	16.1	15.5	15.4	14.9

FUENTE: elaborado por Margarita Flores para ODM, PUEd, con base en FAO, Hojas de Balance de Alimentos.

el cambio en la aportación de energía de los distintos grupos de alimentos en las últimas cinco décadas.

Las formas tradicionales de desnutrición en México se han reducido notablemente, aunque no están erradicadas del todo y los programas especializados deben seguir poniendo atención en ellas.⁶ La oferta de proteínas aumentó de 79 a 86 gramos por persona al día en el trienio 1970-1972 al año 2013; la mitad de ellas es de origen animal. Este incremento fue superior al promedio mundial.⁷ También el consumo de verduras se incrementó. Hay una indudable mejoría en varios aspectos del consumo alimentario, pero también hay un alarmante deterioro debido a la sustitución de leguminosas y alimentos ricos en fibra por harinas y grasas, así como un aumento de los azúcares. Debido a la necesidad de comer fuera del hogar y a la publicidad, buena parte de los alimentos son industrialmente procesados.

El aumento del consumo de harinas, grasas, azúcares y alimentos procesados, junto con la falta de ejercicio físico, son los causantes del sobrepeso y la obesidad tan extendidos, que es ahora la cara de la malnutrición en nuestro país. También se traduce en una alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares que se relacionan con que la expectativa de vida no haya aumentado sino decrecido. Entre los niños y jóvenes de 5 a 19 años hay 35% de ellos que padecen sobrepeso y obesidad; entre los adultos, 73% de las mujeres y 69% de los hombres están en esa situación.⁸

La cadena alimentaria

La orientación y las características de la industria alimentaria nacional y, sobre todo, de la global, así como de las redes de comercialización y distribución de alimentos influyen decisivamente en las dietas y en los patrones de consumo, por una parte, y por la otra, han modificado las características de la producción primaria. El desarrollo de la industria alimentaria en todo el mundo ha tenido una innovación ciertamente muy impresionante al inyectarle gran variedad a las dietas y permitiendo la conservación de los alimentos por largos periodos, entre otros cambios. Pero su innovación ha privilegiado la mercadotecnia de los alimentos y la necesidad de su distribución a largas distancias (es auténticamente global) y, por lo tanto, su conservación o su larga vida de anaquel por sobre otras consideraciones, como la calidad nutricional del producto y sus efectos sobre la salud de los consumidores.

⁶ “Entre 1988 y 2012, las prevalencias de las tres formas de desnutrición en menores de cinco años de edad ha disminuido en forma notable. Las de bajo peso para la talla (emaciación) y bajo peso para la edad disminuyeron a una cuarta parte de las estimadas en 1988 y alcanzan niveles de 1.6% y 2.8%, respectivamente. La desnutrición crónica (baja talla para la edad) disminuyó a la mitad de la prevalencia en 1988 gracias a la atención que se le dio a la prevención en programas de salud, nutrición y desarrollo social; sin embargo, sigue siendo elevada (13.6%), lo que equivale a casi 1.5 millones de menores de cinco años. Y es más acuciante en poblaciones indígenas, en donde la prevalencia de desnutrición crónica se redujo de 55% en 1988 a 33.1% en 2012. Es decir, la atención a la desnutrición crónica es una asignatura pendiente.” Tere Shaman, citado en Margarita Flores de la Vega y Cassio Luiselli Fernández, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

La inclusión de una muy alta proporción de alimentos procesados en las dietas actuales, tanto por comodidad como por precio, se refleja en obesidad y otros problemas de salud. Los productos de alta densidad calórica y baja calidad nutricional son más baratos; además, la abundancia de azúcares que contienen crea adicción y de ahí su consumo desmedido.

En una altísima proporción, la industria alimentaria en México es dependiente tecnológicamente, en tipo de productos y mercadotecnia de la industria transnacional y eso reduce (no nulifica) la posibilidad de poner en práctica políticas que influyan en ella para satisfacer las necesidades reales del consumo alimentario del país: mejorar la calidad nutricional de los alimentos y facilitar que quienes necesitan comer fuera de casa consuman productos frescos y de buena calidad.

Los mecanismos de comercialización, que son muy variados y diferentes en cada producto y variedades de éste, para bien o para mal determinan no sólo sus precios sino también las características de los productos. Los supermercados y las grandes cadenas minoristas, por ejemplo, influyen en las condiciones de inocuidad de los alimentos y en que las formas de transporte y almacenamiento se traduzcan en menos pérdidas. La exigencia de productos estandarizados en tamaño, apariencia, etc. para satisfacer una demanda también estandarizada en las grandes urbes, ha influido en la pérdida de variedades y, con ello, en el empobrecimiento de nuestra dieta y de nuestra diversidad agrícola.

Cuando no se cuenta con infraestructura o ésta es inadecuada y anticuada hay menguas importantes en el producto.

La pérdida de alimentos en el mundo es un problema de gran envergadura: la mitad de los alimentos disponibles se pierden o se desperdician. En América Latina y el Caribe esto es la tercera parte. Las causas de estas pérdidas son la falta de infraestructura poscosecha, el traslado poco eficiente y a muy largas distancias, el mal almacenamiento y, una parte muy importante, el desperdicio que ocurre en la comercialización minorista y en el consumo final.⁹ Las hambrunas están a la orden del día no solamente en extensas partes del continente africano sino también en algunas regiones latinoamericanas, por lo que los programas para abatir tal problema deben ser promovidos con urgencia.

La agricultura mexicana, la disponibilidad de alimentos y los pequeños productores

El sector agropecuario ha tenido durante mucho tiempo un crecimiento más lento que otros sectores y se ha ido reduciendo su participación en el producto nacional, lo cual es natural en un proceso de desarrollo. La productividad tanto por hectárea como por trabajador también se fue rezagando, salvo para algunos productos de exportación y en zonas muy acotadas. El rezago generalizado dio lugar a una pobreza también generalizada. El reparto masivo de la tierra no fue complementado, más que para un sector medio, por las instituciones de crédito, de comercializa-

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “Pérdida y desperdicio de alimentos en América Latina y el Caribe”, 2017.

ción y de investigación y desarrollo, de tal manera que se dieran la capitalización del campo y el desarrollo de pequeños y medianos empresarios agrícolas,¹⁰ para así compensar el deterioro de los términos de intercambio con el resto de la economía. En 1992 se reformó la ley agraria para poner fin a la obligatoriedad de un reparto agrario que duró 70 años. Se buscó superar el minifundismo y capitalizar el campo, eliminando restricciones a la enajenación o división de la tierra ejidal, así como para circular la tierra y promover la organización y asociación productivas, pero no resultó así: la evidencia muestra que sucedió lo contrario.¹¹ En 2011 había más ejidos, con una superficie mayor que en 1992. También se ha deteriorado el capital invertido en las pequeñas unidades de producción, probablemente ligado a la drástica reducción de los créditos.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, los grandes perdedores fueron los pequeños productores de granos básicos. Las medidas para compensarlos, Procampo (ahora Proagro) y otros, no fueron suficientes ni estuvieron acompañados de los mecanismos para hacer una sustitución de cultivos adecuada y la operación acabó engrosando los subsidios a los grandes empresarios agrícolas o terratenientes.

La mayor parte de los subsidios de la Sagarpa se destinan y se han destinado durante décadas a las regiones del país donde los productores tienen predios grandes y con más recursos. Cinco entidades del norte: Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco reciben el 40% de todos los subsidios¹² gubernamentales. Los predios escasamente capitalizados reciben menos de la décima parte de los apoyos para capitalización de lo que reciben los predios altamente capitalizados en los estados que siempre los han recibido.

En los últimos tres años, la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria en México ha sido mayor que la del PIB y superior a la de crecimiento del propio sector desde la última década. Ese crecimiento se ha basado en las exportaciones, lo cual no está mal por sí mismo; sin embargo, el esfuerzo primordial debe ponerse en los productos básicos de alimentación, ante la volatilidad de los mercados mundiales de alimentos. El éxito exportador no solamente se ha privilegiado en términos de gasto público, sino también en el uso de los recursos naturales.

En todo el país, pero particularmente en los estados del norte y noroeste, hay una sobreexplotación de los recursos hídricos. El sector agropecuario consume alrededor de 75% del agua disponible. La mayor parte de ésta se consume en el noroeste, donde se encuentra la mejor infraestructura y cuenta con diversos

¹⁰ Las instituciones de crédito, las de regulación de precios, almacenamiento y pignoración, así como las de investigación y desarrollo tecnológico han atendido a grupos de productores medios y grandes, cuyos recursos son mayores, tienen más calidad y mejor acceso al agua. Además, se convirtieron en instrumentos de control de los campesinos por parte del Estado. Estas dependencias se minimizaron o desaparecieron en las décadas de los años ochenta y noventa.

¹¹ Héctor Robles Berlanga, "Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional. Su expresión en ejidos, comunidades y población indígena", presentación ante la Comisión de Desarrollo Rural, Cámara de Diputados, México, 2013.

¹² Héctor Robles Berlanga, *Los pequeños productores y las políticas públicas <Subsidiosal-Campo.org>*, México, 2015, gráficas 1, 2 y 3.

subsidios al riego. Además, cerca de la mitad de los suelos en México sufre algún grado de degradación.¹³

En los últimos cuatro años México ha importado entre 12 y 17.5% del frijol que consume; entre 27 y 34% del maíz amarillo (fundamentalmente forrajero); entre 0.03 y 0.04% del maíz blanco para consumo humano (del que tenemos excedentes importantes); entre 10.8 y 22% del sorgo; entre 73 y 77% del trigo panificador, y 80% del arroz que consumimos. De trigo cristalino y azúcar exportamos cantidades importantes.¹⁴

En cuanto a los productos pecuarios en carne bovina importamos entre 0.07 y 0.09% de nuestro consumo aparente; entre 12 y 15% de carne de pollo; entre 32 y 37% de la carne porcina; entre 0.02 y 0.09% de huevo, y entre 18 y 26% de leche.¹⁵

Lo anterior todavía no es preocupante, si no perdemos de vista que, aun con la gran riqueza en biodiversidad, el tamaño del territorio mexicano y el tamaño de la infraestructura para riego, no nos sobran recursos para hacer frente a las crecientes necesidades alimentarias mexicanas, sobre todo ante la falta de inversión en el sector y el insuficiente cuidado de la biodiversidad.

Los pequeños productores: su situación social y su potencial productivo

El 68% de los predios son pequeñas explotaciones campesinas, ejidales y privadas, y son unidades de producción menores de cinco hectáreas. Abarcan 22% de la tierra con actividad agrícola, pecuaria y forestal y producen 39% de la producción total.¹⁶ Asimismo, emplean al 57% de los trabajadores del sector (si llevamos el corte hasta 10 hectáreas sería el 77% de estos trabajadores).¹⁷ Estos pequeños agricultores son, según su tipo de tenencia, ejidatarios con todos los derechos (parcela, tierras de uso común —TUC— y solares); ejidatarios con derechos sobre TUC; ejidatarios con derechos sobre tierras parceladas; posesionarios con certificados parcelarios; posesionarios con y sin documentos comprados que se consideran propietarios privados, y avecindados.¹⁸ Cabría hacer notar aquí que, en el otro extremo, el 1.7% de las unidades de producción cuentan con el 59.58% de la tierra, y su tamaño va de 100 a más de 2500 hectáreas. También hay un sector medio, cuyas unidades de producción van de 10 a 100 hectáreas; constituyen el 15.83% de las unidades y poseen el 25.89% de la tierra.

La mayor parte de los pequeños productores con parcelas hasta de cinco hectáreas no cuentan con riego, sus tierras son de temporal y su productividad por hectárea es baja. En algunos productos tienen acceso directo a agroindustrias o a redes de comercialización moderna, pero casi la mitad comercializan su pro-

¹³ Semarnat, *Degradación de suelos en México*, <Apps1.semarnat.gob.mx>.

¹⁴ Siap, Sagarpa, *Cosechando cifras*, México, abril de 2017.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Héctor Robles Berlanga, *Los pequeños productores...*, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Héctor Robles Berlanga, "Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional...", *op. cit.*

ducción por medio de intermediarios.¹⁹ No obstante ser las dos terceras partes de las unidades de producción, sólo obtienen una proporción insignificantes de los subsidios y otros apoyos. Al campo pobre se ha decidido atenderlo solamente con programas sociales. Los apoyos productivos son escasos.²⁰

Hay una gran inercia en el presupuesto agropecuario. Los programas destinados a la pequeña agricultura son muy numerosos pero limitados:²¹ entre federales y estatales ascienden a 2060, 75 federales y 1985 estatales,²² pero la cobertura que tienen respecto a su población objetivo es muy pequeña.²³

No obstante la gran heterogeneidad de las pequeñas unidades de producción en cuanto a calidad de la tierra, acceso al agua, etc. subsisten porque tienen un importante potencial productivo y son un seguro para sus poseedores, aun cuando éstos emigran. Esas unidades carecen de infraestructura para riego y para transporte y no han sido los sujetos de la investigación agrícola, que en México ha sido relevante. Sus carencias hacen que buena parte de este sector del campo permanezca en la miseria; sus trabajadores son sujetos prioritarios de los programas sociales, pero como productores no son atendidos.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, en 2010 había en el país 188 596 localidades rurales,²⁴ donde habitaban poco más de 26 millones de personas —23% de la población total—, de las cuales 13.1 millones eran mujeres y 12.9 millones, hombres. Poco más de 139 000 de dichas localidades cuentan con menos de 100 habitantes, lo que dificulta las políticas dirigidas a este grupo de población.

Los ejidos y comunidades más pobres, predominantemente indígenas y más aislados, han resguardado el remanente del capital natural de nuestro país. Si decidieran producir con los actuales patrones de producción, con su lógica y su paquete tecnológico, dicho capital natural se degradaría y las condiciones de pobreza se reproducirían. Una gran parte de los municipios con carencias alimentarias está en zonas de alta biodiversidad, que requieren atención prioritaria para su conservación, cuya riqueza debe ser aprovechada para superar las condiciones de pobreza de sus habitantes.²⁵

¹⁹ Ensanut 2014. Ello, no obstante, es muy notable, pues hace unas décadas sólo los productores grandes y medianos (que tenían contratos de producción) comercializaban directamente su producción. Todos los demás eran víctimas de intermediarios más o menos modernos. En el caso de los granos, tener acceso a la Conasupo para los muy pequeños productores era complicado.

²⁰ Héctor Robles Berlanga, *Los pequeños productores...*, *op. cit.*

²¹ Héctor Robles Berlanga (coord.), "Notas sobre el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable", *Configuraciones*, núm. 42, septiembre-diciembre de 2016.

²² J. Berdegú, G. Franco, G. Gordillo, H. Robles, J. Scott, I. Soloaga, C. Toledo y A. Yúnez-Naude, 2015, Territorios productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través de la productividad, la producción y los ingresos, Serie Documentos de Trabajo, núm. 131, Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Rimisp, Santiago de Chile.

²³ Véase la gráfica 8, en Héctor Robles Berlanga (coord.), "Notas sobre el Programa Especial Concurrente...", *op. cit.*

²⁴ De acuerdo con la definición usada, son poblaciones de hasta 2 500 habitantes. Pero buena parte de la población que se dedica a actividades primarias vive en poblaciones mayores.

²⁵ Ceiba, Conclusiones del Taller sobre Seguridad Alimentaria y Biodiversidad, julio de 2013.

Resultan alarmantes algunos indicadores entre la población rural: 80% de ésta, es decir, 22.2 millones de personas, carecían de seguridad social en 2014; 57.9% —16.1 millones— no contaban con servicios básicos en la vivienda; 31.5% —8.8 millones— tenían rezago educativo; 17.3% —4.8 millones— no tenían acceso a servicios de salud, y 32.1% —8.4 millones de personas— no tenían acceso a una alimentación adecuada. Además, 72.3% de la población indígena del país se encuentra en condiciones de pobreza, y 30.6% de ella está en situación de pobreza extrema; casi una cuarta parte no tiene acceso a los servicios de salud, y la insuficiencia alimentaria está presente en 34.4% de los indígenas. Sin duda, el hambre es una de las caras más angustiantes de la pobreza rural.²⁶

La migración rural ha sido una de las respuestas campesinas para amortiguar la crisis. Migra población en edad productiva, más varones que mujeres, y hay un vaciamiento rural. Hay menos gente que hace cinco años por causas migratorias, no por disminución radical de la tasa de natalidad.²⁷

La migración se asocia a un proceso de mayor participación de las mujeres en las actividades del campo. Hay más mujeres que hombres en poblados de 2500 habitantes o menos, y la situación se agudiza aún más en municipios de alta intensidad migratoria y en entidades más rurales, como Guerrero, Guanajuato y Oaxaca, donde por cada 100 mujeres hay 85 hombres (INEGI, 2013). Pero la feminización de lo rural no sólo es demográfica sino que alude a un proceso multidimensional que implica más y mayores responsabilidades y tareas para las mujeres rurales (tareas que desde siempre han sido muy intensas) en el espacio privado de las familias y en la agricultura familiar, más participación en el mercado de trabajo —sobre todo en las franjas del mercado laboral más precarias—, mayor número de jefas de familia; pero también alude a una mayor participación de mujeres como titulares de la tenencia de la tierra y en algunos espacios de toma de decisiones.²⁸

Otros dos fenómenos producto de la migración masiva son, por un lado, el envejecimiento de los productores y propietarios de la tierra, y, por otro, el desaliento de la juventud rural respecto a la vida campesina y las actividades rurales. Con la migración también se pierde la transmisión de conocimientos sobre la agrobiodiversidad.

La migración no ha sido la única respuesta a la falta de empleo e ingresos en el medio rural. Los jóvenes y, en algunas regiones, familias enteras se involucran con la delincuencia organizada y participan en la siembra y trasiego de estupefacientes. También, son extorsionados más impunemente que la población urbana.

Los jornaleros agrícolas

De los 5.5 millones de personas de 15 años o más que trabajan en las actividades agrícolas, 44% de ellos, 2.4 millones, son trabajadores agrícolas de apoyo (peones o jornaleros) 15 de cada 100 son mujeres cuyo promedio de escolaridad es de 5.9

²⁶ Grupo de Dialogo sobre Pobreza Rural, “Documento final de la Comisión de Protección Social”, México, Rimisp, 2015.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

años. La edad promedio de todos los que laboran en el campo es de 41 años, pero 27.1% de quienes son clasificados como agricultores (a diferencia de los trabajadores agrícolas de apoyo y se entiende que son poseedores de la tierra) tienen más de 60 años, mientras que más de las dos terceras partes de los peones y jornaleros tienen menos de 40 años.²⁹

En Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Michoacán trabajan 59% de los trabajadores agrícolas porque como ya habíamos mencionado, la mayor parte del empleo lo generan las unidades de producción pequeñas. De cada 100 trabajadores agrícolas, 89 son hombres y 11 son mujeres.

Del total de quienes se emplean en la agricultura, 87 de cada 100 trabajadores de 15 años o más sabe leer y escribir un recado, lo cual es inferior al promedio del país, que es de 94 por cada 100 personas. De cada 100 trabajadores agrícolas de 12 a 14 años, 61 asisten a la escuela. En los dos grupos de edad siguientes, de 15 a 19 años y de 20 a 24 años, este porcentaje disminuye drásticamente. La participación de jóvenes de 12 a 24 años en la asistencia escolar contrasta con los promedios nacionales, que son 93 para el primer grupo de edad mencionado, 62 para el segundo y 26 para el tercero. Los clasificados como agricultores tienen un porcentaje más bajo de asistencia escolar que los peones o jornaleros en esos grupos de edad. En el nivel de escolaridad, los agricultores y los jornaleros tienen un comportamiento similar respecto a la asistencia a la escuela primaria, pero inferior respecto a la secundaria.

24 de cada 100 hablan una lengua indígena y, de entre ellos, 91.5% también habla español, y uno de cada 10 es monolingüe.

25.7% de los trabajadores agrícolas de apoyo gana hasta un salario mínimo; 33.5% más de uno y hasta dos; 8.2% más de dos o hasta más de cinco, y 32.6% no recibe ninguna retribución.

Laboran un promedio de 37 horas a la semana; los hombres 38 horas y las mujeres 30.

En relación con las prestaciones, tienen acceso a los servicios de salud 17% de los agricultores y 4% de los trabajadores agrícolas de apoyo; 7% de estos trabajadores tienen vacaciones y aguinaldo y 14% cuentan con un contrato escrito.

Para una estrategia alimentaria

Nuestra propuesta es que la seguridad alimentaria descansa en buena parte, no solamente, en la autosuficiencia nacional, teniendo como eje del esfuerzo para alcanzarla y mantenerla sustentablemente a los pequeños productores. El impulso al incremento de su productividad y al reforzamiento de la integración de territorios funcionales les permitirá superar su pobreza y sus carencias, entre ellas la alimentaria.

Nos hemos referido a algunas características de la industria alimentaria y del comercio y distribución de alimentos porque la problemática alimentaria no sólo

²⁹ Estas estadísticas y las que siguen sobre los asalariados del campo provienen de "Estadísticas a propósito del Día del Trabajador Agrícola", 11 de mayo de 2016 <inegi.org/saladeprensa>.

se resuelve en consumo y producción. Es una cadena en la que cada eslabón está influido y muchas veces determinado por los otros y por las circunstancias que los rodean. Retomar la preocupación por la seguridad alimentaria tiene que ser integral y sistémico.

La autosuficiencia alimentaria ha sido y es una preocupación fundamental en todo el mundo. Ha habido un notable incremento en la producción y comercio internacional de alimentos³⁰ en las últimas décadas, pero esa capacidad de crecimiento no es infinita. Ante todo, tiene restricciones climáticas muy serias, al igual que en cuanto al agua y las superficies disponibles. La tierra se está convirtiendo en un recurso muy escaso y por ello hay un acaparamiento de tierras por parte de algunas potencias en países de bajo nivel de desarrollo. El optimismo, de quienes lo tuvieron, sobre los transgénicos ha venido menguando. No sólo son ecológicamente riesgosos, sino que sus logros en incrementos de la producción son decepcionantes: lo que lograron aumentar en producción se hubiera podido hacer con semillas criollas mejoradas. También hay que tomar en cuenta que el continuo incremento en la productividad se ha basado en los fertilizantes nitrogenados, pero el ciclo del nitrógeno es uno que ya agotamos en el planeta.³¹ Además, el acceso a los alimentos siempre ha sido una arma política: son pocas las empresas y los países que determinan el comercio mundial de alimentos básicos. Esta información no tiene un sentido alarmista, sólo busca poner énfasis en la importancia de tener un control estratégico sobre nuestros alimentos básicos.

Nadie plantearía la autarquía alimentaria y nuestro país no tiene esa posibilidad, ni la gran diferencia de dietas lo permitiría, y, por supuesto, no tiene sentido económico.

Pero la seguridad alimentaria nacional y la autonomía para alcanzarla es desde luego irrenunciable: debemos hacer una planeación estratégica de la seguridad alimentaria y tenemos que plantearnos en qué productos necesitamos y podemos tener autosuficiencia y en cuáles otros tener reservas estratégicas.

Reducir las carencias y elevar la calidad de la nutrición

La disminución de las carencias alimentarias graves y moderadas es el objetivo y está relacionado con la suficiencia de ingresos, ya sean salarios o ingresos de trabajadores por cuenta propia en el campo y en las ciudades.

Entre quienes padecen esas carencias hay sectores de la población que deben ser atendidos muy constante y especialmente pues aún persisten problemas de desnutrición infantil, que afortunadamente se han venido reduciendo.³²

El problema de consumo alimentario más grave y más extendido en nuestro país es el sobrepeso y la obesidad. Enfrentarlo requiere enérgicas intervenciones públicas en educación y difusión de información sobre alimentación. Se precisa

³⁰ Ha disminuido ya la tasa de crecimiento del comercio de alimentos, fundamentalmente porque China ya no está necesitando comprar grandes cantidades. Véase FAO.org.

³¹ John Rockstrom *et al.*, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity* <stockholmresilience.org>, 2011.

³² Véase *supra*, la nota 6.

más educación, no sólo en la escuela, sino también en los medios de comunicación masiva, sobre qué y cómo comer sanamente, lo que por supuesto incluye una estricta regulación de la publicidad. Las intervenciones deben diseñarse tomando en cuenta los cambios en estilo de vida y la gran revolución en la producción de alimentos procesados.

Ha habido políticas exitosas como la de incrementar el precio de los refrescos, pero es necesario que se informe mejor a la opinión pública de los resultados y su significado, y también lo es transparentar en qué se han utilizado los recursos recaudados. Obviamente, para que la prohibición de vender refrescos en las escuelas sea efectiva es indispensable asegurar que todas tengan bebederos u otras formas de agua potable.

El mejoramiento de la información a los consumidores sobre el contenido de las botanas y los alimentos procesados es desde luego un avance promovido por las organizaciones de consumidores, pero no sólo se necesita el etiquetado, sino también educación para acostumbrarse a leerlo y comprenderlo.

También es importante que se aprovechen los comedores institucionales para dar buena alimentación y para educar sobre ésta. Se requiere ampliar los programas de sanidad e inocuidad de los alimentos para el beneficio de la población del país, y no sólo para acceder a los mercados de exportación. Otro instrumento con gran potencial es el fortalecimiento de los programas de Diconsa y Liconsa.

La gran capacidad de innovación de la industria alimentaria debe ahora orientarse en beneficio de la salud de quienes no pueden tomar todos sus alimentos frescos preparados en el hogar. Habrá que hacer compromisos verificables con los productores y monitorear y evaluar los alimentos que ofrecen.

Estímulo a la pequeña producción y mejoramiento de la vida en el campo

Hay que enfocar las políticas hacia el campo con una visión distinta a la actualmente prevaleciente poniendo en el centro a los pequeños productores.

Las políticas sociales, productivas y ambientales deben estar vinculadas entre sí, mediante enfoques territoriales que promuevan encadenamientos positivos entre lo rural y lo urbano, canalizando los recursos públicos a las regiones y productores que más los requieren y promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales. La traducción regional y local de cada una de las políticas generales deberá asegurarse de contribuir al mantenimiento de los ecosistemas y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación al cambio climático.³³

En ello hay que privilegiar la provisión de bienes y servicios públicos frente a los servicios privados en el sector rural. Entre los servicios públicos más urgentes están los relacionados con la investigación, la difusión y la capacitación que hagan posible el incremento de la productividad ambientalmente sostenible y resiliente, así como con la comunicación, el transporte y la infraestructura de almacenamien-

³³ ONU, *Objetivo de Desarrollo del Milenio 2*, citado por Margarita Flores de la Vega y Cassio Luselli Fernández, *Perspectivas de la Seguridad alimentaria*, *op. cit.*

to para que sea posible acceder a una comercialización más justa de los productos. También es muy urgente el rescate de suelos degradados, en la pequeña agricultura y en la empresarial.

Se debe partir de la consideración de que México es un país forestal más que agrícola, así como reconocer la vulnerabilidad de los ecosistemas.

México es centro de origen de plantas cultivadas y uno de los cuatro países centro de domesticación. La diversidad genética es la que permite adaptarse al cambio climático, como lo demuestra el empleo de las múltiples razas de maíz que siembran los campesinos en diferentes latitudes y altitudes.

El destino de los ecosistemas está en función de lo que comamos y cómo lo produzcamos. Por lo tanto, es necesaria una visión de largo plazo que considere la dimensión ambiental de la producción, el funcionamiento de los ecosistemas y la preservación del capital natural, base de la producción de alimentos. Necesitamos suelo, agua, clima, biodiversidad. Si desarticulamos los ecosistemas, acabamos con los servicios que proporcionan.³⁴

Por la gran diversidad de situaciones agroecológicas, culturales, étnicas, de género y otras que existen entre los pequeños productores, es necesario promover la demanda de proyectos a partir de los productores y sus organizaciones, diseñando modelos de intervención de políticas que atiendan a esa heterogeneidad. Ello, además, tendrá más éxito al lograr que las dependencias, federales y estatales, se coordinen entre sí más que los intentos de coordinación que ellas mismas hacen.

Es necesario revisar las reglas de operación de distintos programas, particularmente las de financiamiento a proyectos productivos, para evitar que los recursos destinados a éstos se filtren no sólo por rendijas de corrupción, sino de requisitos o necesidades de contratación de asistencia técnica, sobre todo para “bajar” los apoyos financieros, que originan que la mayor proporción de éstos se quede en el camino y no llegue a invertirse en el campo. Este asunto no es anecdótico, es un problema real y generalizado.

Los trabajadores agrícolas asalariados están entre los trabajadores más vulnerables. No solamente se deben asegurar remuneraciones decentes, promoviendo que tengan contratos y con inspecciones para verificar que se cumplan se debe también impulsar su organización de acuerdo con sus condiciones de trabajo, ya que una buena parte son trabajadores itinerantes, para que se garanticen el constante mejoramiento en sus ingresos y su acceso a servicios básicos. Asimismo es necesario proporcionarles acceso a la educación para ellos y sus familias por medio de planteles y programas que tomen en cuenta sus condiciones de trabajo. Estos trabajadores no tienen acceso a la atención a la salud y están sujetos a mayores riesgos que la población urbana y periurbana. Es urgente que la tengan, diseñando estrategias que tomen en cuenta que parte de ellos son itinerantes y que

³⁴ Relatoría de la Mesa 1, Disponibilidad de alimentos, Taller de Consulta de Expertos sobre los Sistemas Alimentarios Sostenibles para una Alimentación Saludable en México, FAO, OMS, OPS, México, agosto de 2017.

afrontan diversos riesgos. Debe retomarse la idea de centros integrales de servicios en las pequeñas ciudades cercanas a las zonas agrícolas.

Valorar adecuadamente la sociedad rural, su diversidad y sus potencialidades es aceptar que las ciudades no se desenvuelven aisladas, sino en un contexto de metabolismo e interacción con los socio-ecosistemas no urbanos. Es tener presente que existen razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana que nos obligan a promover el desarrollo de una sociedad rural próspera y sustentable.³⁵

³⁵ Grupo de Dialogo sobre Pobreza Rural, *op. cit.*

Desarrollo sustentable, cambio climático y energía

Fernando Tudela*

El nuevo marco del desarrollo sustentable

Hoy más que nunca, para abordar los ámbitos temáticos del cambio climático y la energía se necesita insertarlos en la perspectiva más amplia de la indispensable transición hacia un desarrollo sustentable,¹ tanto a nivel global como regional, nacional y local.

Por lo menos durante algo más de seis décadas nuestro desarrollo se ha caracterizado por una **dinámica exponencial** en las transformaciones del medio biofísico, los consumos de recursos naturales y las liberaciones al medio de residuos sólidos, líquidos y gaseosos. Como sucede con cualquier cambio que se refleje en un crecimiento exponencial de los indicadores relacionados, el proceso resulta insustentable. Estos cambios acelerados han llegado a comprometer los sistemas de soporte de vida, poniendo en riesgo a mediano y largo plazos la supervivencia de muchas especies, incluyendo la nuestra. Las actividades antrópicas inducen ya en el medio biofísico transformaciones más intensas que las determinadas por procesos naturales.² Con más capacidad de acción que conocimiento y conciencia, la especie humana se ha instalado en el timón para determinar el rumbo evolutivo de la biosfera.

Nos enfrentamos ahora a la necesidad urgente de frenar y detener este crecimiento exponencial, controlar los procesos de producción y consumo, y reencauzar

* Profesor-Investigador, Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad en el Sureste, A.C.

¹ En este documento se utilizan los adjetivos “sustentable” y “sostenible” en forma intercambiable. “Sustentable” es de uso común en México. “Sostenible”, término utilizado en otros países de habla hispana, es el que figura en las versiones oficiales en español de los documentos de Naciones Unidas.

² Por la razón indicada, Paul Crutzen, quien compartió el Premio Nobel de Química 1995 con Mario Molina y Sherwood Rowland, acuñó en el año 2000 el término “Antropoceno” para caracterizar nuestra era.

Véase, W. Steffen, J. Grinevald, P. Crutzen y J. McNeill (2011). “*The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives*”, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 369 (1938): 842-867.

el desarrollo hacia bases sólidas de sustentabilidad. En relación con algunos indicadores, como el constituido por las emisiones globales de gases de efecto invernadero, los expertos han determinado que el punto de inflexión para esta imprescindible transición pudiera ubicarse en torno a 2020, cuando dichas emisiones deberían empezar a declinar si se pretende cumplir con compromisos como el de limitar el incremento de la temperatura promedio planetaria a niveles “muy por debajo de los 2°C”,³ umbral convencional por encima del cual se podrían multiplicar los riesgos de un deterioro grave e irreversible. La humanidad tiene ahora **menos de mil días** para invertir una tendencia mundial establecida durante muchas décadas. Asumiendo plena responsabilidad por nuestra *huella ecológica*,⁴ necesitamos reducirla ateniéndonos a los espacios de relativa seguridad que pudieran resultar convencionalmente aceptables para cada una de las *fronteras planetarias*⁵ identificadas.

El 25 de septiembre de 2015, después de más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países, la Asamblea General de la ONU adoptó por consenso la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.⁶ Esta Agenda plantea **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS, en lo sucesivo), de carácter integrado e indivisible, que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Los ODS, que actualizan y amplían los anteriores ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en el año 2000 y cuyo ciclo concluyó en 2015, constituyen un nuevo marco programático para la actuación de casi todas las instituciones adscritas al sistema de las Naciones Unidas, así como

³ El principal objetivo de mitigación, es decir, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, del Acuerdo de París (2015) se define en su Artículo 2.1.a: “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”. México ratificó el Acuerdo de París el 21 de septiembre de 2016. Este instrumento entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

⁴ La *huella ecológica* es un indicador de sostenibilidad que se define como la superficie ecológicamente productiva necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, a cualquier escala de agregación, así como la superficie necesaria para absorber con seguridad los residuos que genera, independientemente de la localización de estas superficies.

⁵ Desde la perspectiva de la ecología global, el *Stockholm Resilience Centre* ha identificado nueve **fronteras planetarias**: 1. agotamiento del ozono estratosférico; 2. deterioro de la integridad de la biosfera (pérdida y extinción de especies); 3. contaminación química y liberación de nuevos compuestos; 4. cambio climático; 5. acidificación de los océanos; 6. consumo de agua dulce y ciclo hidrológico global; 7. cambios de uso del suelo; 8. flujos de nitrógeno y fósforo hacia la biosfera y los océanos; 9. carga de aerosoles en la atmósfera. Para cada una de ellas (salvo para las fronteras 3 y 9, en relación con las cuales no resultó práctico hacerlo) se ha cuantificado un umbral de relativa seguridad. En varios casos la humanidad ha excedido ya estos umbrales. Estas fronteras y sus correspondientes umbrales no han sido objeto de negociación multilateral y su credibilidad se basa solamente en el prestigio profesional de los expertos que las propusieron.

Véase <<http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>>.

⁶ Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Cuadro 1. Objetivos de desarrollo sostenible



de la mayor parte de aquellas que se dedican a la cooperación para el desarrollo, incluyendo muchas de índole bilateral. En el cuadro 1 se indican los temas en los que se centran los ODS.

Para cada uno de ellos, cuya atención requiere una acción coordinada de gobiernos, instancias empresariales, academia y sociedad civil en general, se han fijado metas específicas (169 en total).

Los ODS podrían estructurarse en forma de “pastel de bodas”: en la base se ubicarían los objetivos correspondientes a componentes del medio biofísico: ODS 6, 13, 14 y 15. Estos ODS se pueden relacionar con las fronteras planetarias determinadas por la ecología global.⁷ En un segundo nivel se representarían los ODS centrados en dimensiones sociales básicas: ODS 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 y 16. El tercer nivel incluiría dimensiones sociales derivadas: ODS 8, 9, 10 y 12, siendo esta última una dimensión integradora. La cereza del pastel sería de índole instrumental, relativa al “cómo” abordar los demás objetivos: ODS 17.

La vigencia de los ODS, adoptados tanto por países industrializados como por países de menor desarrollo relativo, inició oficialmente el 1 de enero de 2016, y se extiende hasta 2030. La Agenda 2030 no establece prioridades o jerarquías en relación con estos ODS, cuya consecución dependerá de estrategias y formas de implementación definidas por los propios países.

Los avances en el cumplimiento de los ODS se deberán monitorear y reportar periódicamente. Tendrá mucho sentido también someter dichos avances a una verificación independiente. Al adoptar esta Agenda, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su puesta en práctica, mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los sectores más pobres y vulnerables.

⁷ El Instituto de Estocolmo para el Medio Ambiente (SEI) publicó en mayo de 2017 un Reporte de Política en el que se enfatiza el papel de las “fronteras planetarias”, antes mencionadas, en la implementación de los ODS.

Véase SEI Policy Brief: *How the Planetary Boundaries Framework Can Support National Implementation of the 2030 Agenda*. Mayo de 2017. Véase <<https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/SEI-2017-PB-Hoff-HowthePlanetary.pdf>>.

Integralidad de los ods

Los ods constituyen objetivos **interdependientes**, siendo en algunos casos directas las relaciones entre algunos de ellos. Por ejemplo, el incremento en las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, CO_2 ,⁸ principal gas de efecto invernadero, determina una progresiva **acidificación** (reducción del pH) **de las aguas marinas** superficiales. Esta acidificación, relacionada con una mayor concentración del carbono inorgánico disuelto, disminuye el estado de saturación del carbonato de calcio (CO_3Ca) en las aguas superficiales, con efectos potencialmente destructivos en ecosistemas marinos y en su biodiversidad, en particular la del fitoplancton, base de muchas cadenas tróficas. Desde una perspectiva social, la acidificación de los océanos representa ya una amenaza para las condiciones de vida de colectividades cuyo sustento depende de la explotación sostenida de algunos recursos marinos.

En otro ejemplo dramático, el calentamiento global induce y acelera el **blanqueamiento de los corales**, ecosistema de cuya salud depende el desarrollo de la fase juvenil de numerosas especies de interés comercial para las pesquerías. Los arrecifes de coral serían con toda probabilidad el ecosistema que con mayor rapidez sufriría un deterioro irreversible por efecto del cambio climático.

Más compleja resulta la relación fundamental entre otros objetivos, como los centrados en la acción climática y la defensa de la biodiversidad terrestre. Aproximadamente la mitad de la biomasa vegetal terrestre está constituida por carbono, por lo que las formaciones vegetales desempeñan un papel de suma importancia en el ciclo biogeoquímico de este elemento. En su conjunto los ecosistemas terrestres y costeros contienen cinco veces más carbono que la atmósfera.⁹ El crecimiento de la biomasa en el sector forestal opera como **sumidero**,¹⁰ pudiendo contrarrestar emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de otros sectores productivos. Restituir o conservar la biomasa de los ecosistemas contribuye por lo tanto a la mitigación del cambio climático. En sentido contrario, su destrucción, por vía, por ejemplo, de un proceso de deforestación, libera a la atmósfera gases de efecto invernadero, entre los que predominan el CO_2 si se trata de quemas, o el CH_4 (metano)¹¹ si se ponen en marcha procesos de descomposición, todo lo cual agrava el cambio climático. El propio cambio climático determina un deterioro creciente de la biodiversidad, proceso respecto al cual existe ya una literatura científica bastante rica.

⁸ La concentración media de CO_2 era de 280 ppm en la época preindustrial y no se apartó mucho de ese nivel hasta bien entrado el siglo xx. El Observatorio de Mauna Loa en Hawai, el primero que desde 1958 realiza mediciones cotidianas, rigurosas, de este indicador, registró el 18 de abril de 2017 una concentración de 410 ppm de CO_2 , la medición directa de mayor cuantía de la historia.

⁹ Cristiana Pasca Palmer, Secretaria Ejecutiva de la Convención sobre la Diversidad Biológica, recordaba este hecho en su alocución, en El Cairo, del 2 de mayo de 2017.

¹⁰ “Por sumidero se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera”. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Artículo 1.8.

¹¹ El metano es un gas de efecto invernadero al menos 28 veces más poderoso que el CO_2 , según el Quinto Informe de Evaluación del IPCC.

Por otra parte, la biodiversidad de estos ecosistemas presenta un valor intrínseco muy superior al de su masa de carbono. Este valor se pierde de manera **irreversible** en el caso de la extinción de especies. Sustituir la compleja y variada vegetación natural y su biodiversidad asociada por plantaciones monoespecíficas podría resultar una operación neutra desde el punto de vista del cambio climático, además de económicamente redituable, pero sería equivalente a sustituir en una biblioteca un valioso conjunto de libros —muchos de ellos todavía no catalogados— por un peso equivalente de periódicos o folletos de propaganda. El manejo de ecosistemas exclusivamente con fines de mitigación del cambio climático podría por ello resultar una operación desastrosa para la biodiversidad y, en definitiva, para el desarrollo.

En relación con la biodiversidad habrá que tomar en cuenta además las obligaciones derivadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en particular el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y sus Metas de Aichi,¹² articulándolas en el marco más general de los ODS.¹³ Esta articulación se contempla en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030.¹⁴

Como lo hemos ejemplificado en el caso de la biodiversidad, para evitar sesgos catastróficos necesitamos asumir enfoques que sostengan la **integridad y multidimensionalidad del concepto de desarrollo**. El entramado complejo de las relaciones entre ODS vuelve indispensable un enfoque transversal para su tratamiento en el plano de las políticas públicas. **No se podrá asegurar el logro de cualquiera de los ODS sin un trabajo sistemático y eficaz para avanzar en casi todos los demás**. En mayo de 2017 el Consejo Internacional para la Ciencia (ICSU) publicó un extenso reporte sobre las interacciones de los ODS e incluso entre las distintas metas asignadas a los ODS.¹⁵

No parece que la búsqueda de un enfoque integrado, que tome en cuenta las interacciones de ODS, haya sido la estrategia que hemos seguido hasta ahora. Los ámbitos temáticos de los ODS han tendido a abordarse de manera disgregada en las instancias políticas, administrativas e incluso académicas. No sólo cada tema ha generado su propia institucionalidad jurídica y organizativa, ocasionalmente su propio espacio de negociación multilateral, sino también su propia comunidad de conocimiento especializado, con interacción mínima, o en todo caso insuficiente, con otras comunidades académicas o de investigación, a pesar de los permanentes llamados a la interdisciplina y a la acción integrada. Hemos sido incapaces de

¹² La 10ª Conferencia de las Partes ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en 2010, aprobó el *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*, que incluye las 20 *Metas de Aichi*, agrupadas en torno a cinco Objetivos Estratégicos.

¹³ Véase UICN: *Integrar las Metas de Biodiversidad de Aichi en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Serie Notas de Política <https://cmsdata.iucn.org/downloads/aichi_targets_brief_spanish.pdf>.

¹⁴ Conabio, *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030*. En las págs 74 y 75 figura un Cuadro, que se reproduce en el Resumen Ejecutivo, en el cual se expresa la alineación entre los Ejes Estratégicos de la ENBioMex, las Metas de Aichi y los ODS.

¹⁵ ICSU, *A guide to SDG Interactions: from Science to Implementation*. Mayo 2017 <<https://www.icsu.org/cms/2017/05/SDGs-Guide-to-Interactions.pdf>>.

asimilar la conectividad y la interdependencia de aspectos que inciden en el desarrollo, pero pertenecen a dominios diferentes de la realidad.

A pesar de que se reconoce cada vez más la necesidad de enfoques transversales para su tratamiento, los ámbitos temáticos de Energía (ODS 7) y Cambio Climático (ODS 13), han generado insuficientes interacciones con otros aspectos de la realidad biofísica, como la conservación y el uso racional de la biodiversidad y en particular de los ecosistemas forestales, o la gestión de los recursos hídricos y de los suelos. Por ejemplo, los círculos especializados en energía o cambio climático suelen todavía permanecer al margen de las convocatorias de foros nacionales o internacionales en torno al tema del agua, salvo por una referencia a la hidroelectricidad que no suele ahondar en las condiciones del recurso hídrico.¹⁶ Esta desconexión se agrava si se incorpora la dimensión social y económica al análisis. Los temas indicados son irreductibles a un espacio conceptual o administrativo que se restrinja a la esfera del “medio ambiente”. Ubicar la atención a estos temas en el sector ambiental, caracterizado por una relativa marginación política y presupuestal, equivale a condenar su gestión a la inoperancia.

Cuando se logra, la consideración de las interrelaciones de objetivos distintos se debe a veces a razones de interés circunstancial, más que conceptuales. En los últimos años, la visibilidad internacional adquirida por el cambio climático, así como la prometida movilización de recursos en torno al tema, han operado como atractores para que otros ámbitos se dispongan a incorporar aspectos climáticos en el núcleo de sus paradigmas, para defender su cuota de atención pública.

Para poner en práctica un enfoque integrado del desarrollo, las instancias políticas y administrativas que dirigen los esfuerzos hacia la sustentabilidad deberían operar en los niveles más globalizadores o transversales, como la coordinación de gabinetes en la Presidencia de la República o instancias que cumplen funciones similares en las entidades federativas. No basta la proliferación de comisiones intersecretariales, que han mostrado hasta ahora una efectividad muy reducida. Para incrementar su funcionalidad estas comisiones necesitan basarse en un trabajo cotidiano de integración transectorial por parte de funcionarios de nivel intermedio, con reportes conjuntos a los niveles superiores.

Además de proceder a una revisión exhaustiva de la organización administrativa para que esté en condiciones de impulsar el desarrollo sustentable, será necesario revitalizar instrumentos de planificación, como el Plan Nacional de Desarrollo y sus equivalentes estatales, cuya formulación en los últimos tiempos obedece a una necesidad formal, jurídica o emblemática, más que práctica u operativa.

A efectos de impulsar el desarrollo sustentable, la administración pública debería asimilar la estructura de los ODS para organizar su acción programática. **Un paso muy significativo sería la estructuración de los presupuestos en función de los**

¹⁶ La desarticulación temática es tan disfuncional que la FAO tuvo que reaccionar adoptando una línea de trabajo metodológico centrada en el Nexo Agua-Energía-Alimentos. Véase: FAO: *The Water-Energy-Food Nexus. A New Approach in Support of Food Security and Sustainable Agriculture*. Roma; 2014 <www.fao.org/3/a-bl496e.pdf>. Esta integración está orientada hacia la seguridad alimentaria. Quedan fuera otras integraciones, como la que está pendiente con el cambio climático.

ODS. El *presupuesto basado en resultados* adquiriría pleno sentido si esos resultados correspondieran a avances comprometidos y programados en el cumplimiento de los ODS.¹⁷ Es también fundamental el involucramiento del INEGI en el seguimiento de las metas asociadas a los ODS, y una estrategia efectiva de diseminación y evaluación de resultados.

Metas de los ODS en relación con la energía y el cambio climático

En relación con la energía (ODS 7), las cinco metas seleccionadas para el periodo 2015-2030 son las siguientes:

- Asegurar el acceso universal a servicios de energía costeables, confiables y modernos.
- Incrementar sustancialmente la participación de las energías renovables en la estructura energética global.
- Duplicar la tasa global de mejora en la eficiencia energética.
- Impulsar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la tecnología y la investigación sobre energía limpia, incluyendo las energías renovables, la eficiencia energética y la tecnología avanzada y más limpia en el ámbito de los combustibles fósiles, así como promover la inversión en la infraestructura energética y la tecnología para la energía limpia.
- Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para el suministro de servicios de energía modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular en los de menor desarrollo relativo, pequeños estados insulares en desarrollo y países en desarrollo sin acceso al mar, de conformidad con sus respectivos programas de apoyo.

En relación con el cambio climático, los ODS reconocen la primacía de la Convención (CMNUCC) como principal foro multilateral para negociar las acciones climáticas, y la necesidad de cumplimentar el Acuerdo de París. Las cinco metas climáticas que se formularon son las siguientes:

- Fortalecer la resiliencia y la capacidad adaptativa en todos los países en relación con las amenazas asociadas al clima y a los desastres naturales.
- Integrar medidas de cambio climático en las políticas, las estrategias y la planeación nacionales.
- Mejorar la educación, la toma de conciencia y la capacidad institucional y humana para la mitigación, la adaptación, la reducción de impactos y la alerta temprana.
- Cumplir el compromiso asumido por las Partes ante la CMNUCC, que son países desarrollados, de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares en 2020, provenientes de fuentes diversas, para enfrentar las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de acciones significativas de mitigación y de la transparencia de su ejecución, así como conferir plena operatividad al Fondo Verde para el Clima mediante su capitalización, tan pronto como sea posible.

¹⁷ Algunos esfuerzos se han concentrado en la incorporación del cumplimiento de los ODS en el ámbito de la presupuestación incluso en la empresa privada. Véase M. Viegas: *Budgeting for the Sustainable Development Goals: Tactics and Resources*. SUST4IN. 2017.

- Promover mecanismos para elevar la capacidad de llevar a cabo una planeación y una gestión efectivas en relación con el cambio climático en los países menos desarrollados y los pequeños estados insulares, privilegiando la atención a las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales marginadas.

Antes de incorporar estas metas globales, energéticas y climáticas a los procesos nacionales de planificación y presupuestación es necesario “mexicanizarlas”, cuantificándolas en la medida de lo posible, en función de las condiciones concretas del país y de la información pertinente y disponible.

Políticas públicas para hacer frente al cambio climático

El cambio climático se perfila ya como el tema global que predominará en el transcurso del siglo XXI. Es el único tema de ecología global que figura, de manera inevitable, en la agenda de la gran mayoría de los jefes de Estado, incluso de aquellos —muy pocos— con propensiones negacionistas alimentadas por ideologías o intereses particulares. El cambio climático hizo su ingreso en la agenda internacional de la mano de la ciencia, siendo su origen antropogénico objeto ya de un claro consenso en este ámbito. Desde el año 2000 a la fecha se han sucedido muchas declaraciones individuales y conjuntas de academias de ciencias nacionales, **todas** ellas enfatizando la realidad del cambio climático de origen antropogénico, la severidad de sus consecuencias y la urgencia de hacer frente a esta amenaza global.¹⁸ En el mismo sentido se han pronunciado los representantes de las principales religiones.¹⁹

A pesar de una carencia crónica de información científica de calidad y asimilable por no especialistas, en México, como en la mayor parte de los países de América Latina, la opinión pública tiende a reconocer sin reservas la realidad del cambio climático de origen antropogénico y la necesidad de enfrentar este proceso, en lo relativo tanto al abatimiento de sus causas (mitigación) como al control de sus posibles efectos (adaptación). Este reconocimiento se basa sin duda en una valoración general del trabajo científico y de sus resultados, y en un razonable respeto por las instituciones tutelares de la ciencia.

Esta circunstancia facilita la posibilidad de que las políticas climáticas puedan constituirse como **políticas de Estado**, con estabilidad y vigencia en todos los

¹⁸ Peter Gleick, del Pacific Institute, ha sistematizado el acceso al contenido de estas sucesivas declaraciones formales en <<http://scienceblogs.com/significantfigures/index.php/2017/01/07/statements-on-climate-change-from-major-scientific-academies-societies-and-associations-january-2017-update/>>. La Academia Mexicana de Ciencias ha participado en estos procesos, aunque tal vez no con la intensidad requerida.

¹⁹ La Universidad de Yale ha recopilado las declaraciones respecto al cambio climático por parte de las principales religiones mundiales. Véase <<http://fore.yale.edu/climate-change/statements-from-world-religions/>>. En particular, la encíclica del papa Bergoglio, “Laudato si’”, publicada en 2015, hace una referencia extensa al cambio climático, ajustada a sus fundamentos científicos. “El clima es un bien común, de todos y para todos. A nivel global, es un sistema complejo relacionado con muchas condiciones esenciales para la vida humana. Hay un consenso científico muy consistente que indica que nos encontramos ante un preocupante calentamiento del sistema climático” [epígrafe 23 de *Laudato si’*].

órdenes de gobierno. También explica la aprobación, con el voto favorable de todos los partidos políticos, de la Ley General de Cambio Climático (LGCC),²⁰ instrumento jurídico que rige desde 2012 la acción climática en el país. La LGCC ha conferido rumbo y estabilidad a la política climática de México, estableciendo los instrumentos institucionales y operativos necesarios para su desarrollo. Su vigencia en México puede evitar retrocesos en la política climática aún cuando decaiga el interés personal del gobernante en turno por el asunto, o se desdibuje la inserción del tema en el Plan Nacional de Desarrollo.²¹

Estrategia Nacional de Cambio Climático y Programa Especial de Cambio Climático

En el marco de lo que prescribe la LGCC, la Administración Pública Federal publicó el 3 de junio de 2013 una nueva Estrategia Nacional de Cambio Climático, con una visión a diez, veinte y cuarenta años. Esta Estrategia, que sustituye a la que se publicó en 2007, debería revisarse, en los términos de la ley, a más tardar en 2023 en lo relativo a la mitigación y en 2019 en lo tocante a la adaptación. Dados los cambios en el contexto internacional, sería necesario no esperar al límite de los términos de ley, y proceder a una **revisión y actualización completas al inicio de la próxima administración.**

También se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de abril de 2014 el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, que sustituye al que tuvo vigencia en el periodo 2009-2012. Los objetivos del PECC vigente son:

- Reducir la vulnerabilidad de la población y de los sectores productivos e incrementar su resiliencia y la resistencia de la infraestructura estratégica.
- Conservar, restaurar y manejar sustentablemente los ecosistemas garantizando sus servicios ambientales para la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Reducir emisiones de gases de efecto invernadero para transitar a una economía competitiva y a un desarrollo bajo en emisiones.
- Reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta, propiciando cobeneficios de salud y bienestar.

²⁰ La LGCC fue aprobada por la Cámara de Diputados el 12 de abril de 2012. Una semana después recibió el apoyo unánime, definitivo, por parte de la Cámara de Senadores, que había aprobado ya una versión anterior, previa a las modificaciones que introdujeron los diputados. Destaca el hecho de que estas aprobaciones tuvieron lugar en un periodo de intensas campañas electorales por la renovación del Ejecutivo Federal. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos de América, el cambio climático nunca fue en México tema de controversia partidaria. La LGCC se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012 y entró en vigor el 10 de octubre de ese mismo año. Sufrió posteriormente algunos retoques que mantuvieron en lo fundamental sus contenidos iniciales. México fue así el primer país en desarrollo en legislar sobre la materia. La LGCC se estableció desde su promulgación como un modelo de referencia para muchos países en desarrollo, dentro y fuera de la región.

²¹ El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a diferencia del anterior PND, no contiene un sector dedicado explícitamente al cambio climático. En el PND vigente, el tema aparece sectorizado en un apartado dedicado a *medio ambiente*, como Estrategia 4.4.3.

- Consolidar la política nacional de cambio climático mediante instrumentos eficaces y en coordinación con entidades federativas, municipios, Poder Legislativo y sociedad.

En el plano de la mitigación, el PECC plantea lograr una reducción de emisiones de **83.2 Mt CO₂e/año** (millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente) en relación con la línea base 2013.

Uno de los problemas que urge resolver en relación con el PECC actual es la **falta de transparencia** respecto a los avances en el cumplimiento de sus líneas de acción y de sus metas. A diferencia del PECC anterior,²² el PECC vigente nunca se ha sometido a una **verificación independiente y oportuna de resultados**. A pesar de que en la Estrategia Nacional de Cambio Climático se destaca como uno de sus pilares (P5), y de que el propio PECC dedica un apartado a la “Transparencia”,²³ tres años después de la publicación del PECC resulta prácticamente imposible rastrear información pública, precisa y oportuna respecto a los avances logrados, cuya difusión estaba prevista una vez al año.²⁴

Otro aspecto que deberá someterse a revisión en la política climática es el tratamiento del “carbono negro” (CN) u hollín como objeto de mitigación. El CN es efectivamente uno de los contaminantes climáticos de vida corta (ccvc)²⁵ y además causa otros perjuicios que incluyen serios daños a la salud, razón por la cual **debe controlarse su liberación a la atmósfera**. Lo que debe someterse a revisión es la supuesta fungibilidad de la mitigación basada en el CN y la centrada en los gases de efecto invernadero reconocidos en el ámbito de la CMNUCC, empezando por los incluidos en el Anexo A del Protocolo de Kyoto. El CN no es un gas, sino un compuesto particulado que no puede mezclarse en la atmósfera global como lo hacen los gases. Resulta discutible que el concepto de “poder de calentamiento global” (GWP), que permite comparar y agregar esfuerzos de mitigación

²² Los resultados del PECC 2009-2012 se reportaron cada dos meses, y fueron objeto de una verificación por parte de Det Norske Veritas (DNV) y del Instituto Mexicano de Competitividad (Imco), con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Los resultados de esta verificación se hacían públicos en la red.

²³ El Capítulo V, Transparencia, concluye así: “el Programa y los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas en él definidos estarán disponibles en la sección de “Programas del Plan Nacional de Desarrollo” de la pestaña de Transparencia: <<http://www.semarnat.gob.mx/transparencia/programas-del-plan-nacional-de-desarrollo>>”, pp. 126 y 127 del PECC vigente.

²⁴ La Coordinación de Evaluación, establecida por la LGCC, es la encargada de evaluar el Anexo Transversal en materia de Cambio Climático (AT-CC) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2014-2018). Sus primeros informes se presentaron a la Comisión de Cambio Climático del Congreso de la Unión, por medio del INECC, apenas en octubre de 2017. En la evaluación correspondiente al PECC 2014-2018 se señala que el grupo de trabajo que tiene por objeto apoyar a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en la implementación y el seguimiento del PECC reconoció en marzo de 2017 que sólo 43% de las líneas de acción del PECC lograron sus metas programadas.

²⁵ La Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013. Visión 10-20-40 define los ccvc como “Sustancias como el metano, carbono negro, ozono troposférico y varios HFCs tienen un impacto significativo a corto tiempo sobre el cambio climático y tienen una vida relativamente corta en la atmósfera comparada con el bióxido de carbono y otros gases”, caracterización que aparece también en el Glosario del PECC.

centrados en diferentes gases de efecto invernadero, sea de aplicación para el CN.²⁶ Cualquier decisión respecto a la contabilidad de la mitigación centrada en el CN en el contexto de la CMNUCC tendría que resultar de una negociación multilateral, **basada en resoluciones del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC)**, institución que hasta ahora no ha abordado el tema desde el punto de vista metodológico con vistas a la determinación de políticas públicas. Los repetidos esfuerzos recientes de México para operativizar la mitigación centrada en el CN en el contexto de la CMNUCC, como lo hace en los documentos programáticos vigentes a nivel nacional, se han enfrentado a múltiples extrañamientos en los foros multilaterales, en detrimento de la posición negociadora del país.

Si, como lo planteaba Sir Nicholas Stern en 2007,²⁷ el cambio climático representa la mayor falla de mercado de la historia, por permitir a los agentes productivos emitir a la atmósfera grandes cantidades de contaminantes sin enfrentar el costo de esta contaminación, *poner precio al carbono*²⁸ debe ser parte de la solución al cambio climático. Imponer un impuesto al carbono o establecer un esquema de comercio de derechos de emisión (“cap & trade”) han sido las dos vías principales para poner precio al carbono, de manera explícita, en las políticas nacionales.

Impuesto al carbono

México fue el primer país en desarrollo en establecer un impuesto al carbono, o más bien un impuesto a los combustibles fósiles²⁹ con base en su diferencial de emisiones respecto al gas natural. Esta medida, integrada en el *impuesto especial sobre la producción y los servicios* (IEPS), se incluyó en la iniciativa fiscal que el gobierno envió al Congreso en 2013 y entró en vigor el 1 de enero de 2014. En los dos primeros años de recaudación (2014-2015) el fisco mexicano obtuvo 17 173 millones de pesos³⁰ por este impuesto.

La eficacia de esta medida, en principio bastante meritoria, está limitada por los factores siguientes, que se necesitará corregir:

a) El impuesto no es proporcional al contenido de carbono. La quema de gas natural permanece sin gravar. Algunos combustibles, como el carbón, tributan menos de lo que correspondería al nivel de emisiones que genera su combustión.

²⁶ El INECC-Semarnat adoptó para el CN un GWP (100 años) de 900, es decir un poder de calentamiento global novecientas veces superior al del dióxido de carbono, asumido como referencia. Este es el enfoque cuya validez se cuestiona. En el Quinto Informe de Evaluación del IPCC se señala que la compleja interacción con las nubes constituye una marcada fuente de incertidumbre respecto al efecto integrado del CN en la atmósfera.

²⁷ Sir Nicholas Stern: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge UK, 2007.

²⁸ Por “carbono” se entiende “gases de efecto invernadero cuantificados en función de su equivalencia en dióxido de carbono por su potencial de calentamiento global”. Se puede expresar en C según la equivalencia aproximada 1 ton C = 3.67 ton CO₂.

²⁹ El gravamen se aplica por vía de importación o producción a los usos de combustión, no de transformación.

³⁰ C. Muñoz Piña, El impuesto a los combustibles fósiles por contenido de carbono en México. SHCP. Véase <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cambio_climatico/reu/docs/shcp.pdf>.

b) El monto inicial del impuesto es demasiado bajo: el impuesto al carbono no representa más que entre 1 y 2% del precio de los combustibles fósiles.³¹ Es mínimo el efecto “pigouviano” de este impuesto, es decir la corrección de la externalidad negativa que se pretende lograr por esta vía.

c) No se plantea un incremento progresivo y previsible del impuesto, más allá de una corrección anual por inflación, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Sería útil considerar como referencia un *costo social del carbono*³² al que debería tender el impuesto en su progresión en el tiempo. Si se requiriera corregir el efecto recaudatorio del impuesto para no mermar la competitividad de las empresas, al menos aquellas intensivas en energía, la corrección a la baja se deberá efectuar en otras cargas impositivas, no en el impuesto al carbono.³³

d) Lo recaudado por medio del impuesto al carbono no se aplica para incrementar la mitigación del cambio climático. Se necesita revisar la rígida aplicación del principio fiscal de la no etiquetación de los ingresos, que merma la legitimidad de la recaudación del impuesto al carbono. Valdría la pena encauzar esta recaudación hacia el Fondo para el Cambio Climático establecido en la LGCC.³⁴

El esquema mexicano de impuesto al carbono presenta una característica que suscitó interés internacional: este impuesto se podría en principio liquidar con certificados de reducción de emisiones provenientes del mercado de bonos de carbono. Se abre así la posibilidad de conectar los dos principales mecanismos para poner precio al carbono. Por desgracia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público volvió nugatoria esta disposición al restringir los certificados admisibles a aquellos generados por el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto y emitidos por las autoridades multilaterales correspondientes. El hundimiento del mercado mundial de certificados de esta índole, por sobreoferta y drástico abatimiento de la demanda, no permitió a las empresas recurrir a esta interesante opción.³⁵ La articulación de los enfoques “C tax” y “cap & trade” permitiría

³¹ En promedio, el gravamen a los combustibles fósiles representa unos 42.37 pesos por cada tonelada de carbono que contengan, uno de los niveles más bajos en la escala de los países que han establecido un impuesto al carbono. Véase <http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe15/tema/recuadros/recuadro5_7.html>.

³² El “costo social del carbono” (CSC) es el valor presente de los daños futuros derivados de la emisión adicional de una tonelada de CO₂e en un año específico (se va elevando en el transcurso del tiempo). La EPA dedicó sucesivos esfuerzos a precisar y concretar el concepto, necesario para fundamentar medidas regulatorias. Asumiendo una tasa de descuento de 3%, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) había calculado, en la revisión de agosto de 2016, el CSC en USD 42/ton CO₂ para 2020.

El 28 de marzo de 2017, en un apartado que casi pasó inadvertido de su Orden Ejecutiva sobre la *Independencia Energética*, Donald Trump desmanteló el Grupo de Trabajo Interagencial sobre el Costo Social de los Gases de Efecto Invernadero, y mandó retirar los documentos de él emanados.

³³ En algunos contextos internacionales se aspira a la neutralidad recaudatoria del impuesto al carbono.

³⁴ Capítulo VII, Arts. 80 a 86, de la LGCC.

³⁵ El desarrollo del Art. 6 del Acuerdo de París, objeto actualmente de negociaciones, podría abrir nuevas posibilidades al respecto. El establecimiento de un esquema mexicano de comercio de permisos de emisión, al cual se hace referencia más adelante, podría también constituir una fuente de certificados con los cuales cubrir el monto del impuesto al carbono.

amplificar la mitigación climática lograda mediante los ingresos fiscales crecientes obtenidos al gravar los combustibles fósiles.

Esquema de comercio de emisiones

Aunque la LGCC, en sus artículos 94 y 95, abre la posibilidad de establecer de manera voluntaria un esquema de comercio de emisiones (ETS) para entes públicos y privados, no se ha llevado a cabo todavía iniciativa alguna en este sentido. El esquema de comercio de emisiones es una manera efectiva de poner precio al carbono, respecto al cual existe una amplia experiencia en países tanto desarrollados como en desarrollo. Existen condiciones para evitar errores de sobreoferta como los que determinaron desplomes en la demanda y en los precios en el ETS de la Unión Europea y de otros países. Implantar un ETS en México que involucre grandes emisores representaría un desarrollo importante para la política climática. El registro y reporte de emisiones que prescribe la LGCC, que cuenta ya con su desarrollo reglamentario, facilitará en gran medida la implantación de un ETS en el país.

El diseño del nuevo mecanismo de mercado debe trascender la ortodoxia económica: no se trata de dejar el mercado a su espontaneidad para equilibrar una oferta con una demanda, sino de implantar un mecanismo que contribuya con algún automatismo a obtener resultados climáticos apreciables, a la vez que somete los precios a algún control. Sería un error contraponer y aislar las acciones del Estado y del mercado. El Estado debe asumir el compromiso de **conducir** la evolución de este mercado, considerando para ello el recurrir a esquemas como la fijación de “pisos” y “techos” de precios, con evolución temporal previsible y anunciada con antelación. Esta estrategia contribuye además a superar la dicotomía antes aludida entre mercados de bonos de carbono, que garantizan resultados físicos, e impuestos al carbono, que garantizan costos preestablecidos. El esquema híbrido propuesto, para el cual se cuenta ya con una experiencia internacional significativa, permitirá abordar simultáneamente resultados y costos. Para ello el ETS mexicano se deberá articular con una revisión del impuesto al carbono y con un conjunto de medidas regulatorias complementarias, siendo estas últimas de suma importancia.

La inserción de un ETS mexicano en un esquema supranacional debe examinarse a la luz de los resultados que se logren en las negociaciones en torno al Artículo 6 del Acuerdo de París. En un pasado reciente, la idea de integrarse en una “burbuja” norteamericana suscitó algún interés por parte de la SHCP. Este interés no sobrevivió al abandono en 2009 de la iniciativa Waxman-Markey³⁶ en el Congreso de Estados Unidos. Posteriormente se empezó a considerar un esquema en el que participaran México y Estados Unidos, sin que se llegaran a concretar propuestas viables. La irrupción de la Administración Trump, negacionista del cambio climáti-

³⁶ Formalmente conocida como la *American Clean Energy and Security Act*, y promovida por los legisladores demócratas Henry A. Waxman de California y Edward J. Markey de Massachusetts, esta ley intentaba establecer un ETS en los Estados Unidos. Fue aprobada por la Cámara de Representantes en junio de 2009, pero se desistió de someterla después a consideración del Senado, donde hubiera sido derrotada.

co, vuelve inimaginable por el momento cualquier acuerdo bi o tripartito en la materia, a nivel de gobiernos nacionales.

California ha impulsado una política de mitigación climática particularmente ambiciosa: se propone abatir en 2030 sus emisiones de gases de efecto invernadero un 40% respecto a los niveles de 1990. Desde el año 2013 California puso en práctica un sistema de comercio de bonos de carbono al que se integró el de la provincia de Quebec, en Canadá. La eventualidad de un enlace del ETS mexicano con el actual sistema California-Quebec es teóricamente posible, pero no parece factible a corto plazo.

El 17 de julio de 2017 el Congreso de California, estado que había adoptado ya políticas climáticas entre las más avanzadas a nivel global, aprobó la Ley AB 398 y otras dos leyes asociadas, extendiendo hasta el año 2030 su esquema de comercio de bonos de carbono. Esta medida, promovida por el Partido Demócrata y cabildeada con pasión por el gobernador Jerry Brown, quien definió el cambio climático como “una amenaza a la existencia humana organizada”, logró mediante algunas concesiones contar también con el apoyo de un grupo de legisladores republicanos, así como el de importantes líderes empresariales. Para mejorar la aceptabilidad política del esquema, California ha considerado una devolución a los ciudadanos, bajo la forma de un “dividendo climático”, de la mayor parte de los ingresos obtenidos mediante el ETS estatal.

Al reforzamiento de la acción climática en California se unen importantes medidas de estados de la Unión y de muy numerosas autoridades locales en respuesta a la denuncia del Acuerdo de París por parte del gobierno federal.³⁷

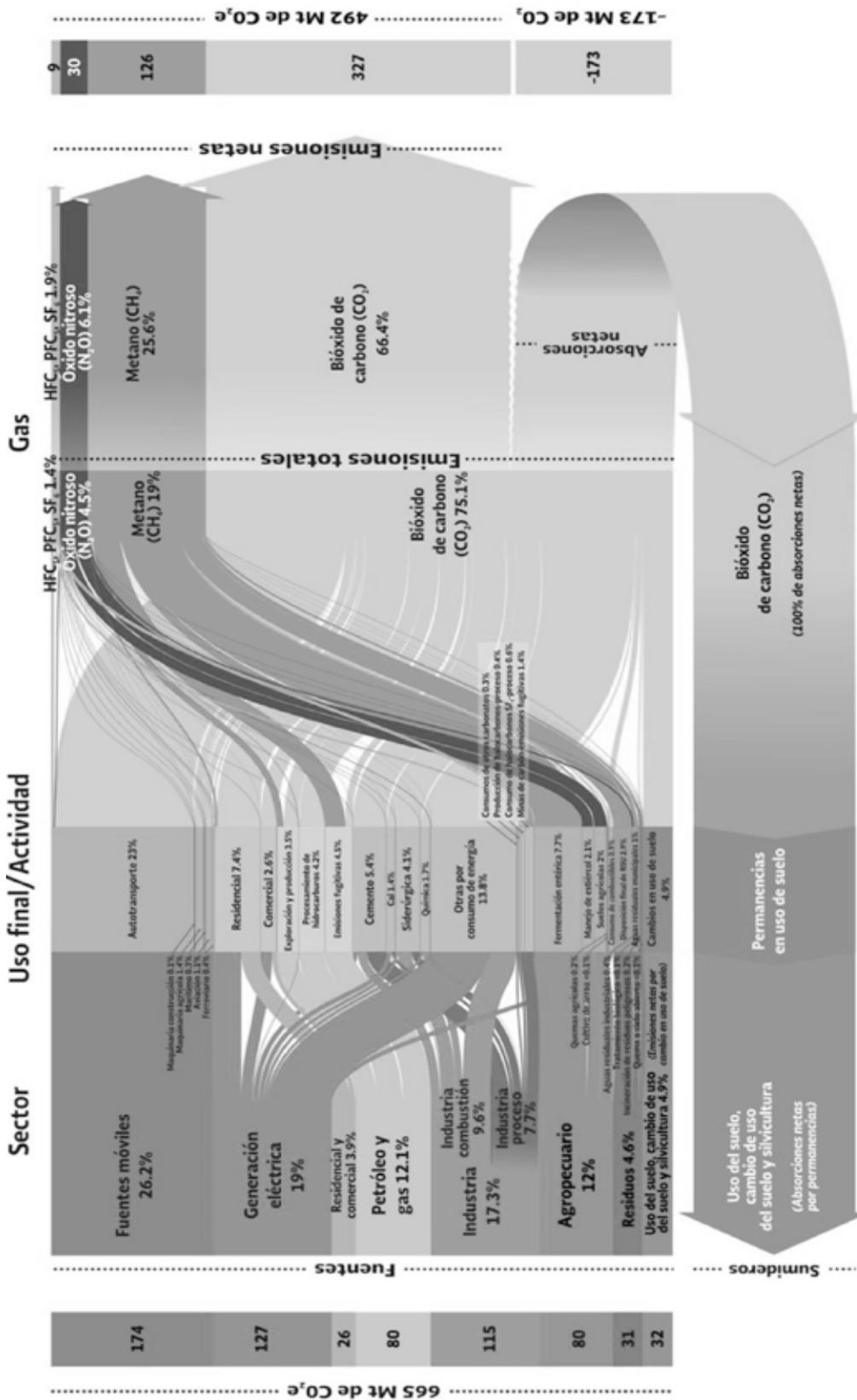
No es viable emparejar ETS con niveles tan disímiles de ambición como los que tendrían inicialmente los esquemas californiano y mexicano. Con California, México deberá impulsar una iniciativa de **cooperación** que, en primer lugar, permita conocer de primera mano los complejos detalles de su política climática y de la evolución de su ETS. California ofrece un ejemplo muy cercano de entidad con alto nivel de desarrollo científico y socioeconómico que emprende una acción climática muy ambiciosa en beneficio de su competitividad y del futuro de su economía.

Inventarios

Para la política nacional de cambio climático es de suma importancia mantener los sistemas de información activos, veraces y oportunos, en particular en lo relativo a los Inventarios Nacionales de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGI) y a las Comunicaciones Nacionales. México es el único país en desarrollo que ha concluido cinco Comunicaciones Nacionales, con sus correspondientes INEGI.³⁸ El último inventario disponible (2013) se sintetiza en el diagrama que se reproduce a continuación.

³⁷ Esta denuncia, que el presidente Trump anunció el 1 de junio de 2017 en la Casa Blanca, se formalizó el 4 de agosto mediante comunicación al Secretario General de la ONU en su calidad de depositario de este instrumento del derecho internacional.

³⁸ Secuencia de Comunicaciones Nacionales: Primera (1997); Segunda (2001); Tercera (2006); Cuarta (2009); Quinta (2012). La Sexta Comunicación Nacional, a cuya elaboración contribuyen fondos del GEF administrados por el PNUD, tendría que haber estado lista a mediados de 2017.



FUENTE: INECC y Semarnat 2015. Primer Informe Bienal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. INECC, Semarnat, México. Este diagrama es el que se reproduce en Semarnat 2016: *Informe de la situación del medio ambiente en México 2015. Compendio de estadísticas ambientales, indicadores clave, de desempeño ambiental y de crecimiento verde*. Las emisiones totales de GEIS del país eran en 2013 40% más elevadas que en 1990.

En el marco del compromiso asumido por el país como Parte ante la CMNUCC (Art. 12), la LGCC fija plazos para la actualización de inventarios.³⁹ Es indispensable cumplir estas disposiciones con la máxima transparencia y puntualidad, para lo cual será necesario reforzar la capacidad del INECC. Los sucesivos INEGI constituyen la principal referencia para evaluar la eficacia de las acciones de mitigación que se emprendan, cuyo objetivo no es otro que el adelgazamiento de las bandas que representan las emisiones del país.

Posicionamiento internacional

En el plano internacional, desde los inicios de la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, México ha sido siempre reconocido como un país proactivo, comprometido con la consolidación del régimen climático multilateral, que reconoce las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”⁴⁰ y las obligaciones de todos los países, empezando por las propias. Esta orientación, expresada en una voluntad de tender puentes entre posiciones marcadas por la dualidad Norte-Sur, se desmarcó de algunos intentos obstruccionistas por parte de países que eran también notables exportadores de hidrocarburos, y pensaban que un régimen climático fuerte comprometería sus intereses económicos inmediatos. Afortunadamente, el posicionamiento reactivo de estos países se ha venido matizando y suavizando en los últimos años. La estabilidad de la posición mexicana en los foros internacionales también contrasta con los giros radicales de política efectuados por países, como los socios de Norteamérica, entre otros, en función de las vicisitudes electorales y de sus resultados en términos partidarios.

En las actuales circunstancias internacionales, es **fundamental que México mantenga y refuerce en los años venideros su posicionamiento proactivo en el ámbito de las negociaciones sobre el cambio climático**. Sobre la base de la CMNUCC, y tras el desgaste terminal del Protocolo de Kyoto, la comunidad internacional logró en la CoP 21⁴¹ adoptar por consenso un nuevo y prometedor instrumento jurídico: el **Acuerdo de París**, así como las Decisiones de la CoP asociadas. El Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015, entró en vigor con celeridad sin precedente el 4 de noviembre de 2016, y está ya fijando el desarrollo del régimen climático internacional, con incidencia directa en las políticas nacionales. En el marco de las negociaciones multilaterales, el Acuerdo de París cierra un ciclo marcado por el desastre relativo de la CoP 15, celebrada en Copenha-

³⁹ La LGCC, en su Art.74 estipula que:

El INECC elaborará los contenidos del Inventario de acuerdo con los siguientes plazos:

- I. La estimación de las emisiones de la quema de combustibles fósiles se realizará anualmente;
- II. La estimación de las emisiones, distintas a las de la quema de combustibles fósiles, con excepción de las relativas al cambio de uso de suelo, se realizará cada dos años, y
- III. La estimación del total de las emisiones por las fuentes y las absorciones por los sumideros de todas las categorías incluidas en el Inventario, se realizará cada cuatro años.

⁴⁰ CMNUCC; Art. 3.1.

⁴¹ CoP hace referencia a la Conferencia de las Partes, “órgano supremo” de la CMNUCC, cuyas competencias y formas de operación se definen en su Art. 7.

gue (2009), y el notable éxito de la CoP 16 de Cancún (2010), en la que la diplomacia mexicana logró restablecer un mínimo de confianza entre países y reencastrar el proceso negociador. El Acuerdo de París, en su artículo 2, pudo reforzar el objetivo global que señalaba la Convención de 1992, en vigor desde 1994. Su enfoque “de abajo arriba” implica la determinación por parte de todos los países, desarrollados o en desarrollo, de sus “contribuciones determinadas a nivel nacional” (NDC).

La retirada de Estados Unidos minimizará la participación de este país, segundo mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero, en el régimen multilateral, tenderá a reducir sus compromisos internacionales y su acción climática nacional,⁴² cortará aportaciones para la cooperación con países en desarrollo y dejará de ejercer liderazgo de cualquier tipo en relación con la acción climática global, pero no descarrilará el proceso de implementación del Acuerdo de París, cuya renegociación es por completo inviable.⁴³

Conviene recordar el precedente establecido por el presidente George W. Bush, cuando el 27 de marzo de 2001 se deslindó del Protocolo de Kyoto, rehusando someter al Senado su posible ratificación. Alegó entonces que este instrumento era perjudicial para la economía del país y resultaba de cualquier forma injusto en la medida en que exentaba a los países en desarrollo, incluyendo a China y a India, de la obligación de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.⁴⁴ La comunidad internacional no se plegó entonces a este posicionamiento y mantuvo el apoyo para la continuidad del proceso de negociación multilateral, lo que permitió la adopción en 2001 de los Acuerdos de Marrakech y la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, el 16 de febrero de 2005. El gobierno de Bush reconoció la relevancia global del tema y convocó a la Reunión de las Mayores Economías sobre Seguridad Energética y Cambio Climático (2007), antecedente inmediato del Foro de las Mayores Economías sobre Energía y Clima, impulsado por el gobierno de Obama.

En el caso del Acuerdo de París, cuya ratificación México depositó en la ONU el 21 de septiembre de 2016, la situación es todavía más favorable para la continuidad de los esfuerzos multilaterales, en función de los siguientes factores:

a) Los compromisos adquiridos por los países no son todos ellos jurídicamente vinculantes, en buena medida por exigencia de Estados Unidos durante las

⁴² Siguiendo la política marcada por la *Orden Ejecutiva sobre la Independencia Energética* emitida por el presidente Trump el 28 de marzo de 2017, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) emitió el 10 de octubre del mismo año un Aviso de Propuesta Regulatoria para el desmantelamiento del Clean Power Plan, establecido por el gobierno anterior y pieza clave para el cumplimiento de la NDC del país, con argumentos que incluían el de haber excedido las competencias de la institución. De cualquier forma, la Corte Suprema había congelado la aplicación del Clean Power Plan desde febrero de 2016.

⁴³ Para un análisis del contexto y de las implicaciones de la retirada del gobierno de Trump del Acuerdo de París, véase F. Tudela, “Trump y el Acuerdo de París”, *Nexos*, núm. 478, pp. 18-24, octubre de 2017 <<http://www.nexos.com.mx/?p=33948>>.

⁴⁴ Véase Greg Kahn, *The Fate of the Kyoto Protocol under the Bush Administration*, 21 Berkeley J. Int'l Law. 548 (2003). Localizable en <<http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol21/iss3/5>>.

negociaciones de la CoP 21.⁴⁵ Los países asumieron sus NDC como decisiones propias, en función de sus intereses particulares.

b) El Acuerdo de París contempla la participación de **todos los países**, sin mencionar la distinción entre Anexo I / No-Anexo I. Sí menciona repetidamente el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la CMNUCC. Es notable el apoyo que ha recibido el Acuerdo de París por parte de algunos países en desarrollo, empezando por el mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero, China, que ha asumido compromisos de mitigación bastante significativos y se perfila como uno de los impulsores del nuevo régimen climático multilateral.

c) El contenido del AP incluye tanto la mitigación como la adaptación, otorgando igual prioridad a ambos tipos de acción climática.

d) Numerosos análisis han puesto en evidencia en los últimos años los **beneficios** de la acción climática, incluso en el corto plazo, en términos de fomento a mercados para tecnologías innovadoras, creación de empleos, mejora de la competitividad y crecimiento de la economía, además por supuesto de la reducción de riesgos climáticos, la minimización de daños a las infraestructuras, la protección a la producción agrícola, el acceso a los recursos hídricos y las cadenas globales de suministros.

e) A diferencia de la situación del Protocolo de Kyoto cuando fue objeto de repudio por parte del presidente Bush, el Acuerdo de París **ya está en vigor**.⁴⁶

Como todos los países que asuman su responsabilidad global, México deberá contribuir con su plena capacidad a asegurar el éxito del AP. Se deberá reconocer que las actuales contribuciones, formalizadas en las NDC inscritas en el registro que lleva el Secretariado de la CMNUCC, resultan insuficientes para cumplir el objetivo general formulado en el artículo 2 del AP (2°C-1.5°C),⁴⁷ por lo que dichas contribuciones deberán incrementarse con urgencia en función de los requerimientos que deriven de los avances en el conocimiento científico.

En marzo de 2015, nueve meses antes de que se adoptara el AP, México fue el primer país en desarrollo en presentar ante la CMNUCC lo que entonces se denominaba “Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional” (INDC).⁴⁸

⁴⁵ Esta condición fue la que permitió que algunas Partes, Estados Unidos de América entre otras, evitaran el escollo de someter el instrumento a la aprobación de instancias legislativas, como el Senado, donde con toda probabilidad hubiera sido rechazado. Por su parte, en México, el Senado de la República aprobó el AP el 14 de septiembre de 2016, con 87 votos a favor y unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas.

⁴⁶ El Art. 28 del AP determina que “cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Acuerdo mediante notificación por escrito al Depositario en cualquier momento después de que hayan transcurrido tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo para esa Parte”, y que “esta denuncia surtirá efecto al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente o, posteriormente, en la fecha que se indique en la notificación”. Por ello la retirada de Estados Unidos sólo podrá hacerse efectiva el 4 de noviembre de 2020, un día después de las elecciones presidenciales de ese año. Estos tiempos sólo se podrían acortar denunciando la CMNUCC, lo cual implica en automático la denuncia del AP. El actual gobierno no parece dispuesto todavía a dar ese paso.

⁴⁷ Algunas estimaciones de expertos fijan para las NDC hoy existentes el correlato de un rango de elevación de la temperatura promedio planetaria entre 2.6 y 3.1°C para 2100.

⁴⁸ Con o sin modificaciones (casi siempre sin ellas), las INDC se transformaron en NDC (eliminando el adjetivo “intended” o “previstas”) tras la entrada en vigor del Acuerdo de París.

Por este medio, el país anunciaba su voluntad de contribuir a la mitigación global planteando dos metas: una de ellas **incondicional**, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 de 22% en relación con una línea de base (BAU). Este compromiso, de índole política más que jurídica, implicaba alcanzar un máximo en las emisiones netas en 2026, y desacoplar estas emisiones del crecimiento económico, reduciendo la intensidad de emisiones en 40% entre 2013 y 2030.

La otra meta consistía en elevar la reducción de emisiones a 36%, siempre por debajo de la misma línea de base, con la condición de que operara un acuerdo global “que abordara aspectos de importancia, incluyendo el precio internacional del carbono, tasas al carbono en intercambios internacionales, cooperación técnica, acceso a financiamiento de bajo costo y transferencia tecnológica, todo ello a una escala acorde con el desafío del cambio climático global”.

La INDC de México incluía también actividades de adaptación, planteando las metas siguientes: reducir en 50% el número de municipios vulnerables (160 municipios); alcanzar en 2030 una tasa 0% de deforestación e instalar sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en los tres órdenes de gobierno.

Climate Action Tracker (CAT)⁴⁹ es un esfuerzo de organizaciones independientes por evaluar objetivamente los compromisos climáticos de 32 países que emiten conjuntamente más de 80% de las emisiones globales, México entre ellos. CAT clasifica la NDC de México como “media”, es decir, todavía insuficiente para contribuir con equidad a la meta de los 2°C.

En la CoP 21 de París, México se integró en la Coalición de Países con Elevada Ambición. Desde esta perspectiva, algún analista ha criticado la insuficiencia de la política climática y la NDC de México,⁵⁰ en razón de que plantea una expansión de su producción de hidrocarburos, lo cual contrasta con el liderazgo asumido a partir de su LGCC, ubica demasiado tarde su “pico” de emisiones, opera con insuficiente transparencia, propone la cuestionable cuantificación del CN, y en definitiva no es consistente con la meta de los 2°C. Cabría agregar que la condicionalidad de la meta ampliada que plantea la NDC del país carece de concreción: nunca se ha especificado qué debería suceder para que se cumpliera esta condicionalidad.

En noviembre de 2016 México fue el primer país en desarrollo en presentar ante la CMNUCC su Estrategia de Cambio Climático hacia mediados de siglo⁵¹ como parte de un esfuerzo, compartido con los Estados Unidos y Canadá, resultado de

⁴⁹ Las instituciones que operan desde 2009 el Climate Action Tracker son: Climate Analytics, Ecofys, New Climate Institute, con el apoyo del Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK). Los compromisos de mitigación evaluados, que en ningún caso son jurídicamente vinculantes, se clasifican como “inadecuados”, “medios”, “suficientes” y “rol modelo”. Sólo las dos últimas categorías son consistentes con la meta global de mantener la elevación de temperaturas por debajo de 2°C.

⁵⁰ Michael Schneider, “High Ambition Coalition countries need to walk the talk!”, *International Climate Policy*, 45, marzo de 2017.

⁵¹ Semarnat-INECC, 2016, *Mexico’s Climate Change Mid-Century Strategy*. Ministry of Environment and Natural Resources (Semarnat) and National Institute of Ecology and Climate Change (INECC), Mexico City, Mexico. Esta Estrategia se presenta de conformidad con el Art. 4.19 del Acuerdo de París.

una alianza que se verá ahora afectada por los radicales cambios de política que introduce el gobierno de Trump. El documento es extenso, con apoyo analítico en modelos,⁵² y aborda tanto aspectos de mitigación como de adaptación. El ejercicio sigue ateniéndose a las metas de largo plazo incluidas en la IGCC y en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

El esfuerzo de la Administración Pública Federal, que hasta ahora ha sido el principal impulsor de la política climática nacional, deberá reproducirse en todos los estados y en los principales municipios del país. A la fecha, sólo la cuarta parte de las entidades federativas han completado su Programa Estatal de Cambio Climático. Sólo cinco estados tienen legislación climática propia. Entre las entidades federativas con capacidad y disposición para ejercer un liderazgo en la materia destacan Jalisco y Ciudad de México.

México dispone de los instrumentos legales, administrativos y de conocimiento, así como un amplio apoyo por parte de la opinión pública, para reforzar sin dilación su política climática, adecuándola a las exigencias que plantean los ambiciosos objetivos del Acuerdo de París. Como se ha señalado repetidamente en las negociaciones, la inacción de otros nunca deberá ser pretexto para incurrir en la propia.

Nueva política energética nacional

La política energética no podría concebirse en el siglo XXI al margen de la estrategia climática del país. Las políticas públicas y las decisiones que se adopten en relación con la energía tienen una incidencia directa en el desempeño del país respecto al abatimiento de sus emisiones de gases de efecto invernadero y a las medidas de adaptación para controlar los impactos previsibles que pudiera determinar el cambio climático sobre el proceso general de desarrollo, incluyendo sus aspectos energéticos. La relación es también inversa: la política climática deberá ser un determinante de primer orden para fijar parámetros a considerar en la planeación energética. La interdependencia de las políticas energética y climática es por ello particularmente estrecha.

De las 665 Mt CO₂e (millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente) de gases de efecto invernadero que emitía México en 2013,⁵³ 522 Mt (78.5% del total) corresponden a las emisiones de los sectores correspondientes a la producción y el consumo de energía. La mitigación del cambio climático, es decir, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, debe por ello ocuparse de:

- disminuir la demanda de energía
- incrementar la eficiencia energética
- controlar la oferta de combustibles fósiles
- impulsar la utilización de energías renovables y limpias.

⁵² Incluido el *Massachusetts Institute of Technology Economic Projection and Policy Analysis (EPPA) Model*, ajustado a los datos de México.

⁵³ Datos del último inventario disponible, referido en Semarnat: *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2015*, publicado en diciembre de 2016.

Recursos energéticos de México

México cuenta con importantes recursos energéticos, tanto renovables como no renovables, cuya utilización racional debería constituir una base sólida para impulsar el desarrollo sustentable: la disponibilidad de energía no debe ser un factor limitante.

El petróleo crudo sigue siendo la principal base de energía primaria de la que dispone el país. La producción nacional ha declinado conforme avanzaba el agotamiento de grandes yacimientos, en particular del campo supergigante Cantarell, cuya explotación había resultado muy económica y productiva. La caída de la producción de Cantarell (2004-2009) marcó un punto de inflexión en la política energética de México. Otro campo supergigante, Ku-Maloob-Zaap, parece haber alcanzado ya su plataforma máxima de producción. La producción nacional de petróleo pasó de 3 333 Mbd (miles de barriles diarios) en 2005, a 2 332 Mbd en febrero de 2015 y a 1 932 Mbd en agosto de 2017.⁵⁴ Aproximadamente la mitad de la producción nacional corresponde a crudo pesado. En la actualidad, 82% del petróleo extraído proviene de los campos marinos.

El gas natural, el menos contaminante de los combustibles fósiles, es relativamente escaso en el país, pero ocupa un lugar cada vez más central en el sistema energético de México. La producción nacional de gas natural se redujo de 7 030 MMpcd (millones de pies cúbicos diarios) en 2014 a 5 069 MMpcd en agosto de 2017. Aproximadamente la mitad de esta producción proviene de las regiones marinas.

Por fortuna, para fines de protección del medio ambiente, las reservas de carbón mineral en México son bastante reducidas, la mayor parte de ellas ubicadas en el estado de Coahuila. Para asegurar el abastecimiento de las tres carboeléctricas del país⁵⁵ y de instalaciones como las metalúrgicas se recurre a las importaciones (Australia, Colombia). La inevitable y progresiva eliminación del carbón de la estructura energética del país no resultará demasiado difícil o costosa.

En lo relativo al comercio internacional, las exportaciones de petróleo, que habían alcanzado un nivel de algo más de 1.8 MMbd en 2004, se redujeron a 1 MMbd en marzo de 2017. México se convirtió en importador neto de hidrocarburos en el segundo semestre de 2015. Desde fines de 2013 casi todos los indicadores de Pemex fueron a la baja. Los precios internacionales del petróleo, que se habían estancado entre 2010 y 2014 a niveles cercanos a los 100 dólares por barril, sufrieron un desplome espectacular entre el último año indicado y el primer trimestre de 2016, cuando la mezcla mexicana de exportación descendió por debajo de los 30 dólares por barril, lo cual contribuyó a agravar considerablemente la situación del sector.

⁵⁴ Las cifras relativas a la producción de hidrocarburos utilizadas como referencia en este trabajo son las difundidas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos en sus oportunos Reportes Estadísticos. Véase <<https://portal.cnih.cnb.gob.mx/estadisticas.php>>.

⁵⁵ La principal de ellas, la "Plutarco Elías Calles", conocida como *Petacalco* y ubicada en el estado de Guerrero, lleva operando casi 24 años. Tiene una potencia instalada de 2 100 MW. Suscitó graves problemas sociales por contaminación local, y opera ahora en forma dual: carbón/petróleo. Genera anualmente emisiones por un monto de 17 millones 700 000 toneladas de CO₂.

Ante la caída continua de las reservas⁵⁶ y de la producción nacional, México ha venido importando de Estados Unidos cantidades crecientes de gas natural, alcanzando un máximo de 2045 MMpcd en el primer trimestre de 2017, cerca del doble de las importaciones de 2012.⁵⁷

Deficiencias crónicas en el sistema de refinación de petrolíferos de México, incapaz de proveer al país de gasolinas y diesel en cantidad y calidad suficientes, condujeron a un incremento sostenido en las importaciones de estos combustibles. Las importaciones de gasolinas pasaron de 358.7 Mbd (miles de barriles diarios) en 2013 a 510.6 Mbd en el primer trimestre de 2017. En el mismo periodo, las importaciones de diesel crecieron de 107.1 Mbd a 226.2 Mbd.⁵⁸

Pemex vio erosionarse su papel de principal proveedor de recursos presupuestales del Estado. Los precios del petróleo no tienen perspectivas de un repunte estable a corto plazo. La crisis institucional de Pemex, determinada por factores estructurales que incluyen una insuficiente inversión en prospección y perforación, excede con mucho la dimensión de un “problema de flujo de caja”. Las muy serias dificultades por las que atravesaba “la empresa de todos los mexicanos” contribuyeron a abrir paso a una reforma energética que se había venido proponiendo sin éxito durante años.

México cuenta con una generosa dotación de energías renovables, cuyo aprovechamiento se beneficia ya de un espectacular abatimiento mundial de sus costos. Las perspectivas de las energías renovables en el país y su competitividad no se han visto por ello demasiado afectadas por la caída internacional de los precios petroleros. En 2016 la Secretaría de Energía (Sener) y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) promovieron dos subastas en las que tanto las empresas privadas como las públicas, incluyendo la propia CFE, compitieron para vender energía eléctrica al Suministrador de Servicios Básicos. En estas subastas se logró obtener para las energías renovables precios altamente competitivos a nivel mundial.⁵⁹ La tercera subasta eléctrica de largo plazo, en la que participarán por primera vez otros compradores, se resolverá a fines de noviembre de 2017.

De mantenerse las perspectivas actuales, incluyendo la Reforma Energética a la que se hará referencia a continuación, México debería alcanzar sin problemas la meta actual de contar con 35% de generación de energía limpia para 2024. La visión de la Sener en relación con las energías renovables se plasma ahora en el documento “Prospectiva de Energías Renovables 2016-2030”.

⁵⁶ La situación al 1 de enero de 2017 de las reservas de hidrocarburos del país se discutió en la 6ª Sesión Ordinaria celebrada en mayo de este mismo año de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Se confirma la tendencia a la baja de las reservas probadas (1P), particularmente aguda en el caso del gas natural. La situación de las reservas probables (2P) y posibles (3P) es objeto de debates por su marcada incertidumbre y su dependencia de metodologías cambiantes de evaluación.

⁵⁷ Fuente: *Indicadores Petroleros* de Pemex. La mitad de estas importaciones corresponde a Pemex, la otra mitad a privados.

⁵⁸ Fuente: *Ibid.*

⁵⁹ En la segunda subasta operada por Sener/Cenace, el promedio logrado de ofertas de venta de potencia con base en renovables bajó al sorprendente nivel de 25.18 dólares por megavatio, entre los precios más bajos del mundo.

La Reforma Energética

El análisis de la situación energética del país está ahora enmarcado en la Reforma Energética emprendida a partir de los cambios operados a fines de 2013 en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.⁶⁰ Estos cambios transformaron las perspectivas de mediano y largo plazos tanto de la industria petrolera como de la eléctrica. Con ellos se libera la intervención de la inversión privada en ámbitos que anteriormente estaban reservados al Estado. En la explotación de los hidrocarburos, la Reforma retoma literalmente los términos de la iniciativa promovida por el presidente Lázaro Cárdenas y aprobada en 1938. Esta formulación había sido enducida por los cambios de 1958 en la ley reglamentaria del Art. 27 constitucional, y en la reformulación de 1960 del propio artículo. A partir de este nuevo cambio fundamental, la Reforma Energética empezó a desplegar un conjunto muy amplio de disposiciones, secundarias desde el punto de vista legal, pero esenciales para encauzar la Reforma misma. De la complejidad de las transformaciones legales inducidas por la Reforma Energética da cuenta el cuadro 2.

La Reforma Energética no se puede reducir a una apertura a la inversión privada, nacional y extranjera en el sector energético. Incluye también y sobre todo un cambio de reglas y de instituciones de planeación, operación y regulación que establecen nuevas condiciones de mercado en el ámbito energético.

Cuadro 2. Leyes Secundarias de la Reforma Energética

Reformas y adiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<i>Nuevas Leyes</i>	<i>Reformas a Leyes existentes</i>
<ul style="list-style-type: none">• Ley de Hidrocarburos• Ley de la Industria Eléctrica• Ley de Energía Geotérmica• Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos• Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo• Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética• Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos• Ley de Petróleos Mexicanos• Ley de la Comisión Federal de Electricidad	<ul style="list-style-type: none">◦ Ley de Inversión Extranjera◦ Ley Minera◦ Ley de Asociaciones Público-Privadas◦ Ley de Aguas Nacionales◦ Ley Federal de Derechos◦ Ley de Coordinación Fiscal◦ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal◦ Ley Federal de las Entidades Paraestatales◦ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público◦ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas◦ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria◦ Ley General de Deuda Pública

⁶⁰ Estos cambios fueron aprobados por el Senado de la República el 11 de diciembre de 2013, y un día después por la Cámara de Diputados. El Decreto correspondiente se publicó en el *DOF* el 21 de diciembre del mismo año.

Para amplios sectores de “la izquierda mexicana” la Reforma Energética suscita un marcado rechazo que se traduce en una declarada intención de revocación, al menos parcial, en cuanto haya oportunidad. El tema se ha sobreideologizado y politizado, a partir de una acusación de “privatización” de las instituciones y de los recursos energéticos. Si se entiende por privatizar volver privado lo que era público, los cambios de 2013 **no** privatizaron ni Pemex ni la CFE. Aunque ambas empresas cambian de estatus y dejan de ser *entidades paraestatales* sujetas a la Ley correspondiente, siguen siendo propiedad del Estado al convertirse en “empresas productivas del Estado”,⁶¹ adquiriendo autonomía técnica, operativa y de gestión. El control estatal se ejerce mediante la participación mayoritaria del Gobierno Federal en los respectivos Consejos de Administración.⁶² Ninguno de los actuales activos de Pemex y CFE pasará a manos privadas. Tampoco cuestionó la Reforma el pleno dominio de la Nación sobre los recursos del subsuelo, incluyendo por supuesto los hidrocarburos. La Reforma excluye el régimen de concesiones que permitiría a los privados el acceso a la propiedad de los recursos extraíbles. Se reafirmó la rectoría del Estado sobre las actividades en el ámbito de la energía. Sí se puso fin a una exclusión: la de la participación privada en aspectos específicos de ese ámbito. Esta participación se verificaría ahora por vía de contratos (de servicios, de producción o utilidad compartida o de licencia).

Se ha invocado repetidamente, con razón, el carácter estratégico de la energía para el desarrollo del país. Se podría plantear que no son menos estratégicos otros ámbitos, como la educación, la alimentación o las infraestructuras, en donde nunca ha existido una exclusión de la inversión privada semejante a aquella cuya revocación es todavía objeto de intensos debates en el sector energético. En principio, la ruptura del monopolio *de facto*, que no *de iure*,⁶³ que existía en la industria petrolera y en la eléctrica permitiría liberar recursos del Estado para atender otras necesidades fundamentales de la población. La clave de la legitimidad y efectividad de la Reforma radica en la capacidad del Estado mexicano para **regular de manera eficiente el sector energético**, en lo que atañe tanto a la participación pública como a la privada.

Lo que parece evidente es que el régimen anterior a la Reforma, con su captura de intereses, sus episodios crónicos de corrupción, sus ineficiencias de opera-

⁶¹ La figura de “empresa productiva del Estado”, que sería algo así como una empresa pública con prácticas de gestión propias del sector privado, carece de trayectoria en el sistema jurídico mexicano y presenta todavía algunas áreas de indefinición.

⁶² En el caso de Pemex, el Consejo de Administración está integrado por el Titular de la Sener (quien preside el Consejo y tiene voto de calidad), el Titular de la SHCP, tres consejeros del Gobierno Federal, y cinco consejeros independientes, pero designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado.

⁶³ La situación monopólica del Estado en relación con los recursos energéticos contradecía lo dispuesto en el Art. 28 constitucional, que expresamente prohibía “los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, la exención de impuestos a título de protección a la industria...”. Esta contradicción se resolvió mediante una maniobra semántica en la reforma constitucional de febrero de 1983: las actividades exclusivas del Estado en áreas estratégicas —que incluían hidrocarburos y electricidad— “no constituyen monopolios”.

ción, sus rezagos tecnológicos, sus insuficiencias en la inversión, no satisfacía los intereses mayoritarios de la ciudadanía y en particular de los grupos más desfavorecidos, que no podían con legitimidad sentirse “dueños” de las fuentes primarias de energía, como lo plantea la retórica habitual.

Por otra parte, el Estado mexicano no se ha destacado por su capacidad de establecer marcos regulatorios eficientes para las actividades productivas de los privados, así como mecanismos de supervisión eficaces y libres de corrupción. Las dudas respecto a la capacidad reguladora del Estado en el sector energético reformado resultan por ello lógicas. Sin embargo, señalar una incapacidad inherente y permanente al respecto equivaldría a incurrir en un derrotismo paralizante, que negaría al Estado mexicano cualquier posibilidad de redención y rescate en este ámbito.

Valdría la pena recordar el desenlace de otras polémicas reformas que afectaron al mismo artículo 27 constitucional, como la que se llevó a cabo en 1992, uno de cuyos efectos principales fue el de diversificar los mecanismos de incorporación de suelo ejidal al mercado inmobiliario urbano formal. Se trataba también del levantamiento de restricciones legales que se habían vuelto disfuncionales con el tiempo. De las predicciones apocalípticas que anunciaban una extinción privatizadora de las formas de propiedad social de la tierra, que entonces se formularon desde la izquierda, no queda más que una vaga memoria. La neutralización de la tutela del Estado, lejos de debilitar las instancias ejidales como muchos vaticinaban, determinó en muchos casos un empoderamiento de las mismas, que entraron en peligrosa competencia con las instancias político-administrativas locales, municipales, consagradas en la Constitución.

Parece sensato conceder a la Reforma Energética la posibilidad de que demuestre su potencial, revisar minuciosamente su complejo entramado legal y normativo, e instalar de inmediato **un mecanismo participativo y transparente de evaluación y control de los resultados de la actividad regulatoria del Estado** en el sector energético. Los nuevos esquemas de gobernanza y las nuevas instancias regulatorias establecidas por la Reforma deben poder demostrar su capacidad real, sin descalificaciones previas o juicios *a priori*. La Reforma no surte efectos inmediatos; necesitará tiempo para completarse e inducir los cambios hacia los que apunta. La propiedad **estatal** tanto de los recursos de los que se extrae la energía primaria como de las dos empresas productivas predominantes, Pemex y CFE, serviría de eventual red de seguridad para operar una reversión de la Reforma, si llegara a imponerse su necesidad. También es necesario entender que los cambios ya operados en las condiciones de contorno —internas y sobre todo externas— del sistema energético del país son de tal calibre que sería inviable una revocación de la Reforma que pretendiera tan sólo reponer la situación en la que se encontraba dicho sistema con anterioridad.

La actual Reforma Energética pretende mejorar las condiciones de la oferta, pero incide en mucho menor medida en la gestión de la demanda. No obstante meritorios esfuerzos por parte de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee, antes Conae) y del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléc-

trica (Fide), el tema de la eficiencia energética ha recibido hasta ahora escasa atención en México. Intereses corporativos pueden haber incidido en esta situación, que se refleja en la presencia apenas incipiente en el país de las empresas de servicios energéticos (Escos).⁶⁴ A partir de auditorías energéticas, las Escos diseñan y gestionan mejoras organizativas y tecnológicas que se pagan con los ahorros energéticos obtenidos. La falta de financiamiento privado y las dificultades para conseguir una multianualidad en el sector público figuran entre los principales obstáculos que impiden un auge de las Escos mexicanas.

Reforma Energética e industria eléctrica

Mientras las implicaciones de la Reforma en el subsector de hidrocarburos han suscitado la mayor atención en los medios políticos, no es menor su incidencia en el subsector eléctrico, de particular importancia para la industria manufacturera del país, y en donde la CFE presenta, como Pemex, severos problemas estructurales: operación ineficiente, elevadas pérdidas de fluido eléctrico, subsidios, tarifas altas que afectan la competitividad industrial. La Reforma amplía la participación privada, que había empezado a erosionar el monopolio estatal mediante la invocación de las excepciones para autoconsumo. La Reforma crea un **mercado eléctrico mayorista**, con participación privada y control central basado en costos y en capacidad. La absoluta dominancia de la CFE en la generación eléctrica complica en forma considerable la Reforma en este subsector, en cuya vertiente ambiental desempeñará un papel muy destacado la necesidad de obtener certificados de industria limpia para hacerlos valer ante una instancia regulatoria.

El establecimiento de “*smart grids*” (redes eléctricas inteligentes), capaces de abatir las elevadas pérdidas de transmisión, absorber la intermitencia de las renovables y restituir con oportunidad circuitos caídos representa un gran desafío para la transformación de la industria eléctrica del país. Uno de los aspectos clave que determinará el futuro de la Reforma en su vertiente eléctrica radica en las condiciones de interconexión con la red pública. Más de cinco décadas de operación monopólica dejaron su huella en la cultura corporativa de la CFE, que se resiste a admitir competencia por parte de privados, en particular de aquellos que pretenden hacer negocio a partir de energías renovables y generación distribuida.⁶⁵ Estas restricciones *de facto* se deberán resolver a la brevedad.

Todavía se contabilizan 4.8 millones de mexicanos sin conexión a la red eléctrica. La generación distribuida mediante pequeñas instalaciones de paneles solares en zonas rurales apartadas debe ser parte de la solución de este problema,

⁶⁴ La Asociación Mexicana de Empresas Escos (Amesco), fundada apenas en 2011, reconoce la existencia de unas 28 Escos en el país, de las cuales sólo 10 tienen una dimensión apreciable. La incipiente implantación de las Escos en México contrasta con las más de cuatro décadas de experiencia en los Estados Unidos, y con un historial todavía mucho mayor en Europa.

⁶⁵ En mayo de 2017, la Asociación Mexicana de la Industria Fotovoltaica, la Asociación Nacional de Energía Solar y el Consejo Mexicano de la Energía presentaron una queja ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en relación con posibles prácticas obstruccionistas por parte de funcionarios de la CFE que entorpecen la aplicación del Manual de Interconexión para Generación Distribuida y las Disposiciones Administrativas de Carácter General (DACG).

relativamente simple en el plano técnico, pero muy sensible desde el punto de vista social.

Por lo demás, las dificultades para que el Estado ejerza con eficacia su rectoría y sus funciones de regulación son las mismas que se señalaron anteriormente.

Reforma Energética y medio ambiente

Las referencias a la necesidad de cuidar el equilibrio ecológico y el medio ambiente quedaron intactas en las reformas constitucionales que abrieron paso a la Reforma Energética. La entrada de nuevos actores en el sector energético debería además conllevar perspectivas de renovación e innovación, con introducción de mejores tecnologías y arreglos organizativos más eficientes, todo lo cual redundaría en una mayor competitividad y un mejor desempeño ambiental de las empresas de energía, tanto privadas como públicas. Para estas últimas la necesidad impuesta por la Reforma de competir con las privadas constituye un fuerte acicate para eficientar sus procesos productivos. El cargado historial de contaminaciones por parte del sector energético representa también una manifestación de ineficiencias, expresadas como la producción costosa de sustancias que no se necesitan y su disposición en donde no se debe, poniendo en riesgo la salud humana o la de los ecosistemas.

Algunas limitaciones ambientales surgen por primera vez en el marco de la Reforma, en cuyo modelo de **ocupación temporal de tierras** para actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se especifica que no se otorgarán asignaciones ni contratos en las **áreas naturales protegidas**.⁶⁶ Habrá que vigilar que esta prescripción, muy positiva, no se convierta en un obstáculo significativo para nuevas declaraciones de “área natural protegida”.

También constituyen novedades de la Reforma el ya mencionado requisito para las empresas eléctricas de obtención de certificados de energía limpia,⁶⁷ expedidos por la Comisión Reguladora de Energía y canjeables en el mercado mayorista, así como la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), sectorizada en la Semarnat y con interesantes atribuciones de regulación ambiental.

La OCDE ha difundido en 2017 trabajos relativos a la gobernanza de los tres reguladores energéticos que operan la Reforma del sector: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH),⁶⁸ Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la ya mencionada ASEA. Estos reguladores controlan el acceso a las entidades proveedoras de servicios, vigilan la calidad de los servicios, facilitan las inversiones y protegen la neutralidad de los mercados. Las principales recomendaciones que emite la OCDE se

⁶⁶ Una importante ampliación de esta política que privilegia el conservacionismo se encontrará en el *Decreto por el que se establece la zona de salvaguarda denominada Región Selva Lacandona*, publicado en el *DOF* el 7 de diciembre de 2016. El Decreto cubre también algunas zonas que no corresponden a un “área natural protegida”. A diferencia del fallido caso ecuatoriano de la Iniciativa Yasuni-ITT, abandonada en 2013, la medida mexicana no planteó en ningún momento compensaciones internacionales.

⁶⁷ Véase la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), capítulo III “De las Obligaciones de Energías Limpias”, artículo 121.

⁶⁸ En el caso de la CNH, véase OECD, *The Governance of Regulators. Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, París, 2017.

refieren a la necesidad de reforzar la coordinación y fomentar sinergias entre reguladores, mejorar la gobernanza interna de los mismos, fortalecer los recursos humanos involucrados en su operación, reforzar los procesos de planeación estratégica, garantizar la autonomía de la ASEA. Atender estas recomendaciones podría contribuir a mitigar las dudas antes mencionadas respecto a la capacidad regulatoria del Estado en el sector energético.

Las buenas intenciones ambientales de la Reforma Energética deberán contrastarse con las disposiciones de la legislación secundaria⁶⁹ y con los resultados de su aplicación. Algunas prescripciones ambientales quedan todavía en un limbo, lo cual se puede ejemplificar en la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), que se limita a invocar “condiciones de sustentabilidad” y “principios de sostenibilidad” sin definirlos ni concretarlos. Tampoco parece adecuadamente acotado el concepto de “energía limpia”, incluido en varias disposiciones normativas,⁷⁰ y que contrasta con el más específico de “energía renovable”. La laxitud y ambigüedad de la definición es importante cuando se definen en el ámbito multilateral compromisos nacionales con ese referente.

Combustibles: robo, subsidios y “gasolinazos”

En relación con los combustibles, en particular las gasolinas y el diesel, la Reforma se centra en una liberalización de los mecanismos de comercialización, con plazos que se adelantaron posteriormente.

El tema del robo de combustibles, que ha adquirido en últimas fechas particular notoriedad, permanece fuera de los márgenes de actuación de la Reforma, y se presenta sucintamente en el recuadro de la página siguiente.

El precio de las gasolinas, que había venido sufriendo con anterioridad deslizamientos mensuales menores, se mantuvo congelado durante 2015 e incluso mostró una pequeña reducción en la primera mitad de 2016. A principios de 2017 este precio sufrió un alza abrupta, al pasar la Magna de 13.98 pesos por litro en diciembre de 2016 a 15.97 pesos por litro en febrero de 2017. En ese mismo periodo la gasolina Premium sufrió un incremento todavía mayor, cercano a 20%. El costo político de estas medidas, que los medios y la opinión pública calificaron inmediatamente de “gasolinazo”, fue muy elevado para el Ejecutivo Federal, cuya impopularidad se agravó. Esta circunstancia trajo a la luz pública una discusión sobre el tema de los subsidios a los combustibles que, en el espíritu de la Reforma Energética, deberían ir eliminándose. La pregunta, obvia, es: si los subsidios a los com-

⁶⁹ Por legislación secundaria se hace referencia aquí no sólo a las leyes reglamentarias de algunos de los artículos de la Constitución, sino también a los correspondientes Reglamentos, Reglas de Operación, Lineamientos, Normas Oficiales Mexicanas (NOM), Normas Mexicanas (NMx), que tendrán una importancia decisiva para asegurar el adecuado desarrollo de la Reforma.

⁷⁰ La Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el *DOF* el 11 de agosto de 2014, especifica 15 rubros calificables como “energía limpia”, entre los cuales figuran la “proveniente de centrales hidroeléctricas” de cualquier escala o en cualquier circunstancia, así como la nucleoelectrica. El último rubro incluye “otras tecnologías que determinen la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos, de manera directa, indirecta o en ciclo de vida”.

Robo de combustibles

La sustracción ilegal de combustibles en el sistema de ductos de Pemex no es un problema nuevo. Pero lo que era hasta hace poco una actividad marginal, artesanal, que resultaba temeraria por la frecuencia con la que suscitaba accidentes y explosiones, se volvió en los años más recientes un componente importante en la estructura operativa del crimen organizado y de sus mecanismos de apoyo. México ha contribuido al enriquecimiento del léxico, poniendo en circulación el vocablo “*huachicolero*” para referirse a quien se dedica al robo de combustible en ductos. Las sustracciones tienen ahora lugar en varios miles de tomas ubicadas en múltiples estados, entre los que se han señalado Puebla, Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz, Estado de México. Al amparo de una impunidad prácticamente total, se ha integrado un esquema delictivo sofisticado y poderoso, que cuenta con la participación de segmentos significativos de la sociedad local, la intervención de expertos en distribución de hidrocarburos y el consiguiente acceso a tecnologías modernas de construcción de ductos y ramificaciones, redes de distribución comercial en gasolineras y otros expendios, vehículos apropiados de transporte, así como la necesaria colusión de autoridades en los tres órdenes de gobierno, al menos para obtener la información indispensable. En particular, el robo de combustibles a la escala actual sería difícil de explicar sin la complicidad de algunos técnicos o extécnicos de Pemex. Los *huachicoleros* empiezan también a disponer de armamento, que utilizan para encarar al Ejército o a la Marina. Algunas estimaciones fijan el monto de las pérdidas económicas por esta actividad, para Pemex y para el país, en más de 30 000 millones de pesos tan sólo en el año de 2016.

Neutralizar estos grupos se vuelve un empeño complejo: mientras el narcotráfico pudiera tal vez enfrentarse con medidas de legalización del uso individual de psicotrópicos, al menos de algunos de ellos, resulta impensable la legalización del robo, sea de combustibles o de cualquier otra cosa. Para no seguir deslizándose hacia la situación de un Estado fallido, al Estado mexicano no le queda más remedio que asumir con eficacia y oportunidad su indeclinable función de garantizar la **seguridad pública**, y combatir éste y otros delitos semejantes con toda la fuerza de la ley. Si por fin se decidiera a hacerlo, contaría con múltiples apoyos modernos de tecnología para detectar fugas con oportunidad y rastrear el combustible robado. Ningún cambio en el régimen de propiedad de los bienes afectados podrá sustituir a una firme acción pública. Acabar con el robo de combustibles a gran escala es importante no solo para atajar pérdidas económicas, sino también y sobre todo para reafirmar la posibilidad de establecer el Estado de Derecho en el país.

bustibles constituían un problema desde antes de 2015, y existía la voluntad de eliminarlos progresivamente, entre otras cosas por su carácter socialmente regresivo en términos de la distribución del ingreso, ¿por qué se congelaron los precios de los combustibles para vehículos automotores durante año y medio a partir del año de referencia, obligando a una abrupta subida posterior?

La progresiva eliminación de subsidios a los combustibles fósiles en general ha sido una recomendación permanente emanada de múltiples foros internacio-

nales y formulada por muchos expertos. Plantearla ha sido más fácil que ponerla en práctica. Los subsidios de referencia no sólo son regresivos socialmente, sino también perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana, por el impulso a la demanda y al consumo que conllevan. A mayor consumo de combustibles, mayores emisiones a la atmósfera de contaminantes criterio y de gases de efecto invernadero. La cuantificación de los subsidios no es una operación sencilla, y existen varias metodologías para llevarla a cabo (AIE, OCDE). Se sugiere:

a) Indicar explícitamente la metodología que se adoptará para cuantificar los subsidios.

b) Plantear las medidas de eliminación de subsidios con base en los principios de **gradualismo, progresividad y predictibilidad**.

c) Establecer medidas compensatorias, que pudieran incluir una justa elevación de salarios, indispensable también por muchas otras razones.

Cualquiera que sea el resultado de los esfuerzos por eliminar los subsidios, el eventual éxito de la Reforma Energética **no** se podrá medir por el bajo nivel de los precios de los combustibles o de las tarifas eléctricas, como han planteado en numerosas ocasiones los medios oficiales, levantando expectativas que no pueden ni deben cumplirse si no se enmarcan en niveles de eficiencia mucho mayores. De cualquier forma, el precio de los combustibles no puede resultar del libre juego de un mercado, y tendrá siempre una inevitable determinación política, derivada del ejercicio de la rectoría del Estado en el sector energético.

Política energética y estrategia climática

La política energética en el marco de la Reforma actual ha quedado desvinculada de una estrategia climática consistente con el Acuerdo de París. La dimensión climática **no** se ubica en el centro de las actividades de definición de políticas públicas y de planeación en el sector energético.

El principal síntoma de esta desconexión se encuentra en la aparente creencia, extendida en todos los planteamientos documentales de la Reforma Energética, de que el único factor limitante para el uso de combustibles fósiles en México radica en la acotada capacidad de inversión y movilización de tecnologías modernas de extracción, aspecto que la propia Reforma se propone resolver. Según esta óptica, cualquier oferta que exceda la demanda nacional contribuiría a una muy deseable recuperación de las exportaciones netas, que experimentaron una marcada disminución en los últimos años.

Es legítimo preguntarse por qué tendrían que ubicarse los objetivos climáticos en el centro de la planeación energética. La argumentación incluye los siguientes elementos:

a) Un aumento de la temperatura promedio por encima del límite establecido por el Acuerdo de París representaría una seria amenaza para el desarrollo de un país particularmente vulnerable, como lo es México.

b) Según todos los estudios disponibles, el costo de una mitigación eficaz y equitativa es muy inferior a los daños derivados de un cambio climático descontrolado. Los riesgos de la inacción resultan inaceptables.

c] Si se mantienen los objetivos del Acuerdo de París, las consecuencias en términos de límites a las emisiones globales de gases de efecto invernadero se establecen mediante cálculos regidos por la física y las matemáticas, aspectos que no admiten márgenes de negociación.

d] El concepto de “presupuesto de carbono”, hoy referente inevitable, deriva precisamente del cálculo de las implicaciones para las emisiones globales de la limitación en el incremento aceptable de temperatura, adoptada mediante un consenso universal. Asumir un presupuesto de carbono, a cualquier nivel de agregación, obliga a revisar tanto la política climática como la energética.

El IPCC adoptó por primera vez este concepto en su Quinto Informe de Evaluación, de 2013. Un “presupuesto de carbono” es la máxima cantidad de carbono que se puede emitir globalmente a la atmósfera de manera compatible con una razonable probabilidad de mantener la temperatura promedio de la Tierra por debajo de un límite preestablecido.

Para una probabilidad de por lo menos 66% de no exceder el límite de 2°C,⁷¹ el presupuesto **total** de carbono referido al CO₂ sería de 1 000 Gt C (800 Gt C si se contabilizan aparte otros gases de efecto invernadero). De este presupuesto global, la humanidad ya había gastado en 2011 poco más de la mitad. El presupuesto remanente asciende como máximo 269 Gt C, o, lo que es lo mismo, **987 Gt CO₂**. Esta es la dimensión de la “escasez” de nuestro espacio atmosférico en su capacidad de absorber nuestras emisiones de gases de efecto invernadero.⁷²

A partir de este resultado, se ha analizado el potencial de emisiones de gases de efecto invernadero que resultaría de la utilización de todas las reservas conocidas de combustibles fósiles. La conclusión es inmediata: es imposible quemarlas en su mayoría. Estas reservas son de 4 a 7 veces mayores que la cantidad cuya extracción y quema sería permisible para atenerse al límite de los 2°C. Algunos analistas estiman que, para lograr las metas del Acuerdo de París, 84% de las reservas probadas de combustibles fósiles deberían permanecer en el subsuelo,⁷³ a menos que la tecnología de “captura y secuestro de carbono”, que permitiría neutralizar los gases de efecto invernadero una vez emitidos, lograra abaratar sus costos hasta extremos que son hoy por hoy inimaginables.

En la literatura técnica se denomina “*stranded assets*” (activos varados) a las inversiones en infraestructura que ya se han efectuado pero que resultan inutilizables por razones climáticas. Estas inversiones perdidas no son entelequias o lujos

⁷¹ Este supuesto sería el de más laxitud en el marco del Acuerdo de París, cuyo Artículo 2 hace referencia a mantener el incremento de temperatura “muy por debajo de 2°C”. El cálculo sería todavía mucho más restrictivo si se adoptara el límite de 1.5°C, también mencionado en el mismo Artículo del Acuerdo.

⁷² IPCC: *Quinto Informe de Evaluación*. Grupo de Trabajo I; página 20 del *Summary for Policy Makers*; 27 de septiembre de 2013. Conformarnos con sólo 50% de probabilidades de exceder el límite de los 2°C sería contrario al Acuerdo de París, y sólo incrementaría el presupuesto hasta el nivel de 1 133 GtCO₂.

⁷³ Kühne, Kjell (2016): *The Global Carbon Budget after the Paris Agreement*. Leave it in the Ground Initiative (LINGO).

al alcance sólo de países desarrollados. En China proyectos carboeléctricos que aportarían más de 300 GW de potencia adicional al sistema eléctrico del país fueron congelados por lo menos hasta que concluya el XIII Plan Quinquenal (2016-2020), por razones tanto climáticas como de contaminación ordinaria del aire. De estas infraestructuras, las correspondientes a 55 GW **ya se habían empezado a construir**, constituyendo un claro ejemplo de “*stranded assets*”.

Sobre la base del análisis de los presupuestos de carbono aceptables, la Agencia Internacional de Energía (IEA) preconiza para el sector eléctrico de su membresía una descarbonización prácticamente completa hacia 2050. Por cierto, los países miembros de la IEA han aceptado ya la incorporación de México, país que realizó con éxito los trámites para la misma, pendiente sólo de un trámite legislativo interno.

No resultaría aceptable ni para la comunidad internacional ni para la opinión pública nacional un posicionamiento de país que no asumiera una parte equitativa del presupuesto global de carbono como elemento orientador de la política de prospección, evaluación, extracción y uso en el tiempo de las reservas de combustibles fósiles.

Elementos de incertidumbre a muy corto plazo, como la evolución de los precios internacionales de los hidrocarburos, los cambios tecnológicos en el sector, la rapidez del abatimiento de los costos para la energía renovable, los descubrimientos de nuevas reservas, la dinámica de la economía nacional, el apetito de la inversión extranjera por activos mexicanos, entre otros, obligan a una revisión **anual** de la planeación energética a mediano plazo. Los parámetros climáticos antes indicados presentan en cambio rangos de incertidumbre muy reducidos, por lo que ofrecen mucha mayor estabilidad en la planeación energética.

Para reconectar la política energética con la climática se propone lo siguiente:

A. Definir mediante un esfuerzo interinstitucional, encabezado por el INECC pero con amplia participación de especialistas externos, el presupuesto de carbono que debiera asumir México en el periodo 2020-2050, basándose en consideraciones explícitas y detalladas de equidad que pudieran defenderse con éxito en los foros multilaterales.

B. Definir, por medio de ese mismo mecanismo de participación, una trayectoria precisa para las emisiones totales del país en el periodo de referencia, **congruente con el presupuesto de carbono asumido**, y que condujera a un nivel de emisiones en 2050 por debajo del establecido en el Artículo Segundo Transitorio de la Ley General de Cambio Climático vigente. La definición de esa trayectoria se expresará en tCO₂e, no como porcentajes de reducción de emisiones en relación con hipotéticas líneas de base.

C. Fijar con precisión el calendario de presentación pública de inventarios de gases de efecto invernadero de conformidad con el Art. 74 de la LGCC.

D. Contrastar con periodicidad anual los resultados que arrojen los inventarios con la trayectoria establecida para las emisiones, y activar mecanismos eficaces y oportunos de corrección de las políticas de mitigación en cuanto se evidencien desviaciones apreciables.

E. Revisar a la luz de lo anterior los compromisos climáticos asumidos y las decisiones de planeación en el sector energético.

La transición energética de México en la encrucijada

La Reforma Energética de México se encuentra apenas en su fase inicial, y aún garantizando su permanencia, su evolución se puede todavía enfrentar a rumbos divergentes. La Reforma adquirirá pleno sentido si marca el arranque de una verdadera **transición energética** en el país, que resuelva sus problemas de energía a la vez que contribuye de manera decisiva a un desarrollo bajo en carbono y resiliente.

Se necesita en primer lugar revisar minuciosamente y ajustar el conjunto de instituciones regulatorias y disposiciones legales establecidas por la Reforma actual, que establece una dicotomía artificial y a la larga insostenible entre la consideración de los hidrocarburos y la de la energía eléctrica, como si la transición energética sólo fuera de aplicación en este último ámbito. Por ello algunos de los actuales instrumentos legales se quedan cortos en relación con la promesa de su título. Este es el caso de la Ley de Transición Energética (LTE; *DOF*, 24/12/2015) y sus derivados: la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios (Acuerdo publicado en el *DOF*, 02/12/2016), así como el Programa Especial de la Transición Energética (PETE, en proceso). Todos ellos tienden a concentrarse en aspectos muy relevantes de la gestión de la energía eléctrica, pero no presentan una visión integral y de gran alcance de la energía en su conjunto. La gestión de la **oferta de combustibles fósiles** queda fuera de la discusión, como si fuera objeto de una política minera más que energética, ni se diga climática. Esta visión sólo resultará funcional cuando los recursos petrolíferos no estén “condenados al fuego” y sean básicamente materia prima para una transformación industrial.

Dada la actual proliferación de leyes, reglamentos, programas en diversos sectores relacionados con la energía no debe sorprender que se requiera una armonización de las disposiciones desde la perspectiva de una verdadera “*energiewende*” a la mexicana, de carácter integral.

El sistema legal energético necesita completarse definiendo las disposiciones secundarias faltantes, así como una estrategia cuidadosa de implementación de las mismas. Al mismo tiempo, con base en las disposiciones ya existentes, hay que impulsar con toda decisión las políticas, programas e instrumentos para mejorar la eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables, aprovechando las nuevas circunstancias económicas que favorecen su implantación.

En lo inmediato, se tendrá que revisar la actual estrategia de aprovechamiento de la oferta de gas natural y de combustibles provenientes de Estados Unidos, o incluso de adquisición a bajo precio de infraestructuras de refinación subutilizadas en la zona del Golfo de México. Ante la posibilidad de una confrontación comercial y política desencadenada por el actual gobierno del país vecino, habrá que pensar en asumir el costo de la seguridad, y ubicar inversiones estratégicas en territorio nacional.

La necesaria mejor articulación de la política climática con la energética, incluyendo la adopción antes mencionada de un presupuesto de carbono para México, constituirá un elemento fundamental para los ejercicios de planeación pendientes.

En este contexto, y por lo menos mientras no se definan los parámetros de planeación correspondientes y se establezcan las más estrictas salvaguardas ambientales y sociales, convendrá dejar de lado la tentación de impulsar, desde ahora, la exploración y la subsiguiente explotación a gran escala de los recursos de hidrocarburos de aguas profundas en el Golfo de México o de formaciones de lutita en el noreste del país, accesibles mediante *fracking* o fractura hidráulica.

A descartar estas tentaciones contribuirán los bajos precios internacionales de los hidrocarburos, hoy estancados, así como el desconocimiento de las condiciones locales del subsuelo en el país por parte de quienes detentan hoy estas tecnologías.

En el marco de una nueva economía climática, la transición de los combustibles fósiles hacia las energías renovables se presenta en todo el mundo como un lento pero inexorable tsunami transformador. La cuestión no es saber si ocurrirá —de hecho ya está ocurriendo— sino cuál será su velocidad de avance y sus implicaciones en todos los órdenes. La conciencia de su inevitabilidad, que pudo haber desempeñado un papel en la adopción por consenso del Acuerdo de París, ha determinado ya cambios en la estrategia de largo plazo de grandes empresas petroleras,⁷⁴ algunas de las cuales empiezan a incursionar en la explotación de fuentes renovables de energía y otras inversiones “verdes”, compatibles con un futuro “bajo en carbono” y resiliente. En México, las empresas productivas del Estado, Pemex en particular, deberán iniciar una diversificación y una prudente transición hacia un objetivo energético amplio, que garantice su funcionalidad futura.

La Administración Pública Federal que inicie funciones a fines de 2018 se enfrentará a decisiones difíciles en el sector energético, de mayor relevancia aún que el lanzamiento de la Reforma de 2013. Estas decisiones, que acotarán el futuro a mediano plazo de la Reforma misma, podrán definir el alcance y los ritmos de avance de la cada vez más indispensable Transición Energética, que adquirirá visos de una nueva Revolución Industrial.

⁷⁴ A título de simple ejemplo, la compañía noruega Statoil ha anunciado ya inversiones cuantiosas para la explotación eólica en el Báltico y en las costas escocesas. Otras compañías, como Shell o la francesa Total, empiezan a diversificar sus inversiones dirigiendo algunas de ellas hacia actividades sustentables, ajenas a su ámbito de acción tradicional. Compañías caracterizadas por su conservadurismo, como Exxon Mobil, empiezan a mostrar alguna apertura en ese mismo sentido, expresando en forma explícita su apoyo al Acuerdo de París. Saudi Aramco, la mayor compañía petrolera del mundo, también ha empezado a plantear actividades de diversificación.

Para derrotar a la economía en las sombras*

Joseph E. Stiglitz** y Mark Pieth***

Prólogo

Los “Panama Papers” pusieron al descubierto algo de cuya existencia se sospechaba desde hacía tiempo: las guaridas del secretismo —despachos, sociedades o compañías que ocultan flujos financieros globales de maneras indetectables hasta para los funcionarios encargados de aplicar las leyes y regulaciones en los distintos países del mundo— son una herramienta útil para personas que incurren en múltiples actividades ilícitas, desde la evasión impositiva hasta la corrupción, e incluso la pornografía infantil. En sentido estricto, las guaridas del secretismo facilitan esas actividades, porque si los flujos de dinero quedaran al descubierto resultaría más sencillo identificar a los perpetradores y aplicarles todo el peso de la ley. Aunque los gerentes de los bancos, los abogados que tejen la impenetrable red de sociedades anónimas y los funcionarios que aprueban leyes para garantizar el secretismo se vean a sí mismos como meras personas que “hacen negocios” para su prosperidad, la de sus empleados y la de su país, sería más correcto encuadrar a los agentes de esas guaridas en la figura de cómplices.

* Publicado originalmente en la revista *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, noviembre de 2016, Fundación Friedrich Ebert.

** Economista estadounidense, profesor de la Universidad de Columbia. En 2001 le fue otorgado el Premio Nobel de Economía. Fue primer vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial. Su libro más reciente es *El euro. Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa* (2016).

*** Profesor suizo de derecho penal, especializado en el delito económico y organizado. Presidió el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho durante 24 años y participó en el Comité Independiente de Investigación sobre el programa Petróleo por Alimentos de la ONU.

Los autores deseamos agradecer a la Fundación Friedrich Ebert su colaboración en este proyecto. También extendemos nuestro cálido reconocimiento a Kathrin Betz, Christine Capilouto, Andres Knobel, Julia Schnatz, Gabriel Silva, Jagtaran Singh, Adriana Tache y Angela Mary Woodall, por sus aportes a nuestra investigación.

Traducción de Lilia Mosconi.

El presente informe toma la posta donde la dejaron los Panama Papers. Mientras que los documentos filtrados describen lo que ocurría tras el secretismo confidencial, nuestro informe indaga qué pueden (y deben) hacer, tanto los países de la comunidad internacional, como las guaridas del secretismo.

Este informe surge de nuestra participación en el Comité de Expertos Independientes que designó el presidente panameño en 2016, tras el escándalo de los Panama Papers, con el fin de evaluar y recomendar reformas legales e institucionales por cuya vía el país pudiera asumir su papel de buen ciudadano global en la lucha contra la elusión y la evasión fiscal, la corrupción y el lavado de dinero, sin necesidad de abandonar por ello su trayectoria de desarrollo sostenible a largo plazo.

Durante los últimos 10 años, la República de Panamá se estableció como centro logístico de las Américas, apuntalada en las ventajas naturales del canal interoceánico y la ubicación geográfica. Hoy es una economía diversificada, con un sector de servicios que predomina sobre las prósperas industrias de la manufactura y el turismo. Estos avances le permitieron reducir en 8% el índice de pobreza a lo largo de los últimos seis años, mediante el aumento de la inversión en sistemas públicos universales de educación y salud.¹ Al mismo tiempo, Panamá introdujo importantes reformas jurídicas que repercutieron positivamente en el crecimiento y la transformación del país.²

Pese a este notable progreso, Panamá ha avanzado cuesta arriba en su lucha por borrar el estigma de “Estado narco” que adquirió durante el gobierno *de facto* de Manuel Noriega, en los años ochenta. Los Panama Papers parecen haber reforzado esa imagen, aunque ni siquiera 20% de las empresas implicadas eran realmente panameñas. La historia del país, aparejada al origen de los documentos —un despacho jurídico panameño que operaba en múltiples jurisdicciones— y al título bajo el cual se difundió la noticia —sin duda elegido por las cualidades mnemotécnicas de la aliteración— se reforzaron mutuamente para colocar a Panamá en el centro de la atención mundial.

El Comité de Expertos Independientes se abocó a la tarea de dilucidar qué medidas era necesario que tomara el Estado panameño para posicionarse como buen ciudadano global, a fin de desempeñar mejor su papel de centro logístico y

¹ Entre 2008 y 2014, un periodo que incluyó la crisis financiera mundial, Panamá logró reducir la pobreza de 26.2 a 18.7%. Banco Mundial: “Panamá: panorama general”, disponible en <www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>. Véase también Gobierno de Panamá (2014).

² Aunque el sistema bancario panameño no haya sido siempre un modelo de transparencia y buena regulación, en los últimos años se instituyeron reformas regulatorias que apuntaban a solucionar estas deficiencias. Véase el Decreto Ejecutivo núm. 55, del 1 de febrero de 2012 (que modifica el Decreto Ejecutivo núm. 1 del 1 de enero de 2001, que a su vez reglamenta la Ley 42, del 2 de octubre de 2000). Otros cambios legislativos del sistema jurídico panameño establecen un régimen de custodia para las acciones al portador y la identificación de los beneficiarios finales en la constitución de entidades. Véase la Ley núm. 18, del 23 de abril de 2015 (modifica la Ley 47 del 6 de agosto de 2013), y la Ley núm. 23, del 27 de abril de 2015 (ordena que las instituciones jurídicas y financieras identifiquen y registren a los propietarios/beneficiarios finales de sus clientes corporativos; y en caso de que el beneficiario final sea una persona jurídica, la ley exige continuar con el proceso de identificación hasta que aparezca una persona física). Panamá también ha accedido al intercambio automático de información a partir de 2018.

atraer inversiones extranjeras. En el telón de fondo también se cernían amenazas —algunas sutiles y otras no tanto— que abarcaban desde la suspensión de relaciones corresponsales con bancos de países desarrollados hasta una diversa gama de sanciones adicionales propuestas por los países del G-20. A todas luces, tales sanciones asestarían un golpe devastador a la estrategia de crecimiento a largo plazo de la economía panameña, así como a los esfuerzos del país por desarrollar la sostenibilidad, reducir la pobreza y crear una prosperidad compartida.

Algunos actores de Panamá temen que el país quede en posición de desventaja competitiva si toma medidas demasiado enérgicas para restringir el secretismo, mientras otras sociedades que no quedaron tan expuestas continúan con sus prácticas habituales. De hecho, algunas de las guaridas del secretismo más flagrantes son firmas dependientes —e incluso internas— de los países desarrollados. Cualquier observador de la escena global percibe que el mundo suele ser muy injusto: bajo una plétora de declaraciones hipócritas, lo que cuenta es el poder. Los mismos países desarrollados que han permitido la continuación de estas prácticas reconocen a las fuerzas políticas que actúan dentro de su territorio en demanda de acciones concretas para poner coto a la evasión y la elusión fiscal, así como al lavado de activos. Panamá tiene que lidiar con estos aspectos de la *Realpolitik*.

Nosotros esperábamos aportar recomendaciones a un informe con propuestas de reformas que, sin costos significativos para el país, lo dejaran en condiciones de convertirse en un modelo a seguir. Sin embargo, eso no pudo ser. Al principio de las deliberaciones habíamos exigido que nuestro informe se hiciera del conocimiento público, cualesquiera fueran sus resultados, luego de un tiempo prudencial para que el gobierno formulara su respuesta. Habíamos dejado a criterio del gobierno la determinación del plazo que creyera necesario. Cuando el gobierno se negó a ofrecer esta garantía, creímos que nuestra única alternativa era la renuncia. Nos parecía obvio que un informe sobre transparencia desprovisto en sí mismo de transparencia no tenía posibilidades de ser creíble. Y había que predicar con el ejemplo.³

No obstante, el desafío que enfrentaba el Comité —determinar los pasos necesarios para acabar con las guaridas del secretismo, que han desempeñado un papel protagónico como auspiciantes de la elusión y la evasión fiscal, la corrupción, el narcotráfico y otras actividades socialmente execrables, en la medida en que ofrecen un refugio seguro donde esconder el botín de esas actividades ilícitas— sigue siendo tan imprescindible hoy como lo era en los días de nuestras deliberaciones iniciales. A lo largo de los últimos años, la globalización ha ocupado el centro de una encendida polémica entre partidarios que se explayan en sus beneficios y críticos que hacen hincapié en sus costos. Y es innegable que la globalización tiene muchas facetas. Pero sólo sobre una de ellas existe un amplio acuerdo: un mundo de globalización positiva no tiene espacio para guaridas del secretismo. Junto con el desplazamiento de terroristas a través de las fronteras, estas jurisdicciones se cuentan entre los aspectos más oscuros de la globalización.

³ Véase una crónica más detallada de nuestra intervención en Stiglitz y Pieth (2016).

Dado el tiempo y el pensamiento invertidos en esta faena —trazar un programa de lucha contra las guaridas del secretismo—, creemos que el paso más oportuno y constructivo para seguir adelante era la publicación del presente informe. Nuestro propósito es hacer frente a este problema sistémico y global mediante la elaboración de recomendaciones —aplicables a todos los países— para sacar a la luz la economía que está en las sombras y, a la larga, clausurarla definitivamente.

Con ese designio está escrito nuestro informe.

I. Introducción

En el mundo entero crece el consenso en torno a la idea de que las guaridas del secretismo —sociedades que socavan los parámetros internacionales de transparencia corporativa y financiera— plantean un problema de alcance global: estas sociedades facilitan el lavado de activos,⁴ así como la elusión y la evasión fiscal,⁵ e *ipso facto* promueven actividades delictivas y una desigualdad de niveles inadmisibles en la distribución mundial de la riqueza. Los problemas mundiales derivados del secretismo y la falta de transparencia se han incrementado a lo largo de los años y, como era de esperarse, a la par han crecido las iniciativas para ponerles freno, junto con los consecuentes abusos del sistema corporativo y financiero global. Hoy los ciudadanos cuestionan la propia existencia de los centros financieros extraterritoriales (*offshore*). Los estadounidenses exigen saber por qué uno de los candidatos presidenciales de 2012 guardaba su dinero en un centro extraterritorial. ¿No había en Estados Unidos servicios con suficiente competencia profesional para administrar su patrimonio? ¿O acaso el centro extraterritorial ofrecía beneficios impositivos o de otro tipo (disponibles para los ricos, que tienen los medios para acceder a esos centros, pero no para los demás)? Porque el dinero no crece más rápido en las islas Caimán y otros centros *offshore* por alguna propiedad especial de la luz solar. En todo caso, el problema es la *falta* de luz.

Si hubiera alguna deficiencia en el sistema regulatorio de Estados Unidos o de Europa que obligara a efectuar ciertas transacciones en otra parte, lo correcto sería solucionarla. Pero si lo que motiva la opción por los centros extraterritoriales es el mero propósito de burlar el fisco y las regulaciones, ¿no correspondería clausurar esos centros extraterritoriales de buenas a primeras, o bien obligarlos a cumplir y hacer cumplir las normas regulatorias e impositivas internacionales? Los documentos publicados por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), que revelaron la escala masiva de la elusión fiscal y el tenor de otras actividades “irregulares” que ocurren a diario en los centros financieros —tanto convencionales como extraterritoriales— apenas agudizaron una suspicacia pública ya existente en relación con las guaridas del secretismo e intensificaron la demanda previa de acciones concretas.

⁴ “El lavado de dinero es el procesamiento de... rentas delictivas con el fin de disfrazar su origen ilegal”. Véase Glosario de las Recomendaciones del GAFI [Grupo de Acción Financiera Internacional Contra el Blanqueo de Capitales], disponible en <www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering>.

⁵ La evasión fiscal se define como la reducción de los impuestos debidos por medio de maniobras fraudulentas (es decir, ilegales), mientras que la elusión fiscal es la minimización de la carga tributaria por medios que no contravienen la ley (*Black's Law Dictionary*, 2ª ed., 2001).

Esta situación desencadena una serie de interrogantes, tanto para la comunidad internacional como para cualquier país que desee mantener su estatus de centro financiero activo en el corazón de esa comunidad: ¿qué es posible hacer en relación con el secretismo y la falta de transparencia? ¿Cuáles son las diversas formas que adopta el secretismo? ¿Qué características debería tener un sistema globalmente eficaz de almacenamiento y transmisión de datos entre los países de la comunidad internacional, y qué pueden hacer esos países para evitar toda complicidad con los actores nocivos de la economía en las sombras? En otras palabras, ¿cómo se construye la buena ciudadanía global de la información?

A lo largo de los últimos 40 años, el mundo ha llegado a comprender mejor las secuelas aparejadas a la falta de transparencia. En el campo de la economía se desarrolló una entera rama específica sobre el tema, cuyos representantes ganaron múltiples premios Nobel por esclarecernos sobre las consecuencias de la información imperfecta. Los teoremas convencionales sobre la eficiencia del mercado se basaron en el supuesto de la plena información; cuando la información es imperfecta —sobre todo, cuando una persona dispone de información que las demás ignoran, que en definitiva es lo que entendemos por *secretismo* y *falta de transparencia*—, la economía en general no es eficiente:⁶ una parte puede y suele sacar ventaja de la otra. Por esa razón, todos los países promulgan leyes sobre el fraude y la divulgación del contenido de los productos de consumo, los valores, etc., con penas severas a fin de garantizar que la información sea veraz.

También en las áreas de la política y el gobierno ha avanzado el conocimiento de los peligros que encierra el secretismo. El secretismo es la base de casi toda la corrupción y, como dice la sabiduría popular, “donde entra aire y sol, no entra el doctor”. Con transparencia no existirían las componendas especiales por cuya causa un gobierno recibe menos de lo debido por los bienes que provee, o paga más de lo necesario por los que procura.⁷

En el mundo hay un abanico muy diverso de actitudes frente al secretismo y la transparencia. En Noruega, Suecia y Finlandia, por ejemplo, las declaraciones impositivas se publican en internet. La actitud de estos países es: ¿acaso alguien tiene algo que esconder? Si los ingresos son honestos, ¿cuál es el problema de divulgarlos? En el otro extremo del espectro hay países como Filipinas, que tipifican la divulgación como invasión de la privacidad y castigan a quien difunde datos de los contribuyentes.⁸

⁶ Este argumento, que echa por tierra la teoría de “la mano invisible” de Adam Smith, fue desarrollado por Greenwald y Stiglitz (1986).

⁷ A veces el secretismo no se usa para este tipo de actividades pecuniarias ilícitas, sino para la mera promoción de una agenda política. Daniel Moynihan, uno de los senadores más influyentes de Estados Unidos, publicó un libro categórico sobre las consecuencias del secretismo, bajo el escueto título de *Secrecy*. De acuerdo con su argumento, el secretismo surtió el efecto de extender e intensificar la Guerra Fría. Véase Moynihan (1998). La bibliografía sobre el tema es inmensa; por ejemplo, Stiglitz (2001; 2002); Florini (2007).

⁸ Ley de la República núm. 8424, del 11 de diciembre de 1997 (prohíbe la divulgación de declaraciones impositivas, penándola con una multa de 50 000 a 100 000 pesos filipinos, más dos a cinco años de prisión para empleados de la Agencia de Rentas Internas [BIR], y de 2000 pesos filipinos más seis meses a cinco años de prisión para otros individuos).

Si las decisiones en materia de transparencia y privacidad no acarrearán consecuencias sociales, cada individuo podría decidir según su criterio cuál (y cuánta) es la información que está dispuesto a divulgar. Pero las consecuencias sociales de esas decisiones son enormes. La mayoría de las actividades destructivas para la sociedad —las que atentan contra el propio tejido social— ocurren bajo la tapadera del secretismo. Si las ganancias mal habidas en el delito, y especialmente en la corrupción, se vuelven rastreables y detectables, aumentan las probabilidades de encarcelar a quienes caen en esas prácticas. Y esta circunstancia, a su vez, reduce en gran medida los incentivos para incurrir en actividades que destruyen el tejido social.

El secretismo también atenta contra la capacidad de garantizar que todos hagan sus aportes. Si aún viviéramos en una simple sociedad agrícola, donde cada familia cultivara sus propios alimentos y confeccionara su propia ropa, sería razonable argumentar sobre la escasa necesidad del Estado y el consecuente bajo costo de ocultar la información sobre el ingreso. En épocas anteriores, gran parte del gasto gubernamental se destinaba a la guerra. Pero la compleja sociedad moderna necesita recaudar grandes sumas de dinero para funcionar, para promover el crecimiento y para tratar de distribuir con equidad los frutos de ese crecimiento. Tenemos, por ejemplo, que invertir en infraestructura, en educación, en salud, en investigación básica y en muchas otras necesidades públicas. Para que la sociedad funcione bien, todos tienen que aportar lo que les corresponde. Sin embargo, hay individuos que pretenden aprovechar las ventajas de los servicios públicos sin pagar nada a cambio. Si se permiten estas cosas, el entero andamiaje del contrato social puede derrumbarse.

La globalización ha redundado en una economía global, pero no en un gobierno global. Si hubiera un gobierno global, casi sin duda aplicaría una estricta legislación que obligara a los bancos y otros operadores financieros de todos los países a acatar ciertas normas de transparencia. Un gobierno de estas características percibiría el efecto corrosivo del secretismo y haría todo lo posible por combatirlo. En ausencia de un gobierno mundial, los actores más fuertes tienen capacidad efectiva para forzar a los demás a acatar las normas que ellos imponen, mediante la simple amenaza de cerrarles el acceso a su sistema financiero. Y de hecho, numerosos estadounidenses han reclamado a su gobierno que cortara todo tipo de vínculos con las sociedades que no acatan las normas globales (incluso las jurisdicciones confidenciales de su propio territorio), con miras a desactivar en la práctica todas las guaridas del secretismo. Mucha gente de todo el mundo atribuye la existencia de estas guaridas al sólo hecho de que Estados Unidos y Europa hayan apartado la vista, bajo la influencia de su propio 1%. Estos actores poderosos aún no han emprendido acciones decisivas, en parte debido a la demora en ordenar su propia casa. Pero en sociedades con una creciente desigualdad, cada vez queda menos margen de tolerancia a la situación. Por lo tanto, hay una posibilidad real de que a la larga se clausuren las guaridas: las iniciativas actuales no son sino la primera etapa de un embate mucho más agresivo.

En un mundo globalizado, allí donde exista un bolsillo secreto, habrá fondos que fluyan hacia él. Por eso el sistema de transparencia debe ser global. Estados

Unidos y la Unión Europea son cruciales en la etapa de inclinar la balanza hacia la transparencia, pero este será solo el punto de partida: cada país debe desempeñar su papel de ciudadano global en aras de clausurar la economía en las sombras; y es fundamental que en las actuales guaridas del secretismo aparezcan algunos líderes capaces de demostrar que existen modelos alternativos de crecimiento y desarrollo.

En el presente Informe intentamos abordar estos aspectos del secretismo y ofrecer recomendaciones para comenzar a torcer el brazo a la economía en las sombras, hasta que, a la larga, podamos clausurarla del todo. En la sección II exploramos el fenómeno global de las guaridas del secretismo —las estructuras que impiden la detección de los fondos ilícitos— y los riesgos que se derivan de esa opacidad. La sección III describe los actuales esfuerzos e incipientes normas internacionales para controlar la economía en las sombras. En la sección IV ofrecemos recomendaciones aplicables a todos los países para cerrar los canales globales del secretismo. Por último, en la sección V explicamos por qué consideramos que estas medidas son necesarias para la supervivencia de la globalización.

II. Secretismo, privilegios impositivos y carrera a la baja

Los Panama Papers y otras filtraciones de datos,⁹ que sin duda continuarán saliendo a la luz, han dejado en claro los riesgos que corren quienes facilitan el oscurecimiento de los flujos financieros. Algunos de estos flujos pueden tener antecedentes completamente legales, pero los que abundan son bastante más turbios. Los Panama Papers revelaron que los despachos jurídicos involucrados¹⁰ —que operaban en todo el mundo, tanto en otras guaridas extraterritoriales como en grandes centros financieros tradicionales— habían abierto y mantenido empresas fantasma, fideicomisos, fundaciones privadas y otras entidades para que funcionaran como componentes de las así llamadas “estructuras” por donde fluye el dinero. Estas construcciones complejas están formadas por empresas con propietarios y beneficiarios desconocidos (ocultos tras directores nominales y acciones

⁹ Los casos “Swiss Leaks”, “Luxembourg Leaks” y ahora “Bahamas Leaks” ofrecen abundantes detalles sobre el extendido uso de despachos fiscales y confidenciales. Véanse las descripciones completas en <www.icij.org/projects>.

¹⁰ La firma Mossack Fonseca comenzó a operar hace más de 40 años, en los años setenta, una década que muchos describen como la época dorada de las empresas *offshore*. En Panamá se la conoce popularmente como el despacho jurídico que empezó a ofrecer los servicios de cuentas extraterritoriales. La firma comenzó por establecer empresas en Panamá, sacando partido de las leyes corporativas particularmente laxas que regían en el país. Sin embargo, después de la invasión estadounidense (que puso nerviosos a los inversores), Mossack Fonseca trasladó sus principales operaciones a las Islas Vírgenes Británicas, las cuales pronto se convirtieron en su sede central de operaciones. Estas islas también ofrecían la ventaja agregada de contar con un sistema jurídico dependiente de los tribunales británicos, que ofrecía una sólida garantía de seguridad a los inversores. Durante los años subsiguientes, el despacho prosperó y estableció varias sucursales internacionales, que lo convirtieron en el cuarto proveedor de servicios *offshore* más grande del mundo. A medida que se expandían sus operaciones, crecía su reputación, que a la vez atraía nuevos negocios. Véase Luke Harding, “Mossack Fonseca: Inside the Firm that Helps the Super-Rich Hide their Money”, *The Guardian*, 8/4/2016 (fecha de consulta: 12/10/2016).

al portador)¹¹ y múltiples cuentas en jurisdicciones con leyes estrictas de secreto bancario e ínfima probabilidad de cooperación con autoridades extranjeras. Las estructuras están organizadas por agentes fiduciarios, en su mayoría abogados, que suelen ejercer en jurisdicciones donde su actividad está sujeta a exiguas regulaciones y usan el privilegio de la relación entre abogado y cliente para enmascarar la identidad de las personas a quienes prestan servicio.

Aun cuando pudieran existir algunos usos legítimos de ciertos servicios que se ofrecen en las guaridas fiscales,¹² los Panama Papers han arrojado luz sobre un amplio espectro de abusos indignantes que son facilitados por dichas estructuras: además del liso y llano fraude impositivo por parte de personas y empresas privadas, otro grupo de casos indica que las estructuras fueron utilizadas por funcionarios públicos, ministros y hasta los propios jefes de Estado para encubrir conflictos de interés, o incluso delitos de cohecho, corrupción y malversación. Un tercer grupo expuso la utilización de esas estructuras para el lavado de dinero por parte del delito organizado. En un caso especialmente atroz, un cliente del estudio panameño lideraba una red rusa de prostitución infantil, cuyos miembros raptaban, violaban y vendían a niñas huérfanas. De acuerdo con el ICIJ, cuando la firma descubrió acusaciones relacionadas con la actividad de su cliente, determinó que no tenía obligación legal de denunciarlo.¹³ He ahí cómo estas estructuras permiten, e incluso incentivan, abusos inhumanos contra los más vulnerables.

Por otra parte, muchas empresas globales respetadas también usan y desarrollan estas estructuras con el propósito de eludir el pago de impuestos sobre rentas colosales, que se cuentan por billones de dólares.¹⁴ Con la asistencia de despachos jurídicos y firmas contables (e incluso algunos gobiernos, que proveen regulaciones impositivas secretas para autorizar dichas estructuras, tal como lo revelaron las filtraciones de Luxemburgo (informalmente apodadas “LuxLeaks”), las grandes empresas multinacionales desplazan sus ganancias desde el lugar donde se desarrolla la actividad económica hacia jurisdicciones de impuestos bajos o nulos, mediante la manipulación de los precios de transferencia y otros pagos artificiosos al exterior, con lo que cargan los costos sociales sobre las espaldas del lugar que generó las ganancias.

Además, ciertos gobiernos a menudo complementan el uso de estas estructuras con la provisión de zonas económicas libres de impuestos y regímenes impositivos preferenciales para las sociedades constituidas en su territorio, que están sujetas a escasas o nulas obligaciones impositivas, siempre y cuando no se involucren en la economía local. Pero lo más alarmante de todo es el hecho de que tales procedimientos son completamente legales. Y sin embargo, los privilegios impositi-

¹¹ Las acciones al portador son instrumentos negociables que otorgan la titularidad de una entidad jurídica a quien tenga en su poder el certificado de la acción al portador. Véase Glosario de las Recomendaciones del GAFI, disponible en <www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering>.

¹² Véase el artículo de investigación de Christine Capilouto, “A More Nuanced Argument for Tax Havens”, 1/10/2016 (en poder de los autores).

¹³ Véase Obermayer y Obermaier (2016).

¹⁴ Tax Justice Network estima esta suma en 21 a 32 billones de dólares. Véase Henry (2012).

vos son cuestionables por dondequiera que se los mire: no sólo burlan las leyes tributarias de terceros países, sino que además atentan contra el Estado de Bienestar en el hemisferio norte, contra el desarrollo en el hemisferio sur, contra las inversiones en infraestructura, tecnología y educación en todas partes, y —por ende— contra el crecimiento mundial.

¿Cuáles son, si es que los hay, los beneficios sociales que arrojan estas componendas complejas y opacas? Porque sus altísimos costos sociales son cada vez más inocultables. Desde una perspectiva global, esta forma de competencia es destructiva. Desde una perspectiva fiscal, tales estructuras no generan mayor actividad económica, sino el mero desplazamiento de actividades desde un lugar hacia otro; o bien, en algunos casos, sólo la *apariencia* de un desplazamiento. De hecho, la competencia fiscal redundante en mayor desigualdad y peores servicios públicos. Aún más inquietante es su nexos con el secretismo: una faceta típica del lavado de activos es el desplazamiento de ganancias ilícitas a guaridas del secretismo, no sólo para ocultar el origen de los fondos, sino también para eludir las cargas fiscales.

No obstante, algunos países insisten en considerar la estrategia de baja imposición y mínima regulación como parte de su ventaja competitiva. Según esta teoría, aun cuando un país no reciba ingresos fiscales directos de una empresa que opta por constituirse en su territorio, la actividad económica que se propicia es beneficiosa y, en parte, será gravada por medio de impuestos indirectos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los costos superan abrumadoramente a los beneficios, ya que estos regímenes obstaculizan la innovación local y crean una élite interna para salvaguardar los intereses de quienes lucran con las guaridas del secretismo, así como toda inversión extranjera que puedan generar.

Es crucial tener presente que, a mayores privilegios fiscales, mayor atracción para el lavado de activos. En consecuencia, si un país opta por ofrecer privilegios fiscales indebidos, necesitará una transparencia más plena, un refuerzo de la supervisión y constancia en la aplicación de la ley. Si un país opta por mantener los privilegios impositivos, deberá abrir los libros de todas las empresas que se benefician con ellos a cualesquiera inspecciones de la comunidad internacional, con lo cual las someterá a un escrutinio más estricto, generará más demandas de endurecimiento en la aplicación de la ley y correrá mayor riesgo de enfrentar la censura internacional si se comprueba su laxitud. Ese país debe tomar en cuenta estos costos cuando analice los costos y beneficios de continuar con el régimen preferencial.

Por otra parte, con o sin regímenes impositivos preferenciales, hay preguntas importantes que es preciso plantear en relación con las estructuras opacas de los centros financieros extraterritoriales: ¿por qué la empresa/el fideicomiso/la fundación se constituye en un centro financiero *offshore*? ¿Cuáles son los beneficios que obtiene allí y que no habría recibido de constituirse en uno de los países donde lleva a cabo sus actividades económicas? La respuesta de la comunidad internacional ante las crecientes y legítimas inquietudes en relación con los costos del secretismo es demandar mayor transparencia por parte de todos: los sectores financie-

ros y empresariales, las fundaciones y los fideicomisos opacos, y los profesionales que les brindan servicios. Después explicaremos con mayor detalle qué entraña la transparencia para las personas jurídicas (empresas, fideicomisos, fundaciones, etc.), sea cual fuere el tipo de jurisdicción donde se hayan constituido: la identidad de los beneficiarios finales o efectivos, el lugar donde se llevan a cabo sus actividades económicas, los montos de sus ganancias globales y los impuestos debidos/pagados en cada país. En la sección que sigue se esbozan las iniciativas que ha puesto en marcha la comunidad internacional para lidiar con estos problemas.

III. Normas internacionales de transparencia financiera e impositiva

Desde 2009, frente al panorama de crisis financiera y vaciamiento de las arcas públicas, la lucha mundial contra la elusión, la evasión y la opacidad financiera ha ganado nuevo terreno. Resulta cada vez más obvio que las estructuras del sistema financiero global facilitan la circulación de los así llamados “flujos financieros ilícitos” (según la definición más común, “dinero obtenido, transferido o empleado de manera ilegal, que cruza las fronteras”).¹⁵ Estos flujos socavan el imperio de la ley, exacerban la desigualdad y tienen un impacto sumamente nocivo, sobre todo en los países en desarrollo, donde los sectores más pobres padecen severas privaciones que continúan infringiendo sus derechos humanos (sociales y económicos, así como civiles y políticos).¹⁶

Vivimos en una época de capacidades económicas, tecnológicas y administrativas que permiten abordar con eficacia el problema de la extrema pobreza. Pero lo que en verdad necesitamos es reformar el sistema global de guaridas del secretismo para evitar el drenaje de los presupuestos estatales, especialmente los del mundo en desarrollo.¹⁷ Por otra parte, incluso los países desarrollados están tomando conciencia de las enormes magnitudes que alcanzan las riquezas escondidas en centros extraterritoriales, de la agresiva elusión fiscal que desguaza los presupuestos públicos, de su efecto corrosivo en la voluntad de cumplir con las obligaciones tributarias y de su relación causal con la creciente desigualdad, identificada cada vez más como uno de los problemas mundiales más acuciantes. Y como si esto fuera poco, las guaridas del secretismo también facilitan la corrupción y otras actividades ilícitas que carcomen la fibra vital de todas las sociedades. Frente a las incontenibles demandas democráticas de enfrentar estos problemas, se ha redoblado la coordinación mundial en pos de incrementar la transparencia, tanto financiera como impositiva.

1. Transparencia financiera

La caída del muro de Berlín y la apertura del Este intensificaron la globalización económica, con consecuencias positivas y negativas. Casi al mismo tiempo surgió la regulación internacional contra el lavado de activos, la corrupción y el financia-

¹⁵ Banco Mundial, *Illicit Financial Flows*, disponible en <www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/illicit-financial-flowsiffs>.

¹⁶ Véase Sepúlveda (2014).

¹⁷ Véase Pogge y Mehta (2016).

miento del terrorismo. La comunidad internacional ha adoptado una serie de convenciones emblemáticas en el área del delito económico y organizado, comenzando por la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, de 1988; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), incluido su protocolo sobre trata de personas; la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros (1997); la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), así como varios acuerdos más específicos sobre corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El denominador común de estos acuerdos internacionales es la necesidad de prevenir el uso del sector financiero con fines ilícitos.

Las normas internacionales contra el lavado de activos y la corrupción constituyen una mezcla de ley “dura” y ley “blanda”, apuntalada por rigurosos mecanismos de control que se promueven con fuerte compromiso político, perfeccionada por asociaciones empresariales y grupos multilaterales, e incorporada a los ámbitos nacionales por medio de su traducción a regulaciones internas. Esta mezcla de normas se aplica en procuradurías y tribunales para definir la responsabilidad empresarial en casos de lavado y corrupción.¹⁸ En líneas generales, este tipo de sistema “corregulatorio” (que nació en el área de los derechos humanos) ha resultado eficaz en diversos campos, como las iniciativas contra el lavado de activos, contra el financiamiento del terrorismo y contra la corrupción.

La identificación del beneficiario final ha pasado a ser un requisito clave de la transparencia. A diferencia del beneficiario o propietario nominal, el beneficiario final es la persona física que disfruta el uso y el título de la propiedad sin necesidad de figurar como propietaria legal.¹⁹ A primera vista, puede parecer una obviedad demandar —como norma de alcance mundial— registros públicos de empresas que incluyan la identidad de sus beneficiarios finales. De hecho, el Reino Unido y Francia han establecido registros públicos de propietarios de empresas.²⁰ Sin embargo, hoy la obligación primordial de identificar al beneficiario final se delega

¹⁸ Véanse Pieth (2007; 2008a; 2008b).

¹⁹ El término *beneficiario final* de un activo o una entidad jurídica se refiere a la(s) persona(s) natural(es) que en última instancia posee(n) o controla(n) el activo o la entidad jurídica, o la persona física en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas físicas que ejercen el control efectivo final sobre una entidad o estructura jurídica. Véase el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, disponible en <www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>, o definición de *beneficial owner* en <www.fatf-gafi.org/glossary/a-c/>.

²⁰ Desde el 6 de abril de 2016, todas las empresas del Reino Unido tienen la obligación de identificar y registrar a sus propietarios/controladores. Véase Parte 21A de la Ley de Empresas (Companies Act) de 2006. El Reino Unido también se ha comprometido a implementar un registro central de beneficiarios finales o “personas con control significativo”, públicamente accesible. Véase Proyecto de Ley sobre el Pequeño Emprendimiento, la Empresa y el Empleo [Small Business, Enterprise, and Employment Bill], cláusula 70 y anexo 3. El 22 de julio de 2016, Francia instituyó registros públicos de propietarios de empresas y beneficiarios de fideicomisos y fundaciones, pero cerró los registros de fideicomisos luego de que el Consejo Constitucional los calificara de “interferencia desproporcionada con el derecho a la privacidad”. Decisión núm. 2016-591 QPC, 21/10/2016.

en operadores financieros, como los bancos, que a su vez deben dar parte a las autoridades regulatorias.²¹ Ampliaremos este tema más adelante, en la sección IV.

a) *Antilavado de activos*

El tema del lavado de activos llegó a los foros internacionales en 1988, cuando la Convención de Viena lo incluyó en su arsenal contra el tráfico ilícito de estupefacientes.²² Al año siguiente, el G7 convocó a una reunión bajo el auspicio del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI),²³ que en aquel momento estaba liderado por el presidente francés Mitterrand y su ministro de Finanzas. A partir de la Cumbre de l'Arche, el GAFI trabajó en la elaboración de sus 40 recomendaciones para combatir el lavado de activos. En una primera fase, el grupo abordó, por un lado, la criminalización del lavado de activos relacionado con el narcotráfico, el decomiso de bienes mal habidos y la pertinente asistencia mutua en materia administrativa y legal; y por el otro lado, los seis requisitos clásicos de la supervisión financiera: 1] identificación de clientes y beneficiarios finales, 2] incremento de la debida diligencia en transacciones inusuales, 3] notificación de transacciones sospechosas, 4] documentación relevante, 5] cumplimiento por parte de intermediarios financieros y 6] denuncia de transacciones en efectivo por montos elevados.²⁴

El punto fuerte del sistema Antilavado de Activos (ALA) del GAFI es la identificación de los beneficiarios finales (de empresas, fundaciones y fideicomisos) y la subsecuente verificación de esos datos.²⁵ Sin embargo, algunos observadores de la sociedad civil consideran que las normas del GAFI son demasiado laxas. Por ejemplo, se ha objetado el alto umbral de participación en la titularidad (25%) para la definición del beneficiario final (es decir, no es necesario identificar a un individuo cuyo interés sea menor a 25%). Los críticos también ven una “laguna” en la cláusula que permite registrar a los directivos superiores como beneficiarios finales cuando no se identifica a otra persona. Como alternativa, proponen que se considere beneficiario final a cualquier persona (“física”) que posea al menos una acción. En el caso de los fideicomisos, los “beneficiarios finales” identificados deberían incluir a todas las personas aludidas en los documentos de la entidad.²⁶

Un paso estrechamente ligado al anterior es determinar el *origen* de los fondos, en particular cuando las transacciones y los patrones de conducta del cliente

²¹ El 11 de julio de 2016, Estados Unidos adoptó una reglamentación del Tesoro (denominada FinCen) que exige a los operadores financieros reportar (sólo a las autoridades gubernamentales) y verificar (sólo mediante documentación) a los beneficiarios finales de los clientes que sean personas jurídicas, a partir del 11 de mayo de 2018. Véase 81 F.R. 29397.

²² Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

²³ Como quedará claro a lo largo del presente Informe, este campo hace un uso muy intensivo de siglas y acrónimos. Hemos identificado cada uno en su primera mención.

²⁴ Recomendaciones del GAFI (1990).

²⁵ Recomendaciones del GAFI (2012) 10, 12, 24 y 25.

²⁶ Nobel y Meinzer (2016a; 2016b).

no tienen sentido a primera vista desde la lógica profesional (el denominado “enfoque basado en el riesgo” o EBR).²⁷

El GAFI ha ampliado el alcance de su trabajo en tres direcciones: agregar a los fondos del narcotráfico los que se derivan de todos los delitos determinantes;²⁸ incluir a todos los operadores financieros, además de los bancos, y expandir el ámbito geográfico a todos los centros financieros relevantes. Aunque sus normas siguen basadas en legislación blanda, la aplicación se lleva a cabo mediante revisiones y monitoreo de pares y, de ser necesario, sanciones comerciales contra los países y territorios denominados “no cooperantes”.²⁹

A partir de 1990, ciertos organismos regionales —como el Consejo de Europa³⁰ y la Unión Europea³¹— vertieron las Recomendaciones en convenios internacionales tradicionales, mientras las normas se incorporaban a leyes y regulaciones nacionales que las hicieron vinculantes para la industria financiera. Ésta, en especial la banca, siguió de cerca estos avances y contribuyó al programa mediante acciones colectivas; por ejemplo, el Grupo Wolfsberg desarrolló reglas de cumplimiento interno que abordan los riesgos de lavado y corrupción e incorporan normas internacionales y leyes nacionales.³²

b) *Contra el financiamiento del terrorismo*

Desde la década de 1970, la Organización de las Naciones Unidas elaboró varios instrumentos para combatir y prevenir el terrorismo. Estos instrumentos —originados en respuesta a actividades terroristas de Alemania (Fracción del Ejército Rojo) e Italia (Brigadas Rojas) y acciones terroristas de organizaciones palestinas— se caracterizaron por su enfoque en peligros específicos (como los atentados contra líneas aéreas, plataformas petroleras, etc.).³³ En 1999, la ONU agregó un convenio

²⁷ Véase nota 24 de este documento, recomendaciones 1 y 10.

²⁸ Un delito determinante es una acción que provee recursos para otro acto delictivo; por ejemplo, evasión impositiva, tala ilegal, contrabando, trata de personas, etc. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) lo define así en su artículo 2(h): “Por ‘delito determinante’ se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención”. El artículo 6 regula el lavado de activos y procura abarcar el espectro más amplio posible de delitos determinantes, incluida la corrupción.

²⁹ GAFI (2000).

³⁰ Convenio Europeo sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un Delito (STE No 141).

³¹ Primera directiva de la Unión Europea sobre blanqueo de capitales, de 1991 (91/308/EEC); Segunda directiva de la Unión Europea sobre blanqueo de capitales, de 2001 (2001/97/EC); Tercera directiva de la Unión Europea sobre blanqueo de capitales, de 2005 (2005/60/EC).

³² El Grupo Wolfsberg, formado por 11 de los mayores bancos privados internacionales, comenzó por desarrollar normas antilavado para bancos privados y luego adoptó una amplia serie de documentos especializados (sobre la prevención del terrorismo, el enfoque basado en el riesgo, la banca correspondencia y las medidas anticorrupción). Cf. Pieth y Aiolfi (2003); Pieth (2007); Wolfsberg (2000-2002-2012); Wolfsberg (2002a; 2002b; 2006).

³³ Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 16 de diciembre de 1970; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 23 de septiembre de 1971; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que

sobre financiamiento del terrorismo.³⁴ Poco más tarde, tras los atentados neoyorquinos del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional, liderada por Estados Unidos, declaró una “guerra total contra el terrorismo”, incluido su financiamiento. Sobre la base de modelos anteriores para la lucha contra el narcotráfico y otros delitos graves, se introdujeron restricciones estrictas con miras a prevenir el uso del sistema financiero para la preparación y el financiamiento de actos terroristas. La comunidad internacional se valió de los acuerdos que había desarrollado para combatir el lavado de activos y agregó el “financiamiento del terrorismo” a la lista de sus delitos determinantes. Además, el Consejo de Seguridad de la ONU elaboró las denominadas “sanciones inteligentes”, que ponen la mira en el libre movimiento de capital por parte de personas sospechosas.³⁵

c) *Anticorrupción*

El desarrollo de normas internacionales contra la corrupción ha seguido un patrón muy similar: en 1977, tras el caso Watergate, el Congreso de Estados Unidos adoptó —al principio de manera unilateral— un estatuto sobre el cohecho extranjero, la Ley sobre Prácticas Corruptas Extranjeras (FCPA).³⁶ Luego de que los principales competidores se mostraran renuentes a seguir el ejemplo, la legislación se enmendó en 1988.³⁷ Desde 1990, Estados Unidos se ha abocado a internacionalizar la FCPA por medio de la OCDE.

De 1990 a 1997, la OCDE desarrolló dos Recomendaciones y una Convención en aras de establecer medidas preventivas y punitivas contra el cohecho de funcionarios extranjeros en transacciones internacionales.³⁸ También en este caso, la combinación de recomendaciones y ley dura se aplicó en los Estados miembros en gran medida mediante una herramienta más política que jurídica: el monitoreo de países.³⁹ Además, la OCDE continuó la tarea regulatoria con una mezcla de

presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil de 1971, 24 de febrero de 1988; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 10 de marzo de 1988, y su Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 10 de marzo de 1988; Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes, 17 de diciembre de 1997; Convenio Internacional para la Represión de Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 15 de diciembre de 1997.

³⁴ ONU, Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999).

³⁵ ONU, S/RES/1267 Y S/RES/1373; Pieth y Eymann (2009).

³⁶ US Foreign Corrupt Practices Act [Ley sobre prácticas corruptas extranjeras], Ley Pública núm. 95-213, 91 Stat. 1494.

³⁷ US Omnibus Trade and Competitiveness Act [Ley Consolidada de Comercio y Competitividad de Estados Unidos], Ley Pública núm. 100-418, 102 Stat. 1107.

³⁸ Recomendación sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (adoptada por el Consejo de la OCDE el 27 de mayo de 1994); Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales (adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997); Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (adoptada por el Consejo de la OCDE el 21 de noviembre de 1997, firmada el 17 de diciembre de 1997).

³⁹ Véase Bonucci (2014).

su Convención y una Recomendación actualizada de 2009, así como lineamientos de índole aún más blanda.⁴⁰ Tal como en los casos anteriores, la norma internacional de la OCDE se tradujo en leyes y regulaciones nacionales de sus Estados miembros.⁴¹ Simultáneamente, otros organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Unidad Africana —por diversas razones de su incumbencia— abordaron el tema de la corrupción y redactaron sus propios instrumentos jurídicos.⁴²

Las bases del movimiento anticorrupción fueron expandiéndose con el tiempo, desde el resguardo de la competencia justa hasta el desarrollo de una agenda sobre la gobernanza. En años más recientes, los instrumentos para el combate contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos se han aproximado más. La UNCAC recogió todos estos elementos y los integró en un enfoque abarcador que reiteró las medidas de la OCDE contra el cohecho extranjero. De manera gradual, se adoptaron las revisiones y el monitoreo de pares como medio de asegurar la implementación por parte de todas las organizaciones internacionales.

Mientras se creaban estos instrumentos internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo determinaron que el combate contra la corrupción era inherente a sus deberes fiduciarios, en parte como respuesta a la creciente evidencia en torno de los efectos perjudiciales de la corrupción para el desarrollo de los países.⁴³ Estos bancos incorporaron las políticas anticorrupción a sus operaciones e introdujeron sanciones contra empresas e individuos que incurrieran en acciones fraudulentas y corruptas.⁴⁴

⁴⁰ Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (adoptada por el Consejo de la OCDE el 26 de noviembre de 2009); Anexo I: Guía de Buenas Prácticas para Aplicar Artículos Específicos de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales; Anexo II: Guía de Buenas Prácticas Sobre Controles, Ética y Cumplimiento (adoptados el 18 de febrero de 2010).

⁴¹ Véase, por ejemplo, UK Bribery Act [Ley del Reino Unido sobre Cohecho], de 2010, c. 23.

⁴² Convención Interamericana contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996; Convenio Penal del Consejo de Europa contra la Corrupción, STE No 173; en la Unión Europea, el Protocolo redactado sobre la base del Artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea para el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (OJ C 313, 23/10/1996, pp. 1-10), y el Convenio redactado sobre la base del Artículo K.3 (2) (c) del Tratado de la Unión Europea sobre el combate a la corrupción que involucre a funcionarios de las Comunidades Europeas o de Estados Miembros de la Unión Europea (OJ C 195, 25/6/1997, pp. 1-11; Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, 11 de julio de 2003.

⁴³ El estatuto del Banco Mundial prohíbe la participación en actividades políticas y, en el pasado, la crítica a los gobiernos por causas de corrupción se consideraba de índole política. Con el sustento de los resultados obtenidos por su Departamento de Investigación, al mando del economista jefe Joseph Stiglitz, el Banco Mundial, bajo la presidencia de James Wolfensohn, inició una importante campaña anticorrupción que incluyó la identificación de estructuras y políticas institucionales resistentes a las prácticas corruptas.

⁴⁴ Véanse los Procedimientos de Sanciones del Banco Mundial, 15 de abril de 2012; Procedimientos de Sanciones del Banco Interamericano de Desarrollo, 9 de junio de 2015; Documento del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Políticas y Procedimientos de Aplicación, 25 de abril de 2014, y Procedimientos de Sanciones del Grupo del Banco Africano de Desarrollo, 18 de noviembre de 2014.

A medida que las organizaciones empresariales⁴⁵ y las organizaciones no gubernamentales (ONG)⁴⁶ también adoptaban las nuevas normas, la denominada “industria del cumplimiento” avanzó en la consolidación de las reglas. Una vez más, las organizaciones empresariales del sector financiero, con Wolfsberg a la cabeza, elaboraron materiales orientativos para el combate a la corrupción,⁴⁷ que los bancos miembros adoptaron y tradujeron a normas internas. Las sentencias y resoluciones de los tribunales nacionales (especialmente en Estados Unidos y Alemania) también incorporaron las normas generales para la definición de la responsabilidad empresarial.⁴⁸ Por último, los países introdujeron la norma común en sus notas orientativas y lineamientos oficiales.⁴⁹

2. *Transparencia impositiva*

a) *Intercambio de información sobre cuestiones tributarias*

Hoy existe un consenso mundial sobre la necesidad de incrementar la cooperación fiscal entre los países, incluido el intercambio eficaz de información entre administraciones tributarias. Históricamente, el intercambio de información con fines impositivos se llevó a cabo por medio de tratados fiscales bilaterales, basados en el Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE o en la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo. Ambos modelos —el de la OCDE y el de la ONU— se utilizan como documentos de referencia para los convenios tributarios bilaterales entre países, con miras a resolver los problemas más comunes sobre la base de parámetros uniformes. En ambos modelos, el artículo 26 dispone el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados contratantes. El párrafo 1 del artículo 26 estipula que la información puede intercambiarse de tres maneras (solas o combinadas): previa petición para un caso concreto, automáticamente o espontáneamente.⁵⁰

Sin embargo, el intercambio de información en el marco de los convenios tributarios bilaterales no ha servido para contener las fugas de capitales motivadas por la elusión fiscal agresiva, cuyo monto total, según los cálculos de la OCDE, oscila hoy entre 100 000 y 240 000 millones de dólares anuales.⁵¹ La elusión impositiva

⁴⁵ Cámara Internacional de Comercio: Reglas de Conducta para Combatir la Extorsión y el Cohecho.

⁴⁶ Principios Empresariales contra el Cohecho, de la ONG Transparencia Internacional.

⁴⁷ Wolfsberg (2007; 2011).

⁴⁸ Esto impone a las empresas la necesidad de trazar su perfil de riesgo particular y desarrollar e implementar sistemas de cumplimiento *ad hoc* para no meterse en problemas. M. Pieth y R. Ivory (2011), *Corporate Criminal Liability, Emergence, Convergence, and Risk*; Dordrecht *et al.*, pp. 50 y ss., 393 y ss.

⁴⁹ A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 14 de noviembre de 2012; The Bribery Act 2010: Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (Section 9 of the Bribery Act 2010).

⁵⁰ En detalle: OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio*, 15 de julio de 2014, comentarios al artículo 26, comentarios 9 y ss., pp. 17 y ss.

⁵¹ <www.oecd.org/ctp/policy/brief-beps-2015.pdf>.

de las empresas multinacionales ocasiona por sí sola pérdidas recaudatorias que ascienden a cientos de miles de millones de dólares, y es objeto de un extenso debate público desde que se revelaron los acuerdos secretos entre Irlanda y Apple (y, por increíble que suene en esta era de la transparencia, mientras nuestro Informe se encamina a la imprenta, ambos protagonistas continúan rehusando la divulgación pública del fallo que la Comisión Europea emitió contra ellos).⁵² Dos décadas atrás, estas pérdidas eran cada vez más patentes para los líderes del G7, quienes reclamaron a la OCDE el tratamiento del problema. La organización respondió con el informe sobre la Competencia Fiscal Nociva (1998), que marcó el camino hacia la definición de las “prácticas fiscales perniciosas” y condujo a la aplicación de estos criterios a los regímenes tributarios preferenciales, por medio del Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FHTP), con sede en la OCDE. En segundo lugar, el Foro Global de la OCDE sobre Fiscalidad, más tarde rebautizado Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios (Foro Global), asumió la tarea de desarrollar un programa para mejorar el intercambio de información tributaria.

El informe sobre Competencia Fiscal Nociva delineó un plan de trabajo para identificar regímenes impositivos preferenciales en los Estados miembros de la OCDE, creó una “lista negra” de paraísos fiscales y estableció criterios para definir leyes tributarias preferenciales potencialmente nocivas, que guiaron el trabajo del FHTP.

Hacia el año 2000, el FHTP había identificado 47 regímenes potencialmente dañinos en países de la OCDE, así como 35 guaridas fiscales, pero todas menos una ya habían sido retiradas al cabo de seis años, cuando el Foro Global tomó a su cargo la tarea de la lista negra. Tras la Cumbre de 2009 en Londres, en la que los líderes del G20 prometieron “poner fin a los paraísos fiscales y regulatorios”,⁵³ el Foro Global se reestructuró con una secretaría independiente para monitorear la implementación de normas sobre transparencia fiscal e intercambio de información, mediante evaluaciones entre pares, informes sobre países y *ratings* de cumplimiento. El FHTP permaneció en el marco de la OCDE, acotado al problema de las leyes tributarias preferenciales y a la elaboración de medidas defensoras del desarrollo para contrarrestarlas.⁵⁴

Alrededor de la misma época, en 2010, Estados Unidos promulgó la Ley sobre Cumplimiento Impositivo de Cuentas Extranjeras (FATCA),⁵⁵ que aborda el problema desde una perspectiva unilateral. En acatamiento de la FATCA, las instituciones financieras extranjeras tienen la obligación de comunicar a la Administración Federal de Ingresos Públicos de Estados Unidos (IRS) datos básicos

⁵² La página web de la Comisión Europea aclara: “La versión pública de este fallo (SA38373) aún no está disponible. Se publicará tan pronto como se haya depurado de información confidencial”. <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3&case_number=38373>. Véase un análisis más extenso de la elusión impositiva por parte de las multinacionales en Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015).

⁵³ G-20 (2009).

⁵⁴ OCDE (2015).

⁵⁵ Ley Pública No 111-147, 124 Stat.71.

(nombre, domicilio, número de identificación fiscal, etc.) de cuentas a nombre de contribuyentes estadounidenses o entidades extranjeras cuyos propietarios sean contribuyentes estadounidenses; de lo contrario, los titulares de las cuentas extranjeras serán sancionados con una retención de 30% (impuesta por las instituciones financieras extranjeras, según los acuerdos con países en el marco de la FATCA) sobre todos los pagos que se efectúen desde las cuentas.⁵⁶ Hasta el momento de escribirse este informe, 113 países habían sellado acuerdos intergubernamentales bilaterales con Estados Unidos en el marco de la FATCA, con o sin cláusulas de información recíproca.

La Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CMAATM) fue desarrollada en 1988 por la OCDE y el Consejo de Europa, pero se modificó mediante el Protocolo de 2011, a instancias del G20, para abrirla a la participación de todos los países. Dos años más tarde, el G20 encomendó a la OCDE la elaboración de una normativa común de reporte (Common Reporting Standard, CRS) para el intercambio automático de información, llamada Normativa común de reporte y debida diligencia para la información de cuentas financieras. Poco después, en 2015, la OCDE publicó el Manual para la Aplicación de la CRS.⁵⁷ Aunque más de 85 países han firmado el Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes para la Aplicación de la CRS (AMAC), Estados Unidos no lo ha hecho.⁵⁸

De acuerdo con la CRS, cada una de las instituciones financieras informantes (definidas como entidades de custodia,⁵⁹ entidades de depósito,⁶⁰ entidades de inversión⁶¹ y entidades de seguros especificados)⁶² debe suministrar la siguiente información sobre cuentas bancarias:⁶³

⁵⁶ Según los acuerdos de la FATCA, una institución financiera extranjera (IFE) “participante” tiene que: “1] llevar a cabo ciertos procedimientos de identificación y diligencia debidas con respecto a los titulares de sus cuentas; 2] informar anualmente a la IRS sobre los titulares de sus cuentas que sean personas estadounidenses o entidades extranjeras de las cuales una parte sustancial sea propiedad estadounidense, y 3] retener y abonar a la IRS 30% de todos los pagos originados en ingresos estadounidenses, así como de las ganancias brutas obtenidas por la venta de valores que generen ingresos de origen estadounidense, a beneficio de a] IFE no participantes, b] titulares individuales de cuentas que no provean información suficiente para determinar si son o no personas estadounidenses, o c] titulares de cuentas de entidades extranjeras que no provean información suficiente sobre la identidad de sus propietarios estadounidenses sustanciales”. IRS: Resumen de las cláusulas clave de la FATCA, disponible en <www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-key-fatca-provisions>.

⁵⁷ OCDE (2015).

⁵⁸ OCDE, Portal de Intercambio Automático, disponible en <www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.

⁵⁹ Una entidad que mantiene activos financieros en nombre de otros como parte sustancial de su actividad comercial.

⁶⁰ Una entidad que acepta depósitos en su actividad normal de banco o empresa similar.

⁶¹ Una entidad cuyo negocio principal es la realización de ciertas actividades (comercio con instrumentos del mercado de dinero, administración de cartera, comercio e inversión de activos financieros) en nombre de otras personas.

⁶² Una compañía de seguros que emite una póliza de valor en efectivo o de pensión vitalicia.

⁶³ Una cuenta se considera reportable si se identifica como tal conforme a procedimientos de diligencia debida que distinguen entre cuentas individuales preexistentes de alto y bajo valor; nuevas cuentas individuales; cuentas preexistentes de la entidad; cuentas nuevas de la entidad.

- en el caso de cuentas cuyos titulares son individuos: nombre, domicilio, jurisdicción(es) de residencia, número(s) de identificación fiscal (NIF), y fecha y lugar de nacimiento;
- en el caso de cuentas cuyos titulares son entidades: nombre, domicilio, jurisdicción(es) de residencia y NIF de la entidad, así como nombre, domicilio, jurisdicción(es) de residencia, NIF, y fecha y lugar de nacimiento de las personas controlantes;
 - número de cuenta;
 - nombre y número de identificación (si lo tiene) de la entidad financiera informante;
 - saldo o valor de la cuenta.

Cabe señalar que, aunque la CMAATM —y el AMAC-CRS que la aplica— son instrumentos multilaterales, el intercambio real de información todavía se activa y se efectúa bilateralmente entre las autoridades competentes de los países signatarios, que se comprometen a respetar la confidencialidad, la especialidad⁶⁴ y la reciprocidad⁶⁵ y tramitan las notificaciones respectivas por medio de la OCDE, que funciona como depositaria de la información.⁶⁶

Reconociendo la probable necesidad de aplicar medidas coercitivas, los ministros de Finanzas del G20 también han solicitado a la OCDE que confeccione una lista de jurisdicciones no cooperativas para la Cumbre del G20 a celebrarse en julio de 2017, fecha en la cual “se considerarán medidas defensivas”.⁶⁷ La OCDE ha establecido que los países, en particular si están catalogados como centros financieros, sólo pueden clasificarse como cooperantes si satisfacen al menos dos de los siguientes tres requisitos: categoría de “cumplidor mayoritario” en el *rating* del Foro Global; compromiso con el intercambio *automático* de información bajo la normativa común (CRS) a partir de 2018; participación en la CMAATM o en una red bilateral suficiente para el intercambio de información (si bien Estados Unidos no ha firmado el acuerdo multilateral, cuenta con un amplio conjunto de acuerdos intergubernamentales sellados en el marco de la FATCA).

b) *Informe país por país*

Además del movimiento hacia el intercambio automático de información tributaria, el G20 encomendó a la OCDE que avanzara en una reforma con miras a “realignar la imposición con las actividades económicas esenciales y la creación de valor”, así como combatir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS). En febrero de 2013, la OCDE publicó el informe Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, seguido, unos meses más tarde, por el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. En

⁶⁴ Es decir, la información intercambiada sólo puede usarse para fines tributarios, a menos que el Estado informante acepte explícitamente otro uso.

⁶⁵ Es decir, los Estados sólo pueden solicitar asistencia en materia tributaria y en las formas como ellos también estén dispuestos a brindarla.

⁶⁶ OCDE (2014).

⁶⁷ G20 (2016).

sólo dos años, la OCDE presentó el paquete final del Plan BEPS a los ministros de Economía y Finanzas del G20, con informes detallados sobre cada una de las 15 acciones y recomendaciones para la reforma coordinada de las reglas tributarias internacionales. El Plan BEPS arribó a un consenso sobre cuatro normas mínimas, que fueron respaldadas por el G20: cláusulas modelo para impedir la utilización abusiva de los convenios fiscales; modelo para la presentación de información desglosada por países (informe país por país [CbCR]); relanzamiento del proceso de supervisión entre pares del FHTP para abordar las prácticas fiscales nocivas, y un acuerdo para avanzar en la resolución de controversias por medio del denominado “procedimiento amistoso” o de acuerdo mutuo.

El informe país por país implica el intercambio automático entre países de datos tributarios sobre ingresos, beneficios, impuestos debidos/pagados, empleados y activos de cada entidad. A fin de implementarlo, la OCDE ha desarrollado un Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes sobre el Intercambio de Informes País por País (AMAC CbC), así como un formato electrónico modelo (esquema xml de CbC) para el intercambio de informes país por país entre jurisdicciones. Al momento del presente escrito, hay 49 signatarios del acuerdo. Estados Unidos no lo ha suscrito ni ha promulgado aún una legislación que exija a las empresas la presentación de informes desglosados por país.⁶⁸

Todo país dispuesto a comprometerse con las normas y la supervisión entre pares del BEPS puede acceder al “estatus de asociado” al BEPS en el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. El enfoque de “Marco Inclusivo” extenderá las reformas del BEPS al plano global: la supervisión entre pares respecto de las cuatro normas, incluido el informe país por país, tendrá lugar entre los miembros del Marco Inclusivo, mientras que otras “jurisdicciones relevantes” también serán sometidas a la supervisión entre pares, participen o no en el marco.

La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT), un grupo de influyentes economistas y líderes del desarrollo, emitió un breve comunicado en el que recibe con beneplácito el trabajo del BEPS, pero critica la insuficiente profundidad de sus reformas —incluida la norma del informe país por país— e insta específicamente a extender el umbral para la obligatoriedad de este informe a todas las empresas (no sólo aquellas cuyos ingresos superen los 750 millones de euros) y a poner esa información a disposición del público. Las recomendaciones de la ICRICT han recibido un fuerte respaldo en toda la comunidad internacional y, aunque los requisitos regulatorios son apenas incipientes, algunas propuestas de leyes nacionales sobre el informe país por país incluyen su carácter público.⁶⁹

⁶⁸ Un reciente proyecto de Ley sobre Transparencia y Responsabilidad de las Empresas, de 2016, exige a las multinacionales que cotizan en la Bolsa que revelen datos sobre ingresos, beneficios, impuestos y operaciones desglosados país por país en sus informes ante la Comisión de Títulos y Valores. Véase H.R. 6126 del 22 de septiembre de 2016. El proyecto ha recibido amplio respaldo, incluso del sector financiero, pero enfrenta una insistente oposición por parte de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. Véase Dougherty (2016); Pearl (2016).

⁶⁹ L.225-102-4 del Código de Comercio, Francia.

IV. Recomendaciones

Tal como ilustra la sección anterior, la tolerancia mundial frente al secretismo disminuye a paso acelerado. La comunidad internacional ha analizado extensamente sus costos y beneficios y, cualesquiera que sean los beneficios, siempre quedan eclipsados por los costos. En los primeros tiempos de la lucha contra el secretismo, la atención se enfocó en los bancos y el sector financiero en líneas generales. Pero los Panama Papers dejaron en claro que la solución de los problemas derivados de las guaridas del secretismo requiere medidas contra las componendas institucionales subyacentes que propician la falta de transparencia, así como las complejas redes de estructuras empresariales y los profesionales que contribuyen a crearlas y mantenerlas. Hoy se exige a los gobiernos la adopción y aplicación de regulaciones para prevenir la opacidad; y todo indica que los países cuyos gobiernos no lo hagan enfrentarán graves consecuencias.

Si el país no se aviene por sí mismo a aplicar regulaciones de transparencia, la comunidad internacional debe intervenir para llenar ese vacío. Y debe hacerlo de manera tal que otras guaridas del secretismo se persuadan de adoptar la aplicación estricta de las normas. Las acciones respecto a una jurisdicción en particular arrojarán beneficios limitados si no se emprenden contra todas las jurisdicciones pertinentes.

El mundo ha cambiado mucho en el último cuarto de siglo. No sólo la globalización avanzó con celeridad, sino que también lo hizo su faceta más oscura, auspiciada por las guaridas del secretismo. Y al observar el desarrollo de este problema, la comunidad global lo ha diagnosticado con acierto como una enfermedad que es preciso atacar a escala global. Los políticos de las guaridas del secretismo seguramente tienen incentivos exiguos para aplicar medidas estrictas, ya que quienes se benefician con el secretismo local suelen ejercer una influencia política desmesurada. Por fortuna, los políticos que actúan en gran parte de la comunidad internacional tienen fuertes incentivos para asegurar la aplicación de normas estrictas, en vista de que tanto ellos como sus ciudadanos y sus tesoros son víctimas de las actividades ilícitas que prosperan bajo el manto del secretismo.

En calidad de líderes económicos, Estados Unidos y Europa cargan con la obligación de imponer las normas globales de transparencia a los centros financieros. La lucha contra el terrorismo ha demostrado de manera contundente que ambos disponen de los instrumentos adecuados. Su renuencia a aplicarlos con el mismo rigor en el combate contra la corrupción, la elusión y la evasión atestigua el poder de los intereses interpuestos por quienes se benefician del secretismo.

Mientras los países poderosos —como el Reino Unido y Estados Unidos— pontifican sobre los vicios de los centros extraterritoriales, dentro de sus propias fronteras persisten reductos de secretismo donde continúan esas malas prácticas. Sin embargo, la inocultable magnitud de los costos sociales alimenta una demanda pública irrefrenable que exige tomar cartas en el asunto. De ahí que los reguladores estadounidenses y europeos deban tratar a las guaridas del secretismo como portadoras de una peligrosa enfermedad. Si no se la controla, la infección puede propagarse como cualquier otro virus agresivo. Ya sabemos que la única manera

de frenar el contagio de las enfermedades graves es la cuarentena. La misma medida ha de tomarse con las guaridas del secretismo: es preciso amputarlas del sistema financiero y económico global. Y tenemos a mano los medios necesarios.

- Podemos prohibir que los ciudadanos de los países “cooperantes” tengan cuentas en jurisdicciones no cooperativas.

- Podemos prohibir que los individuos o las empresas de un país cooperativo sean accionistas, directores o fideicomisarios de cualesquiera fideicomisos, empresas o fundaciones con sede en países no cooperantes.

- Podemos prohibir que los bancos establezcan relaciones corresponsales o interactúen de cualquier otra manera con las instituciones financieras de las jurisdicciones no cooperativas.

Y el castigo por la violación de estas leyes debe ser severo. Un banco u otra institución financiera que viole estos principios debe perder su licencia para operar; un abogado u otro proveedor de servicios profesionales que viole estos principios debe perder su licencia para ejercer la profesión; una entidad inscrita en registros públicos que no declare anualmente su información relativa a impuestos y beneficiarios finales debe ser suprimida. Lo cierto es que existe una amplia provisión de buenos actores; la comunidad internacional no necesita alentar a los malos.

Es mucho lo que está en juego: si no somos capaces de demostrar ante nuestros ciudadanos que es posible temperar la globalización, que es posible domarla en beneficio de las grandes mayorías, habrá represalias. Y la más alta prioridad para la doma de la globalización es la clausura garantizada de las guaridas del secretismo. Si no podemos hacer eso, ¿por qué habríamos de esperar que nuestros ciudadanos nos crean capaces —o deseosos— de temperar la globalización?

Muchas de las recomendaciones enumeradas más adelante se dirigen a la comunidad internacional. Pero hay una recomendación fundamental que también se dirige a las guaridas del secretismo: las reglas y regulaciones que hace 25 años parecían impensables, hoy se consideran apenas el comienzo de la embestida. Todos los países, en especial los países pequeños con centros financieros significativos, enfrentan la necesidad vital de adelantarse a los acontecimientos que se avecinan mediante la creación de un modelo comercial para el crecimiento sustentable a largo plazo. No pueden seguir adelante con un modelo comercial basado en sacar provecho de los resquicios que permiten eludir las normas regulatorias y jurídicas globales. No pueden seguir adelante con un modelo comercial que intente eludir el arbitraje de la transparencia. Las consecuencias de perder el acceso a los beneficios de la globalización, especialmente en el sector financiero, serían devastadoras para esos países.

Los países deben posicionarse proactivamente: no conformarse con el mero cumplimiento de las normas mínimas actuales, sino colocar su modelo de desarrollo económico a la vanguardia de la evolución normativa. Cada país debe considerar seriamente si desea quedarse enzarzado en un eterno forcejeo para ponerse al día con la evolución de las normas internacionales, o bien prefiere servir de modelo, estableciendo parámetros que los demás, a la larga, se verán

obligados a emular. Es mejor procurarse hoy una economía adaptada a las realidades del mañana.

Esta sección se divide en dos partes: la primera enumera un conjunto de principios amplios, que se describen más detalladamente en la segunda. Es preciso subrayar, sin embargo, que el presente Informe no se confeccionó con miras a presentar propuestas legislativas concretas, sino más bien con la intención de arrojar luz sobre la magnitud de la tarea que aguarda a la comunidad internacional y demostrar que la comunidad internacional necesita adoptar un enfoque *exhaustivo*, que trascienda el tratamiento plasmado en las prácticas actuales.

1. Principios

1] El secretismo debe ser atacado en todo el mundo, tanto en las jurisdicciones extraterritoriales (*offshore*) como en las territoriales o convencionales (*onsbore*). No pueden quedar escondites en pie.

2] La recolección y el intercambio de datos relacionados con la tributación, la propiedad de las empresas y las actividades ilícitas son una responsabilidad mundial compartida.

3] Aunque los guardianes tradicionales de esta información son las instituciones financieras, la lucha contra el secretismo requiere enfrentar a toda la industria que lo facilita, incluidos los despachos jurídicos que han desempeñado un papel clave en la creación de las redes de empresas.

4] El conocimiento de los beneficiarios finales de las empresas y las cuentas bancarias es fundamental, tanto para garantizar la tributación como para prevenir la delincuencia y aplicarle todo el peso de la ley.

5] Los regímenes tributarios preferenciales no son un derecho sino un privilegio. Los territorios libres de impuestos brindan oportunidades para el lavado de dinero, de modo que quienes operan en esas zonas deben atenerse a las normas más estrictas.

6] Las empresas, los fideicomisos y las fundaciones son creaciones del Estado: como tales, carecen de derechos inalienables. Se crean con el propósito de facilitar el bienestar de la sociedad y, para garantizar que lo hagan, es preciso someterlas a una regulación global: una regulación que asegure el pleno conocimiento de los beneficiarios finales y el pleno acatamiento de todas las leyes impositivas.

7] La complejidad favorece la falta de transparencia. Quienes buscan el secretismo entienden esto, e *ipso facto* crean redes de empresas y fideicomisos con el propósito de dificultar a los organismos encargados de aplicar la ley la tarea de rastrear los fondos ilícitos e identificar a los beneficiarios reales de sus actividades. De aquí se infieren dos conclusiones: *a*] la comunidad internacional debe hacer todo lo que esté a su alcance para impedir la creación de tales redes complejas, y *b*] la lucha eficaz por la transparencia —la detección de los beneficiarios finales reales— demanda recursos superiores a los que se encuentran a disposición de los organismos encargados de aplicar la ley.

8] La transparencia es un bien público global que requiere esfuerzos globales. Para facilitarlos, todos los países deben mantener registros de acceso público

donde figuren los beneficiarios finales de cada corporación, fideicomiso, fundación u otras entidades.

9] Los centros financieros —tanto extraterritoriales como territoriales o convencionales— son creaciones de la globalización y deben tener vedado el arbitraje regulatorio y fiscal. Estas prácticas atentan contra los efectos positivos de la globalización. Si las guaridas del secretismo sirven de centros para la elusión y la evasión fiscal o facilitan de cualquier manera la corrupción y las actividades ilícitas, actúan como parásitos y deben ser amputadas de la comunidad financiera global.

10] No se trata sólo de aprobar leyes y regulaciones, sino de aplicarlas y garantizar su cumplimiento. El tiempo urge: aunque no sea posible lograr de inmediato el marco óptimo, podemos y debemos dar pasos intermedios. En este informe hemos tomado partido indeclinable por las sanciones “duras”, por la simple razón de que sobran fuertes incentivos para la laxitud. Quienes se benefician del secretismo y la aplicación laxa de las regulaciones concebidas en aras de promover la transparencia presionarán a los gobiernos para que no apliquen esas regulaciones. La presión es asimétrica: por inmensos que sean los beneficios de la transparencia para la sociedad, no existe un grupo natural de presión en favor de la transparencia, y menos aún un grupo de presión con los recursos que poseen quienes presionan en favor de la aplicación laxa.

Las recomendaciones que siguen se ofrecen teniendo en cuenta este telón de fondo.

2. Recomendaciones

a] *Cooperación internacional inclusiva en la fijación e instauración de normas*

Todos los países, y especialmente los países en desarrollo, deben participar en todos los foros multilaterales relevantes que fijan las normas internacionales de transparencia y fiscalidad, donde, a su vez, deben abogar activamente en favor de normas estrictas, mostrarse dispuestos a adoptar normas aún más estrictas de transparencia y asegurarse de que se apliquen con uniformidad. Y estos foros deben incluir a todos los países. Hasta los órganos soberanos exclusivos, como el G20, están cayendo en la cuenta de que ya no pueden excluir legítimamente a los países en desarrollo. La presión para seguir adelante con este proceso no debe cejar hasta que todos los interesados tengan el mismo poder de voto en los procesos decisorios, así como igual representación en las burocracias que sostienen a los foros. Los países en desarrollo, sobre todo, deben insertarse activamente en estos debates y participar en igualdad de condiciones, así como luchar por su inclusión, no sólo en la implementación y la aplicación de las normas, sino también en su fijación. Todas las oportunidades de participación multilateral deben ser aprovechadas al máximo para construir recursos y negociar normas colectivas que reflejen sus prioridades nacionales y de desarrollo, pero esas estrategias de desarrollo no pueden basarse en el arbitrio regulatorio y fiscal.

b) *Identificación de beneficiarios finales y registros públicos*

Tal como señalamos antes, la identificación de los beneficiarios finales de las cuentas y las empresas es un factor clave, tanto para permitir el intercambio automático de información como para prevenir el lavado de activos. La creación de registros con mecanismos de búsqueda ya es la norma común de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI y la CRS, aunque aún hace falta más trabajo pormenorizado en los foros internacionales. A nuestro parecer, sin embargo, es crucial avanzar hacia los registros con mecanismos de búsqueda abiertos al público.

Un factor crucial para combatir las actividades ilícitas es el rastreo de los flujos monetarios; y, como hemos señalado en la sección II, las personas involucradas en actividades ilícitas crean redes complejas de empresas y fideicomisos justamente para bloquear el rastreo de los flujos monetarios. Si se supiera dónde está escondido el dinero que robó un dictador, habría posibilidades de recuperarlo y responsabilizar a quienes facilitaron la corrupción. Además, casi no cabe duda de que la reducción de las ganancias que arrojan las actividades ilícitas reducirá también la magnitud de esas actividades ilícitas.

Los gobiernos nacionales deben establecer registros en los que figuren los nombres de los directores, agentes habilitados y beneficiarios finales de todas las entidades constituidas en el país, así como de todos los fideicomisos y fundaciones con sede en el país. Quienes aprovechan las redes de empresas para ocultar actividades ilícitas saben que los recursos de los organismos encargados de aplicar la ley, así como su compromiso con la plena transparencia, son limitados. La capacidad de los organismos gubernamentales para procesar la masa de información involucrada en “LuxLeaks” o Panama Papers es debatible. Pero está claro que los organismos de inteligencia, cuando han querido, han procesado volúmenes de datos mucho mayores. Es evidente que en este caso no se han propuesto hacerlo, o bien, si se lo han propuesto, no han dado a conocer sus resultados, tal vez porque comprometerían seriamente a personalidades de las altas esferas y los gobiernos de todo el mundo. Los registros abiertos al público permiten que la sociedad civil y los medios de comunicación verifiquen la idoneidad de la información suministrada. En consecuencia, la meta última en materia de identificación debe ser el establecimiento de registros públicos significativos que nombren a los beneficiarios de las entidades corporativas (al menos por encima de cierto umbral).

c) *Intercambio automático de información tributaria*

La información tributaria desglosada país por país con registros de beneficiarios finales debe ser la base para el intercambio automático de información entre autoridades impositivas y otras autoridades gubernamentales pertinentes en materia de regulación y aplicación de la ley. El acuerdo internacional vigente que pone en práctica este intercambio es la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y los acuerdos mencionados en el artículo 6 de esa convención.

Todos los países deben desempeñar un papel activo en la incorporación de estos acuerdos a leyes nacionales y el fortalecimiento de las instituciones naciona-

les encargadas de aplicar la ley. Los países desarrollados deben desempeñar un papel de asistencia técnica en la construcción de capacidades y comenzar por compartir información sobre una base no recíproca con los países en desarrollo que participen en programas para fortalecer su capacidad de recibir, interpretar y resguardar la información.

Por otra parte, no es deber de ningún país verificar las obligaciones impositivas de un extranjero en su lugar de origen. Cada país debe ser responsable de monitorear las actividades económicas que se desarrollan en su jurisdicción. Si un país A no es capaz de discernir qué actividad económica ocurrió dentro de sus fronteras, ¿por qué habría de esperarse que pudiera hacerlo cualquier otro país? Sin embargo, determinar la sustancia plena de las actividades transfronterizas (por ejemplo, cuando una empresa del país A alega que paga intereses a alguien del país B) suele requerir la cooperación con otros países. Además, para el país A puede ser importante saber quiénes son los beneficiarios finales de una empresa o un fideicomiso con sede en el país B —de hecho, es posible que sean ciudadanos o residentes del país A—, y el país B debe estar en condiciones (y tener la obligación) de proveer esos datos al país de origen.

d] Recolección, divulgación y verificación de la información

La información sólo puede intercambiarse si se recolecta. Es inaceptable que no se recabe este tipo de información en el ámbito nacional. He aquí algunas de las maneras en que las guaridas del secretismo pueden mejorar sus capacidades y su desempeño en la recolección de datos.

Un paso decisivo para penetrar la maraña de empresas, fideicomisos y fundaciones es la limpieza de la red mediante la eliminación de entidades “zombis”. Para lograrlo, hay que exigir a las empresas y otras personas jurídicas que paguen una tarifa y presenten un informe de actividades con frecuencia anual. Además de los beneficios ligados a la recolección de información y la evaluación de riesgos, los informes y las tarifas anuales reducen el número de empresas “muertas”, que suelen usarse como elemento de distracción en las investigaciones.⁷⁰ El informe anual debe incluir las identidades de los beneficiarios finales, además de los beneficiarios contingentes o potenciales.⁷¹ También debe especificar todas las jurisdicciones donde la entidad haya realizado actividades económicas durante el año previo e incluir las declaraciones impositivas presentadas en cada una de esas jurisdicciones. Si la empresa ha operado en una jurisdicción particular sin presentar una declaración impositiva, debe adjuntar una declaración jurada que la releve de impuestos en esa jurisdicción.

En su informe anual, todas las personas jurídicas constituidas en el país —empresas, fideicomisos o fundaciones— deben revelar la ubicación de sus acti-

⁷⁰ Por la misma razón, todo fideicomiso o fundación debe cumplir el requisito de registrarse con una declaración de su(s) beneficiario(s) final(es), así como de quienes ejercen el control efectivo.

⁷¹ Por ejemplo, en algunos fideicomisos, el beneficiario es A, pero si A muere, el beneficiario pasa a ser B. Los fideicomisarios, fideicomitentes y todas las otras personas relevantes aludidas en los documentos del fideicomiso también deben ser identificadas.

vidades económicas, sus activos, empleados y ganancias en cada jurisdicción donde operan, así como los impuestos que pagan en cada una. Las declaraciones de impuestos deben estar refrendadas por un alto directivo de la empresa/fundación o un fideicomitente del fideicomiso,⁷² así como por un contador público habilitado externo que dé fe de lo declarado. Además, el informe anual debe incluir una declaración jurada de los directores en la que se consignen los beneficiarios, incluidos los contingentes y potenciales. En todos los casos, debería certificarse que estos representantes tienen conocimiento personal de los propietarios/beneficiarios finales.⁷³

e] *Supervisión de los intermediarios*

Además de supervisar los bancos y las entidades comerciales, un Estado también debe supervisar adecuadamente a los proveedores de servicios intermediarios, como los de la industria jurídica. Ya hemos señalado una obligación básica del abogado u otro agente autorizado que inscribe una sociedad anónima o similar entidad comercial: dar fe del conocimiento personal de los beneficiarios finales o efectivos. Además, el abogado debe tener la obligación expresa de asegurarse de que exista un motivo económico genuino para la constitución de la empresa y debe cumplir el requisito de especificar ese propósito, junto con el lugar donde se pretende llevar a cabo la actividad económica, en el documento de inscripción. Cabe señalar que los abogados actuantes como intermediarios financieros, fiduciarios o constituyentes de sociedades por fuera del campo tradicional del trabajo jurídico no gozan —según parámetros internacionales— del derecho al secreto profesional. Todo abogado, agente habilitado u otro actor que inscriba una empresa o un fideicomiso a sabiendas de que el objetivo primordial de la entidad es la evasión o la elusión de impuestos, o bien el lavado de activos, debe estar sujeto a suspensión y, en el caso de múltiples infracciones, revocación de la licencia para el ejercicio de su profesión. Los agentes habilitados que no acaten las disposiciones estipuladas antes sobre la información financiera e impositiva también deben estar sujetos a sanciones adecuadas.

f] *Transacciones inmobiliarias*

Las propiedades inmobiliarias ofrecen un medio propicio para facilitar el secretismo y el lavado de dinero. Las noticias recientes sobre adquisiciones en efectivo de pisos de lujo en Nueva York y Londres sugieren que una probable mayoría de

⁷² El(la) fideicomitente es la persona que funda el fideicomiso o dona la propiedad sujeta al fideicomiso a otra persona, que es el(la) beneficiario(a).

⁷³ El informe anual también debe especificar si se ha producido algún cambio en las actividades que lleva a cabo la entidad, o un cambio de directores, representantes nominales u otros individuos relevantes, mediante una declaración jurada de que el cambio se ha producido de acuerdo con el estatuto de la entidad, y de que los nuevos directores o representantes nominales tienen pleno conocimiento de la(s) persona(s) natural(es) que es(son) beneficiario(a)(os)(as) final(es). Además, si se ha producido un cambio de los beneficiarios o fideicomisarios de un fideicomiso, debe ser informado junto con los respectivos pagos, incluida la certificación del pago de todos los impuestos sobre esas transferencias.

esos bienes es propiedad de entidades con sede en guaridas del secretismo.⁷⁴ Estados Unidos ha dado una respuesta tardía con la exigencia de revelar la identidad del beneficiario final para las transacciones inmobiliarias en efectivo en ciertas localidades.⁷⁵ Esta revelación de identidad debería ser obligatoria —y hecha efectiva— para todas las grandes transacciones inmobiliarias en efectivo, y los países donde están constituidas las sociedades anónimas, los fideicomisos, etc. deberían exigir el registro de todas las transacciones en efectivo vinculadas a bienes inmobiliarios. Además, el Proyecto de Ley sobre Finanzas Delictivas, presentado recientemente en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, introduce el concepto de “órdenes judiciales sobre riqueza inexplicable”. Estas órdenes judiciales permitirán que las agencias gubernamentales encargadas de rastrear las transacciones financieras obliguen al propietario de un activo a explicar cómo obtuvo los fondos para adquirirlo. Las órdenes judiciales sobre riqueza inexplicable también ayudarán a descubrir quiénes son los verdaderos dueños de los bienes inmobiliarios.⁷⁶ Esta estrategia de dos caras puede implicar un gran avance contra el uso de propiedades inmobiliarias para el lavado de dinero y otras actividades ilícitas.

En 2012, el GAFI endureció las normas ALA para transacciones en efectivo. Respecto de la tributación, todo abogado, agente inmobiliario o corredor de bolsa debe estar obligado a informar a las autoridades fiscales sobre las adquisiciones inmobiliarias con dinero en efectivo, consignando el monto de la operación y el nombre de los beneficiarios finales de la entidad compradora. De más está decir que la mayoría de los países tienen (o deben tener) registros públicos de la propiedad que requieran la inscripción del bien para otorgar el derecho de propiedad. La revelación plena y pública de los beneficiarios finales debe ser una condición para registrar la propiedad.

Ya hemos analizado las obligaciones impuestas a los abogados que intervienen en estas y similares transacciones. De la misma manera, cualquier patrón sistemático de infracciones detectadas en un despacho jurídico o una agencia de corredores bursátiles debe castigarse con la suspensión o revocación permanente de la licencia de todos los abogados o corredores pertenecientes a esas firmas. Es responsabilidad de todos los profesionales que trabajen en un despacho o en una agencia asegurarse de que los socios y adjuntos o corredores y agentes asociados no incurran en tales actividades. Una vez más, los recursos gubernamentales para monitorear estas operaciones son limitados. Los socios pueden desempeñar un papel importante en el proceso de supervisión.

g] *Responsabilidades de los agentes fiduciarios corporativos*

Hoy, un solo agente puede “representar” a cientos, si no miles, de entidades corporativas. En muchos países no hay límites para la cantidad de juntas directivas en

⁷⁴ Véase Story (2016). De acuerdo con el registro de propiedad local, en el Reino Unido hay bienes inmobiliarios por un valor total superior a los 170 000 millones de libras esterlinas que pertenecen a más de 30 000 empresas con sede en guaridas fiscales. Véase Garside (2016).

⁷⁵ Véase Departamento del Tesoro de Estados Unidos (2016).

⁷⁶ Véase Parlamento del Reino Unido: Parliament Business, Criminal Finances Bill 2016-17, disponible en <<http://services.parliament.uk/bills/2016-17/criminalfinances.html>>.

las que puede participar una misma persona, y es común que los miembros de una junta directiva no mantengan un vínculo real con las operaciones o la propiedad de la empresa: no sería extraño, por ejemplo, encontrar conserjes, secretarios(as) o chóferes de un despacho jurídico incluidos como miembros de la junta directiva de una empresa a la que presta servicios ese despacho jurídico. Debería ser obvia la imposibilidad práctica de que un solo agente —sobre todo si carece de personal adecuado— cumpla con esas responsabilidades, en el supuesto caso, claro está, de que la entidad sea real.

En consecuencia, los directores nominales —o incluso los ejecutivos— sólo deben estar habilitados para servir en un número restringido de juntas directivas o cargos gerenciales, dada la imposibilidad de que cumplan con obligaciones fiduciarias para una multitud de intereses. Los directores, ejecutivos y gerentes no pueden cumplir adecuadamente con los deberes de asistencia y confianza implícitos en las relaciones fiduciarias si no existe un límite razonable para la cantidad de representaciones.

h) *Capacidad institucional, implementación y aplicación*

Otro requisito básico concierne a la capacidad institucional. Todas las instituciones regulatorias que administran el intercambio de información y supervisan a las entidades financieras, así como a los proveedores de servicios afines (contadores, agentes habilitados, representantes legales, etc.), deben estar dotadas de personal apto según los parámetros más elevados de la idoneidad profesional, así como de independencia y recursos presupuestarios suficientes para cumplir con sus obligaciones. Y es crucial que los empleados y funcionarios públicos a cargo de la supervisión no estén afectados por conflictos de intereses.⁷⁷

Algunas guaridas del secretismo han respondido a la demanda de mayor transparencia con la mera aprobación de leyes similares a las que rigen en otras jurisdicciones de apariencia respetable. Sin embargo, algunas de esas jurisdicciones, aun cuando sean “territoriales”, funcionan en realidad como guaridas del secretismo. El meollo de este informe es la ofensiva contra el secretismo de las guaridas, sean territoriales (*onshore*) o extraterritoriales (*offshore*), y el argumento según el cual el marco jurídico no es peor que el de otras jurisdicciones es insuficiente como defensa. Además, siempre es preciso tomar con pinzas los “trasplantes de legislación”. Aun cuando sean similares, las leyes pueden surtir efectos muy diferentes en sistemas legales distintos. Por último, y tal vez en primer lugar de importancia, lo que cuenta no es sólo *aprobar* leyes, sino aplicarlas.

El hecho de que las leyes promulgadas en un país sigan el modelo de las leyes de otro no es suficiente de por sí, sino que debe ser complementado por institucio-

⁷⁷ Estos conflictos de intereses pueden reducirse mediante las siguientes divulgaciones previas a las designaciones/elecciones: 1] divulgación del beneficiario final de toda entidad, extranjera o nacional, en especial de empresas, fideicomisos o fundaciones que carezcan de transparencia; 2] Divulgación de respaldos financieros o aportes de campaña provenientes de cualquier persona que participe en el sector de los servicios financieros; 3] Divulgación de previos empleos profesionales o pertenencia a juntas directivas de las industrias a regular.

nes judiciales y regulatorias fuertes e imparciales que administren, apliquen e impongan la ley. Estas leyes también deben insertarse adecuadamente en el sistema legal del país, ya que pueden necesitarse otras leyes que complementen o respalden a las que se promulgan en aras de promover la transparencia, e incluso es posible que algunas deban ser derogadas. Además, es preciso monitorear el impacto y la interacción de las leyes para determinar las enmiendas necesarias. Por ejemplo, en algunos países es ilegal divulgar información clasificada como secreta, incluso si esa divulgación es necesaria para aplicar y hacer cumplir las leyes anticorrupción.

También es preciso abordar los resquicios que permiten burlar el propósito de las regulaciones, y las cláusulas contra el abuso pueden proveer medios fundamentales para que las autoridades regulatorias eliminen esos resquicios. Por ejemplo, las cláusulas de autenticación y las obligaciones relativas al conocimiento del cliente deben exigir conocimiento directo y personal.⁷⁸

i] *Protección a denunciantes*

Por último, todos los países deben ofrecer mecanismos sólidos de protección a los empleados privados y públicos que informen sobre delitos cometidos en los sectores regulados.⁷⁹ Sin embargo, lejos de recibir protección, estas personas a menudo terminan en el banquillo de los acusados: Antoine Deltoure, ex empleado de PwC, está apelando una sentencia judicial que lo condenó a un año de prisión y al pago de una multa de 1 500 euros por haber sacado a la luz resoluciones fiscales secretas del gobierno luxemburgués, gracias a las cuales más de 340 firmas pudieron construir estructuras empresariales complejas con el propósito de eludir impuestos societarios a escala global. Los denunciantes no sólo han expuesto a la luz del día la elusión fiscal masiva de multinacionales respetadas, sino que también han revelado las identidades de individuos que poseen cientos de miles de empresas fantasma, fundaciones y fideicomisos establecidos por medio de miles de intermediarios en todo el mundo como pantalla para evadir impuestos, lavar activos y ocultar riquezas. El lema “Si ve algo [sospechoso], diga algo” no debería regir sólo para la seguridad pública, sino también para todos los casos de secretismo que atenten contra el interés público.

j] *Ley sobre Libertad de Información*

La Ley sobre Libertad de Información (FOIA) es un elemento central de la transparencia y la participación ciudadana. Dado que el guardián de su aplicación efectiva es el Poder Judicial, los jueces tienen el poder de bloquear o postergar por tiempos desmesurados la divulgación de información, o bien autorizar una edición sustancial del contenido. En consecuencia, la ley FOIA debe incluir criterios claros para la divulgación de información, con discreción judicial limitada y sujeta a plazos concretos.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, US Bank Secrecy Act [Ley de Estados Unidos sobre Secreto Bancario], 31 U.S.C. 1051 y ss. y regulaciones según 31 C.F.R. 1020.220, 1023.220, 1024.220, 1026.220.

⁷⁹ Véase Wolfe *et al.* (2014).

k] *Procesos de evaluación*

La economía global es dinámica y se encuentra siempre en proceso de evolución, tal como las normas de alcance global. El sector privado es innovador en materia de estrategias para ofuscar e impedir la transparencia. De ahí que resulte crucial supervisar constantemente cómo se ponen en práctica las normas nacionales e internacionales. Hay diversas maneras de llevar a cabo esta tarea.

De acuerdo con uno de los enfoques, un gobierno puede establecer una Comisión Independiente para la Evaluación de Normas que se ocupe de evaluar tanto la legislación como su aplicación efectiva para determinar si existen brechas entre las prácticas del país y las mejores normas o prácticas globales. La composición de este organismo debe estructurarse con miras a evitar potenciales conflictos de intereses y, a fin de garantizar su independencia con respecto a los grupos locales de presión, combinar expertos del país con expertos extranjeros. El informe anual de esta comisión debe identificar las brechas entre las normas internacionales y la legislación vigente, y entre las probables normas internacionales de los años venideros y la legislación actual. En lo que concierne a la aplicación efectiva de las leyes, la comisión debe evaluar la estructura, los recursos y el desempeño de todos los órganos regulatorios pertinentes.

La Comisión para la Evaluación de Normas debe complementarse con una Comisión Independiente para la Evaluación de Recursos, también compuesta por expertos nacionales y extranjeros, sometidos a investigación para evitar conflictos de intereses. Esta última Comisión debe suministrar una evaluación pública anual de las brechas existentes en materia de aptitudes y otros recursos que impidan la eficacia de la regulación, la supervisión y la aplicación efectiva, con foco especial en las instituciones educativas de nivel superior que se ocupan de la capacitación profesional en las áreas del derecho, la contabilidad y la auditoría; también debe proponer un calendario de acciones para abordar y solucionar esas deficiencias de recursos.

Las evaluaciones de países que llevan a cabo las organizaciones internacionales también pueden apuntalarse con aportes de ONG e investigaciones académicas de todo el mundo.

l] *Privilegios impositivos*

Tal como expusimos en la segunda parte de este Informe, los privilegios impositivos, bajo la forma de exenciones e incentivos con miras a atraer la inversión extranjera, no sólo aportan beneficios limitados en lo que concierne a la promoción del crecimiento sostenible a largo plazo, sino que colocan a las empresas nacionales en posición de desventaja competitiva. Un efecto aún más pernicioso de los privilegios impositivos es su combinación con el secretismo para permitir y alentar la elusión y la evasión fiscal en escala masiva, así como, en muchos casos, su papel en la atracción de operaciones que involucran lavado de activos. Las exenciones y los incentivos aplicados a la renta de actividades pertenecientes a zonas económicas especiales deben someterse a un escrutinio estricto, con el fin de determinar si las rentas consignadas en los libros contables de las empre-

sas que operan en esas zonas económicas son proporcionales al nivel de actividad económica real que se ha llevado a cabo, según los parámetros del empleo y el capital.

Además, las empresas que reciben exenciones e incentivos tributarios deben recibirlos sólo allí donde no se usen para desplazar las rentas de otras jurisdicciones: el incentivo de alegar que las ganancias fueron obtenidas en una jurisdicción de bajos impuestos, aun cuando no se hayan obtenido allí, es demasiado tentador para muchas empresas. Toda firma de la que se sepa que ha incurrido en un desplazamiento sistemático de ganancias (asociado o no al lavado de activos) debe perder los beneficios de su privilegio impositivo, y esa pérdida de privilegio impositivo debe extenderse a toda entidad —empresa, fideicomiso o fundación— con sustancial superposición de beneficiarios finales o directivos. Además, los regímenes preferenciales deben estar vedados para toda firma cuyo beneficiario final tenga antecedentes de lavado de activos o haya estado preso por evasión fiscal.

Respecto de este tema, una Comisión Independiente de Evaluación Fiscal debe evaluar si los beneficios sociales y económicos de los regímenes preferenciales (por ejemplo, en materia de creación de empleo e ingresos fiscales por impuestos indirectos generados por las actividades estimuladas) valen la pena en relación con los costos (por ejemplo, la desviación de la actividad económica nacional, las consecuentes pérdidas de recaudación o el riesgo de asociar al país con la elusión y la evasión impositivas y el lavado de activos). Esta Comisión de Evaluación Fiscal debe publicar un informe anual donde consten todos los privilegios impositivos contabilizados como gastos presupuestarios, junto con los beneficios sociales y económicos que reportan esos privilegios.

3. Excepciones

En nuestros debates con los representantes de guardias sobre los costos y beneficios del secretismo, oímos reiterados alegatos sobre la defensa de la seguridad personal, el derecho del individuo a la privacidad y las protecciones de la confidencialidad comercial. En primer lugar, cabe señalar que estas preocupaciones se han exagerado y que existen medios para lidiar con las consiguientes “excepciones”.

Respecto de la seguridad personal, uno de los argumentos aduce que la eliminación del secreto divulgará detalles sobre la riqueza de los individuos y, por lo tanto, los pondrá en riesgo de ser secuestrados. Pero el estilo de vida de un individuo es una señal mucho más evidente de su riqueza: una casa de valor multimillonario indica por sí sola que sus habitantes tienen una gran holgura económica.

Además, el derecho de un individuo a la privacidad no es absoluto y debe posponerse si hay derechos humanos esenciales “hackeados” por una red de secretismo global que posibilita la trata de personas, la corrupción gubernamental y el financiamiento del terrorismo. De hecho, en algunos casos, el secretismo ha atentado por sí solo contra la seguridad nacional.⁸⁰

⁸⁰ Véase nota 7 de este texto.

Respecto de la privacidad comercial, las empresas pueden alegar que la transparencia viola sus derechos básicos; sin embargo, tal como señalamos en el principio núm. 6 de este Informe, las empresas no tienen derechos inalienables. Las empresas no gozan de los derechos humanos automáticos reservados a los individuos. Son creaciones del Estado y, como tales, el Estado tiene el derecho de investirles con cualesquiera derechos y responsabilidades que a su juicio sirvan a los intereses de la sociedad, como la responsabilidad limitada, las protecciones de patentes, etc., y en cada caso hay un análisis previo de costo-beneficio.

También es importante señalar que ninguno de estos argumentos a favor del secretismo se sostiene en lo que concierne a la revelación de datos ante las autoridades encargadas de la regulación y la aplicación de la ley. De acuerdo con uno de los argumentos engañosos que se presentan en este caso, la revelación de información a ciertos gobiernos redundaría en filtraciones; sin embargo, una de las condiciones para el intercambio automático de información es la capacidad de los organismos con los que se intercambia información para mantener la confidencialidad de esa información.

Por último, la comunidad global tiene el derecho de imponer restricciones a cualquier país que aspire a participar de los beneficios que otorga la globalización financiera si sus acciones surten efectos adversos en otros países. El secretismo impone daños a la entera comunidad global. En consecuencia, todos los países, así como la comunidad global, tienen el derecho y la obligación de restringir el secretismo. Las recomendaciones de la presente sección, tal como el resto del presente Informe, se formularon a la luz de estas perspectivas.

V. ¿Qué se juega en la guerra contra el secretismo?

En este Informe hemos explicado por qué sostenemos que el secretismo surte un efecto tan adverso y cuáles son las acciones posibles en aras de clausurar las guaridas fiscales y del secretismo de todo el mundo. En las siguientes observaciones finales trataremos de colocar nuestro Informe en la perspectiva más amplia del debate actual sobre la globalización. Es conspicuo el enorme descontento respecto de la globalización, no sólo en los países en desarrollo, sino también, de manera creciente, en los países desarrollados. Resulta cada vez más claro el hecho de que, por muchos que hayan sido los beneficios de la globalización para el crecimiento económico, los efectos distributivos —al menos en una gran cantidad de países— han pesado más que los efectos del crecimiento para extensos segmentos de la población: hay muchos individuos que se ven a sí mismos en una situación no relativamente peor, sino absolutamente peor.

Si bien es cierto que los beneficios de la globalización han sido multifacéticos, e incluyen haber sacado de la pobreza a más de 500 millones de personas durante el último medio siglo y haber permitido la difusión global de valores e ideas tales como los derechos humanos, también es indudable que el fenómeno ha tenido su lado oscuro: al igual que las cosas buenas, las cosas malas —como el terrorismo— también fluyen con mayor facilidad a través de las fronteras. Además, la globalización no sólo ha fomentado el aumento de la desigualdad, sino que, en

realidad, ha reducido la capacidad de los gobiernos para lidiar con ella: quienes aspiren a eludir la declaración de sus propiedades o su contribución equitativa de impuestos pueden acceder con mayor facilidad a alguna jurisdicción que les permita ocultar su riqueza o eludir el pago de impuestos.

Tanto este Informe como los informes de la ICRIC han puesto de relieve dos de los aspectos más repugnantes de la globalización. La Declaración de la ICRIC demostró de qué manera la adjudicación de precios de transferencia en el actual sistema impositivo de las empresas provee un andamiaje que facilita la elusión fiscal de las multinacionales y alimenta una carrera a la baja en cuyo marco diferentes países compiten para atraer negocios, no de una manera positiva y saludable—por ejemplo, mediante la provisión de una fuerza laboral más capacitada, una mejor infraestructura o un marco jurídico superior—, sino mediante la simple reducción de los impuestos.

Por desgracia, muchos gobiernos irresponsables se han mostrado dispuestos a sacar provecho de este andamiaje; países como Irlanda demostraron que, por unas migajas—un pequeño incremento en las tarifas para la constitución de empresas y unos pocos empleos—, estaban dispuestos a robar miles de millones de euros en recaudación fiscal a sus “socios de la Unión Europea”. Muchos ciudadanos irlandeses juzgaron moralmente repugnante la actitud de su gobierno, y muchos accionistas de Apple entienden con razón que el aspecto más importante de la responsabilidad empresarial es el pago de su porción equitativa de impuestos. Por muchos desacuerdos que existan respecto de cuál es esa porción equitativa, la tasa fiscal adjudicada a Apple—del 0.005%— cruzó las fronteras de la moral.

Nuestro Informe se enfoca en un aspecto aún más corrosivo de la comunidad global: las guaridas del secretismo, que proveen amplias oportunidades no sólo para la elusión y la evasión de impuestos, sino también para el lavado de activos, con lo cual facilitan toda clase de corrupción y todo tipo de actividades socialmente destructivas y moralmente repugnantes.

Estos impactos negativos de la globalización difieren cualitativamente de otros aspectos que suelen ser blanco de críticas, como la globalización del comercio y las finanzas: aquí no hay beneficios que contrarresten los inmensos costos sociales. En una comunidad global, las guaridas del secretismo han suministrado un refugio donde los malos actores pueden evitar la detección tanto de sus actividades ilegales como de su dinero. Obviamente, estamos al tanto de que esas actividades continúan. Pero si queremos frenarlas, tenemos que saber quién hace qué y eliminar los colosales incentivos financieros existentes para quienes se embarcan en ellas. Las guaridas del secretismo permiten que los delincuentes disfruten del botín que obtuvieron gracias a su mala conducta y, por ende, sigan adelante con mayores bríos. Y las guaridas del secretismo nos impiden prácticamente por completo penetrar la red de malos actores. Cuando se descubre quién es el titular de una cuenta bancaria donde se depositaron fondos ilícitos, pero resulta ser una empresa constituida en otra guarida confidencial, tanto los encargados de aplicar las leyes como los periodistas de investigación se topan con un punto muerto.

Una enseñanza fundamental cobra forma nítida: en nuestra economía global, la transparencia es tan fuerte como el eslabón más débil... como el miembro menos transparente de nuestra comunidad global. Hay dos conclusiones cruciales: la embestida contra el secretismo tiene que ser global, y debe haber tolerancia cero frente a cualquier desviación de las normas globales establecidas.

Referencias

- Bonucci, Nicola (2014), "Article 12, Monitoring and Follow-Up", en M. Pieth, L.A. Low y N. Bonucci (eds.), *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, 2ª ed., Cambridge, pp. 534 y ss.
- Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (2015), Declaración.
- Departamento del Tesoro de Estados Unidos (2016), Press Release, "FinCen Takes Aim at Real Estate Secrecy in Manhattan and Miami", 13 de enero de 2016.
- Dougherty, Carter (2016), "Wall Street Breaks with Business Lobby Over Corporate Registration Rules", 18 de octubre de 2016.
- Florini, Ann (ed.) (2007), *The Right to Know: Transparency For an Open World*, Nueva York, Columbia University Press.
- G20 (2009), Declaración a la Cumbre del G20 en Londres, abril de 2009.
- (2014), Communiqué, Finance Ministers, Central Bankers, 24 de julio de 2016.
- Garside, Juliette (2016), "Hundreds of Properties Could Be Seized in UK Corruption Crackdown", *The Guardian*, 13 de octubre de 2016.
- Gobierno de Panamá (2014), Plan Estratégico de Gobierno, 2015-2019.
- Greenwald, Bruce, y Joseph E. Stiglitz (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, núm. 2, mayo de 1986, pp. 229-264.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (2012), Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación, Recomendaciones del GAFI.
- (2000), Lista de países y territorios no cooperantes.
- (1990), Las Cuarenta Recomendaciones del GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales.
- Harding, Luke (2016), "Mossack Fonseca: Inside the Firm that Helps the Super-Rich Hide Their Money", *The Guardian*, 8 de abril de 2016, consultado el 12 de octubre de 2016.
- Henry, James (2012), "The Price of Offshore Wealth Re-visited": Informe de Tax Justice Network, 22 de julio de 2012.
- Knobel, Andres, y Markus Meinzer (2016a), "Drilling Down to the Real Owners", 1ª parte, 18 de mayo de 2016, Informe de Tax Justice Network.
- (2016b), "Drilling Down to the Real Owners", 2ª parte, 28 de junio de 2016, Informe de Tax Justice Network.
- Moynihan, Daniel (1998), *Secrecy*, New Haven, Yale University Press.
- Obermayer, Bastian, y Frederik Obermaier (2016), *Panama Papers*, Londres, Oneworld.
- OCDE (2015a), OECD/G-20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5: 2015 Final Report.
- (2015b), Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: The CRS Implementation Handbook, 2015.

- (2014), Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, 2014.
- Pearl, Morris (2016), “How Companies Like Apple Dodge Taxes and Their Own Investors”, *New York Times*, 21 de septiembre de 2016.
- Pieth, Mark, y Gemma Aiolfi (2003), “The Private Sector Becomes Active: The Wolfsberg Process”, en Andrew Clark y Peter Burrell (eds.), *A Practitioner’s Guide to International Money Laundering Law and Regulation*, Old Woking, pp. 267 y ss.
- (2007a), “The Wolfsberg Process”, en Wouter H. Muller, Christian H. Kalin y John G. Goldsworth (eds.), *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, Chichester, Wiley, pp. 93 y ss.
- (2007b), “Multi-stakeholder Initiatives to Combat Money Laundering and Bribery”, en Christian Brüttsch y Dirk Lehmkuhl (eds.), *Law and Legalization in Transnational Relations*, Londres–Nueva York, pp. 81 y ss.
- (2008a), “Harmonising Criminal Law: Preventing Corruption, A Case Study”, en Mireille Delmas-Marty, Mark Pieth y Ulrich Sieber (eds.), *Les Chemins de l’Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*, París, pp. 225 y ss.
- (2008b), “The Agents of Change”, en Mireille Delmas-Marty, Mark Pieth y Ulrich Sieber (eds.), *Les Chemins de l’Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*, París, pp. 369 y ss.
- , y Stephanie Eymann (2009), “Combating the Financing of Terrorism – the ‘Guantanamo Principle’”, en Mark Pieth, Daniel Thelesklaf y Radha Ivory (eds.), *Countering Terrorist Financing: The Practitioner’s Point of View*, Berna et al., 2009, p. 173.
- Pogge, Thomas, y Krishen Mehta (2016), Introducción, “The Moral Significance of Tax-Motivated Illicit Financial Outflows”, en Thomas Pogge y Krishen Mehta (eds.), *Global Tax Fairness*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1 y ss.
- Sepúlveda, Magdalena (2014), “Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights”, Naciones Unidas, A/HRC/26/28, 22 de mayo de 2014.
- Stiglitz, Joseph E. (2001), “On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, en Ha-Joon Chang (ed.), *The Rebel Within*, Londres, Wimbledon Publishing Co., pp. 250-278; también publicado en Matthew Gibney (ed.), *Globalizing Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 115-156 (presentado originalmente como Conferencia Amnesty 1999, Oxford, enero de 1999).
- (2002), “Transparency in Government”, en R. Islam, (ed.), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, WBI Development Studies, Washington, DC, Instituto del Banco Mundial, pp. 27-44.
- , y Mark Pieth (2016), “The Real Scandal Behind the Panama Papers”, *Vanity Fair*, núm. 29, septiembre de 2016.
- Story, Louise (2016), “U.S. Will Track Secret Buyers of Luxury Real Estate”, *New York Times*, 13 de enero de 2016.
- Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus y A.J. Brown (2014), *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, septiembre de 2014.
- Wolfsberg (2000-2002-2012), *Anti-Money Laundering Principles for Private Banking*.
- (2002a), *Statement, The Suppression of the Financing of Terrorism*.
- (2002b), *Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking*.
- (2006), *Guidance on a Risk-Based Approach for Managing Money Laundering Risks*.
- (2007), *Wolfsberg Statement against Corruption*.
- (2011), *Wolfsberg Anti-Corruption Guidance*.

Cataluña enmarañada

Jorge Javier Romero Vadillo*

La construcción de la democracia española, entre 1976 y 1982 —a partir de la muerte del dictador Francisco Franco hasta el triunfo del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones generales, con la elaboración de una Constitución aprobada por amplio consenso de por medio— fue un proceso venturoso que nutrió el optimismo de toda una época y fue vista como el modelo para la superación pactada de las dictaduras militares en Latinoamérica y de los regímenes totalitarios de matriz soviética en la Europa central y del Este.

Uno de los rasgos singulares de aquel proceso fue la manera como resolvió la integración de regiones con aspiraciones estatales justificadas en identidades etnográficas. Frente a las fuertes tendencias centralizadoras de los defensores del antiguo régimen —el cual había promovido un nacionalismo español de esencia castellana y mantenido una actitud hostil respecto a los rasgos de identidad culturales y lingüísticos de las regiones donde, desde el final del siglo XIX, se desarrollaron movimientos nacionalistas que habían logrado o pretendieron autonomía durante la Segunda República—, la Constitución democrática de 1978 incluyó el “Estado de las autonomías”, forma atenuada de federalismo que, sin embargo, permitió el surgimiento de administraciones locales con amplias facultades y nutrió la existencia de organizaciones políticas de base local con importante presencia en el ámbito estatal gracias a su sobrerrepresentación en las Cortes generales.

El modelo autonómico español fundado en la Constitución de 1978 partía del reconocimiento de la singularidad histórica de tres regiones —Cataluña, el País Vasco y Galicia— donde desde al menos el último tercio del siglo XIX se habían consolidado organizaciones políticas que apelaban a la identidad nacional y que clamaban, de acuerdo con la tendencia mundial de la época, la identificación entre el pueblo, concebido como una entidad con cultura, lengua y religión comunes, y el Estado. Desde las guerras napoleónicas, en Europa surgieron oleadas nacionalistas que reclamaron la creación de Estados correspondientes con las características etnográficas de la población, y la idea de la liberación nacional se constituyó en el motor del surgimiento de nuevas expresiones políticas contra los Estados del antiguo régimen, contruidos sobre la base de pactos dinásticos en los que la lealtad al soberano podía abarcar a comunidades diversas en sus rasgos culturales, lingüísticos e incluso religiosos, como en el caso del imperio otomano.

A España, la oleada nacionalista llegó sobre todo con el proceso de centralización impulsado por el régimen de la restauración que siguió al fracaso de la

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Primera República, declarada federal en su primera etapa, por la fuerte influencia en su creación de los políticos catalanes, sobre todo Francesc Pi i Margall. La etapa federalista de la República duró tan sólo 11 meses y sucumbió a la proclamación unitaria, que finalmente también fracasó cuando el general Martínez Campos se sublevó para imponer la restauración de la monarquía borbónica en diciembre de 1874, antes de que el experimento republicano llegara a su segundo aniversario.

El férreo centralismo fiscal y administrativo encabezado por Antonio Cánovas del Castillo, artífice del régimen de la restauración, fue contestado por el surgimiento del fuerismo vasco, primero, y del nacionalismo católico de Sabino Arana, que buscaba la restauración de las “leyes viejas”, después. En Galicia también se abrió paso un regionalismo que acabó evolucionando hacia el nacionalismo durante la segunda década del siglo xx, aunque nunca ha llegado a tener el arraigo alcanzado por sus símiles vasco y catalán. En Cataluña, el nacionalismo abrevó de una identidad cultural muy arraigada, basada sobre todo en la singularidad lingüística más sólida, pues mientras en el País Vasco el euskera era ya una lengua casi desaparecida, hablada sólo en las aldeas, el catalán se mantenía como una lengua viva de uso urbano.

La singularidad cultural de Cataluña tiene raíces medievales y su persistencia temporal ha dependido, en buena medida, de la fuerza económica de Barcelona, puerto que dominó el comercio del Mediterráneo occidental desde los albores de la baja Edad Media. Como resultado de un pacto dinástico, desde 1164 los condes de Barcelona se hicieron con la Corona de Aragón y encabezaron su expansión mediterránea, que llegó hasta Grecia. La flota catalana, entre los siglos xii y xiv logró la reconquista cristiana del reino de Valencia, controló el de Mallorca y se hizo con Córcega, Cerdeña, el reino de Nápoles y los ducados de Atenas y Neopatria, durante la decadencia del Imperio bizantino.

Los conflictos con Aragón comenzaron al extinguirse la dinastía Berenguer, a principios del siglo xv, y su sustitución en la cabeza de la Corona por la dinastía castellana Trastámara. El pacto dinástico de Aragón con Castilla, a partir de la boda de Fernando e Isabel en 1469, enconó la inconformidad catalana. La unificación de las coronas de Castilla y Aragón, en 1516, con la llegada al trono de Carlos de Habsburgo, no eliminó, empero, las especificidades legislativas y los privilegios del reino de Aragón ni del ducado de Barcelona. La dinastía austriaca conservó los privilegios regionales y se caracterizó por su carácter pactista, de reconocimiento de la diversidad. Barcelona mantuvo su importancia comercial y su supremacía cultural sobre sus regiones de influencia.

Fue la gran crisis económica en la que se sumió España en el siglo xvii, durante los reinados de Felipe III y Felipe IV, lo que llevó a un intento de reforma administrativa y fiscal para acabar con los fueros específicos de los reinos y principados de la Corona, de manera que todos contribuyeran con recursos para hacer frente a las obligaciones militares de los Habsburgo en la Guerra de los Treinta Años. En 1640 estalló la rebelión en Cataluña contra los nuevos impuestos y las nuevas obligaciones militares, en medio de la guerra contra Francia. Los suble-

vados catalanes se acogieron a la protección de Luis XIII de Francia. La sublevación duró 19 años y terminó con la paz de los Pirineos, cuando Felipe IV cedió parte del principado de Cataluña —el Rosellón y la Cerdaña— a Luis XIII.

Paradójicamente, durante la guerra de sucesión española, de 1701 a 1715, después de la muerte sin heredero de Carlos II de Habsburgo, los catalanes, que 60 años antes se habían puesto bajo la protección francesa para enfrentar los intentos centralizadores de Felipe IV, se alinearon entonces —junto con las demás regiones de la Corona de Aragón— con los Habsburgo para enfrentar la llegada del nieto de Luis XIV —Felipe V— al trono español. Aunque en un primer momento reconoció las constituciones catalanas y aceptó el pactismo tradicional, el Nuevo rey Borbón no tardó en impulsar un nuevo proceso centralizador, como el que se había dado en los dominios de su abuelo, como represalia al apoyo de los catalanes, y el resto de la Corona de Aragón, a sus adversarios Habsburgo, en una guerra de dimensiones europeas.

En la mitología nacionalista catalana, la toma de Barcelona por los ejércitos partidarios del Borbón, y el aplastamiento de la última resistencia catalana entre el 11 y el 12 de septiembre de 1714, es considerada la pérdida de la independencia de Cataluña, como si en realidad hubiera existido un Estado catalán ajeno a la Corona de Aragón y a la de las Españas y como si la guerra de sucesión hubiese sido una guerra entre reinos y no una guerra civil. De ahí viene la celebración de la *Diada* como día nacional de Cataluña todos los 11 de septiembre. Sin embargo, es cierto que, con los Decretos de la Nueva Planta, Felipe V abolió las leyes e instituciones de los reinos y principados de la Corona de Aragón y terminó con la estructura de la monarquía de los Austrias. El diseño borbónico de la administración, que también se aplicó en Castilla, significó el fin de los privilegios fiscales y de las leyes propias que habían subsistido durante siglos.

Sin embargo, el Estado centralizado español, que se desarrolló durante la dinastía de los Borbones, carecía de los recursos y la capacidad integradora necesaria para superar las resistencias basadas en las identidades locales y en la nostalgia por los antiguos privilegios medievales. Con todo, no está claro que las represalias iniciales contra la resistencia catalana se hayan convertido en una discriminación permanente, como sostiene la narrativa independentista. La fuerza mercantil de Barcelona hizo que pronto Cataluña recuperara su relevancia como fuente de ingresos de la Corona, y con las reformas impulsadas por Carlos III —que abrieron los mercados americanos a los ciudadanos de la antigua Corona de Aragón, impedidos de participar en la empresa colonial durante los tiempos de los Austrias—, llegó un nuevo impulso económico.

La interpretación histórica del periodo se encuentra polarizada por las distintas visiones ideológicas. Suena verosímil que el apoyo de los ricos comerciantes catalanes a la causa austriaca durante la guerra de sucesión se haya debido, sobre todo, a que en ella participaron los ingleses y los holandeses, con cuyos modelos de libre comercio los mercaderes de Barcelona se sentían identificados, pero el hecho es que, contra lo defendido por los historiadores nacionalistas, las reformas borbónicas fueron propicias para el crecimiento económico de

Cataluña. Durante el siglo XIX, los catalanes controlaron el comercio colonial en los restos del imperio, sobre todo en Cuba y Puerto Rico, donde ejercieron notable influencia.

La fuerte identidad catalana en España, en la que se han basado las expresiones políticas nacionalistas e independentistas desde fines del siglo XIX, contrasta con la debilidad de la reivindicación de la singularidad entre los catalanes de Francia. Sin duda, como ha hecho notar José Antonio Aguilar en un artículo reciente,¹ la mayor integración de los catalanes franceses a la nacionalidad común francesa tiene que ver con el desarrollo estatal francés y con las políticas de integración aplicadas desde la revolución. Pero no se puede dejar de lado el papel que han desempeñado Barcelona y su fuerza económica en el sostenimiento de la resistencia a la homogenización estatal de España. Los catalanes de Francia no tuvieron una referencia económica y cultural propia, como sí ocurrió en los más vastos territorios catalanes del sur de los Pirineos.

No existió, sin embargo, un nacionalismo catalán propiamente dicho, con aspiraciones autonómicas o estatales, hasta las últimas décadas del siglo XIX. De nuevo, fue una resistencia contra las políticas de centralismo fiscal impulsadas por Cánovas las que atizaron el fuego, pero la construcción de una mitología de liberación nacional contra un opresor exterior se nutrió del espíritu romántico de la añoranza por las leyes y los privilegios antiguos idealizados. El nacionalismo decimonónico, con sus nostalgias del orden medieval y sus memoriales de agravios, fue un vehículo extraordinario para fortalecer a los políticos de base local con aspiraciones de influencia nacional.

El nacionalismo catalán tuvo un influjo importante en la causa independentista de Cuba, donde la migración catalana había sido muy importante y donde existían importantes empresarios catalanes, que mantuvieron sus negocios después de la salida española en 1898. Durante las primeras décadas del siglo XX, los catalanes de Cuba fueron un soporte sustancial de la causa nacionalista en Cataluña. La ruptura —con el golpe de Estado de Primo de Rivera, en 1923— del régimen del turno entre liberales y conservadores, que caracterizó a la restauración borbónica desde 1874, contribuyó al fortalecimiento del nacionalismo, creciente entre el empresariado barcelonés, pero poco atractivo para los trabajadores industriales, muchos de ellos inmigrantes provenientes de otras regiones de España, fundamentalmente influidos por la ideología internacionalista del anarquismo.

La relevancia política del nacionalismo catalán aumentó por el acuerdo de Esquerra Republicana con las fuerzas que pactaron la estrategia para terminar con la dictadura e impulsaron la República en el Pacto de San Sebastián, de agosto de 1930. Cuando el 14 de abril de 1931 se proclamó la Segunda República española, en Barcelona el líder de Esquerra, Francesc Macià, proclamó la República Catalana, pero negoció con los enviados del nuevo gobierno y pactó el establecimiento de la Generalitat como gobierno propio de la región y comenzó así el proceso de negociación que llevó al estatuto de autonomía de 1932, el único que se aprobó

¹ “Cataluña y el proceso de la nación”, *Nexos*, diciembre de 2017.

durante la breve e infausta República, mientras que los correspondientes al País Vasco y a Galicia se quedaron en proyecto.

El estatuto de 1932 se había aprobado con fuertes resistencias, incluso entre la intelectualidad liberal republicana. En las elecciones generales de 1933, el gobierno de la República quedó en manos de una coalición de derecha, mientras en Cataluña volvió a triunfar Esquerra Republicana y se formó un gobierno de concentración de diversas fuerzas de izquierda, encabezado por Lluís Companys. Durante las turbulencias revolucionarias de octubre de 1934, que afectaron a diversas zonas de España, sobre todo a la cuenca minera de Asturias, Companys desconoció al gobierno derechista de la República y proclamó el estado de Cataluña dentro de la República Federal de España. Tal acto de rebeldía provocó la suspensión del estatuto de autonomía y el encarcelamiento del gobierno de la Generalitat, hasta que el triunfo electoral del Frente Popular, en febrero de 1936, restableció la Generalitat y a Companys en la presidencia.

La sublevación militar nacional-católica de julio de 1936, que provocó la tragedia de la Guerra Civil, llevó a Cataluña a una situación de guerra dentro de la guerra, debido a los enfrentamientos entre las diversas fuerzas de la izquierda catalana y al hecho de que la Generalitat asumió, ante el colapso estatal, funciones que excedían sus atribuciones autonómicas. Cuando en noviembre de 1937 el presidente del gobierno republicano decidió su traslado a Barcelona, de Valencia donde había funcionado desde el comienzo del asedio a Madrid por parte de las tropas franquistas, la relevancia de la Generalitat quedó sustancialmente disminuida.

La derrota republicana provocó la extinción de la autonomía catalana. El régimen dictatorial, fundado en una ideología nacionalista española de supremacía castellana, fue hostil a las expresiones de diversidad cultural de las diferentes regiones de España e intentó una homogeneización aplastante. Es necesario subrayar que una parte relevante del empresariado catalán apostó por el lado nacional durante la guerra, como respuesta a las tendencias revolucionarias de izquierda predominantes en el bando republicano catalán y después se acomodó muy bien con las instituciones de la dictadura, bajo las cuales pudo medrar, sobre todo cuando se recuperó el crecimiento a partir del final de la década de 1950.

Durante la década de 1960 creció un nacionalismo catalán de carácter democratacristiano, que plantó la cara al régimen franquista y que sería la base de la fuerza predominante en Cataluña durante los años de la transición y la consolidación democrática. La fuerza del nacionalismo redivivo se consolidó por su oposición democrática a la dictadura, aunque se trataba de un conglomerado de grupos heterogéneos, entre los restos de los republicanos de izquierda, los grupos de tendencia comunista integrados en el Partido Socialista Unificado de Cataluña y los grupos nacionalistas liberales de centro-derecha que junto a los democratacristianos darían forma a *Convergència i Unió*, ya durante el proceso democratizador.

Cuando, tras la muerte del dictador, se abrió el proceso de transición a la democracia, los distintos grupos nacionalistas cobraron nueva relevancia. La llegada a la presidencia del gobierno español de Adolfo Suárez abrió la negociación

con las diversas fuerzas de la oposición al franquismo. Una vez lograda la Ley de la Reforma Política, la discusión se centró en el proceso de legalización de las diversas fuerzas políticas. En las Cortes elegidas en junio 1977, los nacionalistas demócrata cristianos obtuvieron el mayor número de escaños en las circunscripciones catalanas y se convirtieron en una fuerza relevante en el proceso de negociación de la nueva constitución. En septiembre, el gobierno español ya democráticamente elegido, encabezado por Suárez, restableció provisionalmente la Generalitat y reconoció al que hasta entonces había sido su gobierno en el exilio.

La Constitución de 1978 sentó las bases para la creación de estatutos de amplia autonomía en las comunidades *históricas*, a las que se añadió Andalucía, y abrió la puerta para el surgimiento de comunidades autónomas en el resto del territorio español, aunque con facultades más acotadas. Las diversas vertientes del nacionalismo catalán se acomodaron bien con el nuevo arreglo y en Cataluña no hubo expresiones relevantes de nacionalismo violento, como sí ocurrió en el País Vasco, atenazado por el radicalismo criminal de ETA, convertido en el mayor reto para la naciente democracia española, que, sin embargo, comenzó a florecer social y económicamente.

La fuerza predominante del nacionalismo catalán, a partir de 1978, fue la coalición de centro derecha *Convergència i Unió*, que controló el gobierno de la Generalitat ininterrumpidamente durante 25 años, bajo la presidencia de Jordi Pujol, ahora acusado de corrupción, sin plantearse como una fuerza independentista, sino comprometida con la consolidación autonómica. Entre 2003 y 2010 el gobierno lo encabezó el Partido de los Socialistas de Cataluña, en coalición con otras fuerzas de izquierda. En 2006 el gobierno de izquierda, dirigido por José Luis Rodríguez Zapatero, impulsó un nuevo estatuto de autonomía, que reconocía a Cataluña como una nación y ampliaba las facultades fiscales de la región. El nuevo estatuto fue aprobado por las Cortes españolas y en referéndum por los ciudadanos catalanes, pero el Partido Popular, el principal de la derecha española, por entonces en la oposición, lo impugnó ante el Tribunal Constitucional, el cual declaró inconstitucionales varios de sus artículos en 2010.

La declaración de inconstitucionalidad del estatuto fue aprovechada por el nuevo líder de *Convergència*, Artur Mas, para azuzar el nacionalismo, en un momento en el que la crisis económica por la que atravesaba España generaba un enorme descontento entre la población por la caída en el bienestar y los niveles de vida logrados a partir del ingreso a la Comunidad Europea en 1986. Al llegar a la presidencia de la Generalitat, Mas aplicó con esmero las medidas de austeridad impuestas a España desde la Unión Europea, pero ante la agudización de la protesta optó por clamar contra el gobierno central como el culpable de la situación. Su huida hacia adelante consistió en avivar el independentismo latente entre sus huestes y en 2014 convocó a un referéndum, declarado ilegal por la justicia española, pero en el que se empecinó, aunque lo declaró un mero proceso de consulta no vinculante.

Así, el actual independentismo catalán abreva de las mismas fuentes que el nacionalismo que condujo al Brexit y que el Frente Nacional francés. Es una res-

puesta reaccionaria a los efectos de la crisis, por más que uno de sus principales impulsores sea una pretendida izquierda republicana y otro sea una fuerza anticapitalista ultra, antieuropea y antiglobalización. Con raíces en los sentimientos de identidad históricos, el actual brote independentista es, sin embargo, producto de una exitosa estrategia demagógica para contrarrestar el descontento económico de la población.

Mas intentó convertir las elecciones, a las que convocó en 2015, aliado a Esquerra Republicana, que había resurgido de la marginalidad en la que quedó durante los primeros años de democracia, en un plebiscito por la independencia. A pesar de que su coalición no obtuvo la mayoría absoluta de los escaños del parlamento catalán y que los partidarios abiertos de la independencia no sumaron más que el 48% de los votos, se apoyó en la coalición anticapitalista y antieuropea surgida de las protestas contra la crisis para lograr mayoría legislativa y formar gobierno. Pero los anticapitalistas lo vetaron y tuvo que ceder la presidencia a Carles Puigdemont, anteriormente alcalde de Gerona y partidario abierto de la independencia unilateral.

A partir de las elecciones de septiembre de 2015 el conflicto escaló, en medio de la mayor crisis política española de la democracia, pues en diciembre de aquel año se celebraron elecciones generales de las que surgieron unas Cortes muy divididas, al grado de que ningún partido pudo formar gobierno, y Mariano Rajoy quedó casi un año como presidente en funciones, hasta que después de la repetición de los comicios, un acuerdo con el dividido Partido Socialista Obrero Español permitió su investidura.

En esas circunstancias de parálisis política nacional, los nacionalistas catalanes reconvertidos en independentistas agudizaron su reto a la legalidad constitucional. La crisis finalmente estalló en septiembre de 2017, cuando sin presencia de la oposición en el Parlament, se aprobó un paquete de leyes de desconexión y la realización de un referéndum vinculante. La justicia española declaró inconstitucionales las disposiciones y la convocatoria al referéndum, pero la Generalitat siguió adelante. El gobierno central intervino para tratar de evitar el referéndum, pero las organizaciones civiles independentistas resistieron la intervención. La justicia española actuó contra los líderes de la resistencia civil y los detuvo, y el día de la convocatoria las fuerzas de seguridad se desplegaron para reprimir el intento de la población que pretendía votar, provocando escenas de violencia que dieron la vuelta al mundo.

La actuación torpe del gobierno de Rajoy aumentó el grado de confrontación. Los independentistas se aferraron a los resultados de un referéndum realizado sin garantías y con una participación incierta, al que concurrieron casi exclusivamente los comprometidos con el proceso de independencia. En los días que siguieron el conflicto adquirió características esperpénticas, con una declaración suspendida de independencia, un intento de frenar la aplicación del artículo constitucional que permite la suspensión de la autonomía —el 155— por medio de la convocatoria a elecciones que finalmente no se realizó y, finalmente, la declaración unilateral de independencia por parte de un parlamento sin presencia opositora, con la

inmediata reacción del Senado español aprobando la intervención, la detención del vicepresidente de la Generalitat —el líder de Esquerra Republicana, Oriol Junqueras— y otros integrantes del gobierno y la huida a Bélgica de Puigdemont y algunos consejeros de la Generalitat.

La intervención de la autonomía derivó en la convocatoria a elecciones para el 21 de diciembre. La aplicación del mecanismo constitucional parece haber servido para superar la crisis, de manera que el conflicto se dirima en las urnas. El independentismo quedó aislado, sin apoyo internacional, pero es muy probable que el resultado electoral vuelva a reflejar la profunda división que el proceso ha provocado en la sociedad catalana. La mezcla de demagogia y agravios económicos provocados por la crisis ha llevado a una situación en la que han salido perdiendo los catalanes, pero también el resto de España. La mejor salida posible ahora sería una reforma consensuada a la Constitución para transformar el Estado de las autonomías fundado en 1978 en un auténtico arreglo federal que garantice un mejor encaje de las regiones, con sus especificidades económicas y culturales, en una España que a su vez se integre cada vez más en Europa. La defensa del particularismo carece de sentido cuando el futuro debería apuntar a un mundo integrado en la diversidad.

Trípode sustentable

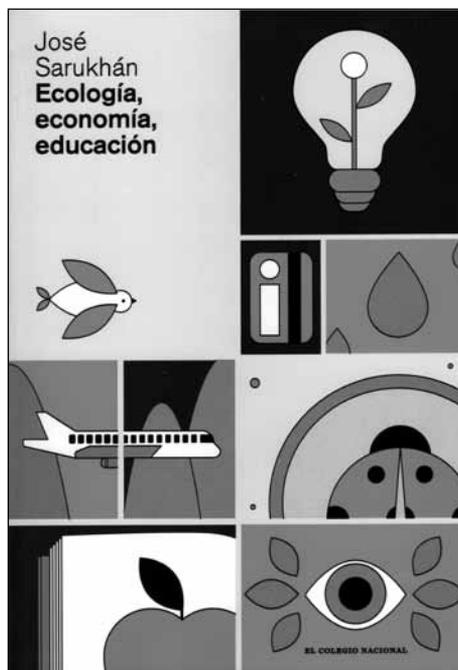
José Sarukhán, *Ecología, economía, educación*, México, El Colegio Nacional, 2017.

Se trata de la compilación de 206 breves y bien pensados artículos, organizados en siete capítulos (Agricultura y alimentación; Diversidad biológica; Ecología; Economía; Educación; Energía, y Sociedad y recursos). Publicados quincenalmente durante ocho años en las páginas de *El Universal*, dan cuenta de los intereses, ocupaciones y preocupaciones de José Sarukhán. Biólogo de profesión, maestro de generaciones y merecedor de diversos premios, entre ellos el Tyler, considerado como el Nobel que se entrega a los estudiosos del pulso del planeta.

En la introducción, nuestro autor afirma que cualquier nación que aspire a una vida digna, cimentada e independiente debe ser particularmente cuidadosa de la educación, la ecología y la economía, las “tres E fundamentales”, como él las denomina, y que nosotros llamaríamos el trípode gracias al cual nuestro planeta podrá seguir con vida ante los desafíos medioambientales.

“De la educación y la ecología tengo ciertas nociones por razones de oficio y de profesión; de la economía quizá no más que el sentido común del ciudadano normal... [también] me referiré a temas que son resultado del impacto de la actividad humana sobre nuestro ambiente... Todos los seres vivos y las sociedades humanas dependemos del capital natural que nuestros ecosistemas representan y que es la trama que sostiene el desarrollo del capital financiero, humano, de infraestructura” (p. 16).

En su incesante brega, José Sarukhán no ha dejado de subrayar la fundamental importancia de reorientar los procesos educativos para que los individuos sean capaces de comprender la interdependencia del medio ambiente y el ser humano. Y si bien la educación es clave para poder actuar y defender el medio ambiente, poco tiene que hacer esta materia frente al peso de la economía cuando es movida fundamentalmente por el ansia de lucro.



En el artículo “Por un mejor indicador del bienestar social” (pp. 236 y 237), afirma: “en los círculos de decisión económica mundial se sigue pensando obstinadamente que es deseable y dable crecer de manera indefinida sin considerar que vivimos en un planeta finito, cuyos recursos son también finitos... No hay duda de que países como el nuestro tienen el reto de crecer económicamente... pero otra cosa es pensar que esto pueda ocurrir de manera sostenida... El crecimiento económico en México es necesario, pero el país tiene que diseñar un proceso que permita ese crecimiento... Mientras las externalidades ambientales y sociales de los modos de producción actuales no estén incorporados en las cuentas nacionales, los precios del mercado estarán burdamente distorsionados y cualquier cálculo de ‘riqueza de una nación’ será falso. Seguir por este camino equivale a intentar pilotear un navío utilizando una brújula descompuesta”.

Y más adelante (“Reflexiones económico-ecológicas”, pp. 244 y 245) señala: “El sistema económico y el sistema biofísico y ecológico del planeta están indisolublemente ligados. La premisa de

la 'nueva economía', que toma en cuenta consideraciones de las externalidades de la producción y el deterioro del capital natural —en contraste con la economía neoclásica—, es que el sistema económico se desmoronará si el sistema ecológico se colapsa... Pretender que lo que estos elementos naturales (ecosistemas, aire limpio, atmósfera equilibrada) nos proporcionan diariamente (agua, alimentos, climas estables) puede ser sustituido con 'tecnologías nuevas' es, por decir lo menos, aceptar riesgos gigantescos, además de innecesario y escandalosamente imprudente".

Los retos que se presentan son de tal calibre que, sin exageración alguna, definirán no sólo la viabilidad del desarrollo económico y social, sino el presente y probable futuro de la raza humana. Estamos hablando, o deberíamos de hacerlo, de un asunto de seguridad global y, desde luego, nacional. El del desarrollo sustentable requiere acciones cotidianas y permanentes, aprendizajes e involucramiento social. El avance es lento, lo sabe nuestro autor. Pero, al mismo tiempo, la apuesta es que los ciudadanos todos sean capaces de escuchar y atender el mensaje: comprometerse, actuar, cambiar la vida, cuidar nuestro planeta. Y para ello es preciso, como plantea Sarukhán, otra visión económica, educativa e ideológica.

"Gozar de un ambiente sano y funcional es un derecho humano reconocido en nuestra Constitución y uno de los componentes de la rectoría del Estado, la cual debe empezar a ejercerse informando y comunicando de manera adecuada a los ciudadanos los hechos, científicamente probados, y las características de los problemas ambientales globales. Se requieren campañas nacionales permanentes... para alertar a las personas de los riesgos... No esperemos cambios en la actitud de la gente sin cambios sustanciales en la comunicación de los problemas ambientales a la sociedad" (p. 271).

Cambiar los términos de esta relación que ha devenido en perversa es, pues, una necesidad central pero básicamente vital para las especies que habitamos este planeta.

El nocturno global

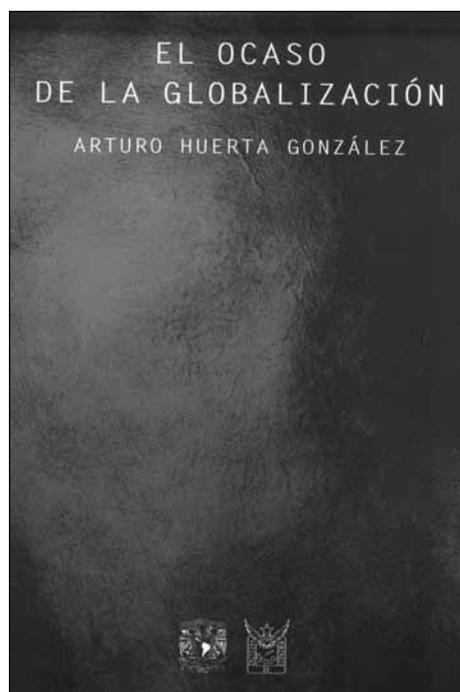
Arturo Huerta González, *El ocaso de la globalización*, México, UNAM, 2017.

Lejos parecen haber quedado los cantos que anunciaban al mundo la buena nueva: mercados desregulados, liberalizaciones, fin del

Estado de bienestar. "Que nadie escapase de la competencia global y buscara amparo en las protecciones nacionales... Los tratados de libre comercio abrirían mercados y los protegerían de la injerencia estatal... todo giraba en torno a las reformas necesarias para incrementar la competitividad... Las luchas por la redistribución fueron sustituidas por la búsqueda tecnocrática de lo necesario económicamente...", en palabras del estudioso alemán Wolfgang Streeck.

Sin embargo, en 2008 el mundo económico y financiero empezó a dar señales de enfermedad (¿caducidad?), iniciándose así lo que en la historia moderna ha sido la más grave crisis económica. De una globalización económica y financiera vista como portento, asistimos hoy a la brutal constatación de que el así llamado pensamiento único no sólo estaba equivocado en sus premisas fundamentales, sino que ha llevado a una crisis de enorme profundidad cuyos efectos son aún imprevisibles.

De eso y más se ocupa Arturo Huerta en su más reciente libro, *El ocaso de la globalización*, publicado por la UNAM. Estructurado en siete capítulos (La economía en función del comportamiento de las variables externas; Los límites de la política monetaria en los países desarrollados; Los límites de la estrategia de crecimiento hacia fuera; China deja de ser el motor de las economías emergentes; El brexit: causas y con-



secuencias; Continuidad o cambio de política económica; La política económica de Donald Trump y sus consecuencias para Estados Unidos y México), el autor reflexiona sobre los desajustes y perplejidades y no deja de preguntar(se) por qué la obcecación de insistir en el camino que llevó al despeñadero económico.

“Ante la devaluación y la vulnerabilidad de la economía predominan políticas monetarias y fiscales restrictivas... Las políticas de libre mercado, junto con las políticas macroeconómicas de estabilidad y las reformas estructurales han favorecido el financiamiento de la economía y a los dueños del dinero... La problemática... evidencia el fracaso de la política de liberalización económica...” (pp. 201 y 202).

Entre los asuntos que trata Arturo Huerta está el de los desajustes estructurales; en su opinión, “por más baja la tasa de interés e inyección de liquidez y rescates bancarios que se instrumenten para poner un tope a la caída del mercado de capitales y de la actividad económica de Estados Unidos, ello no ha configurado condiciones de crecimiento sostenido debido a que no atacó las causas de la crisis. Ésta se derivó de problemas de insolvencia ocasionados por el hecho de que el ingreso de los deudores crece menos que el costo del crédito... La mayor liquidez se ha canalizado sobre todo a favor de la banca y de los mercados de capitales, lo que ha generado *boom* bursátiles, aumento de los precios de los activos financieros” (pp. 95 y 96).

El del profesor Huerta es un libro propositivo. Busca contribuir al debate y a las reflexiones para salir de la crisis global, que buena falta hacen. Con información abundante y clara ilustra el efecto negativo que han tenido las políticas predominantes, tanto en México como en otros países del continente, en las condiciones productivas nacionales hasta llevarles a contextos de alta vulnerabilidad.

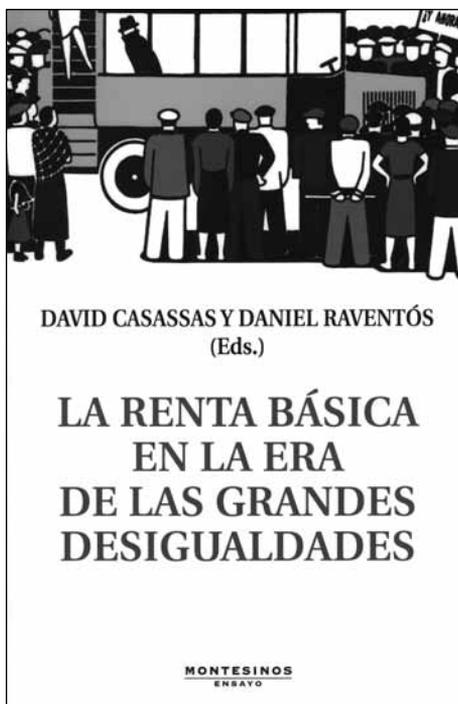
Su lectura sugiere que en tanto siga aumentando el porcentaje de los excluidos y las desigualdades se extiendan, el problema trasciende con mucho las meras variables económicas o los pasillos financieros y monetarios para apuntar hacia la búsqueda de relaciones productivas entre la economía y la política; entre el Estado y el mercado. De otra manera, el reino del célebre 1% puesto al descubierto por Joseph Stiglitz, Paul Krugman y otros en Estados Unidos, y examinado con rigor por Wilkinson y Pickett, Atkinson o Rosanvallon, seguirá describiendo con crudeza lo que ha ocurrido en el terreno primordial de las relaciones sociales fundamenta-

les de la sociedad moderna, echando por la borda las promesas históricas de la democracia y la capacidad innovadora y de progreso técnico del capitalismo.

Cerrar las desigualdades

David Casassas y Daniel Raventós (eds.), *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*, Madrid, Red Renta Básica y Editorial Montesinos, 2011.

En una época en la que rigen el criterio y los intereses del gran capital, proponer algo así como renta básica pareciera ser una propuesta destinada a ser archivada. Sin embargo, contra todo pronóstico, no son pocos quienes consideran que, precisamente en una época crítica y de crisis como la que atraviesa el mundo, es oportuno considerar el tema. No sólo porque la vulnerabilidad extrema de grandes conglomerados humanos, a la que la crisis condena, exige respuestas claras y firmes, sino porque es precisamente en tiempos confusos cuando dotar a la ciudadanía del poder de negociación contribuye a generar formas diversas de interacción que pueden evitar rompimientos mayores de la de por sí débil cohesión social. La seguridad y el bienestar material que bue-



na parte de la población trabajadora había logrado como consecuencia del gran compromiso histórico alcanzado tras la gran guerra, se han transformado en inestabilidad, vulnerabilidad y condiciones más duras de trabajo y de vida en los últimos tiempos; primero con la llegada del neoliberalismo con la globalización o la globalización con el neoliberalismo y ahora con los efectos y dilemas planteados por la primera crisis global de la época moderna.

En este libro, David Casassas y Daniel Raventós, en compañía de una docena de autores y desde ángulos diversos, abordan el tema; se trata de un volumen compuesto por cuatro partes en donde encontramos sugerentes reflexiones. “Por una cuestión de orden en la presentación de los contenidos, y sin que ello signifique que los capítulos no destaquen, precisamente por un marcado carácter interdisciplinar, hemos dividido el libro en cuatro partes; una primera centrada en aproximaciones filosófico-políticas; una segunda alrededor de discusiones propias de la ciencia política; una tercera... que se aproxima al ámbito de la sociología, y una cuarta que incluye propuestas de financiación.

Así, títulos como: De qué hablamos cuando decimos que la renta básica es (o no) justa; La renta básica y la democracia del siglo XXI; Políticas activas de empleo y renta básica: ¿soluciones sustitutivas o complementarias?; ¿Qué aporta la renta básica al debate sobre la ciudadanía?; y La financiación de la renta básica, dan forma y contenido al volumen. En opinión de los edi-

tores y autores, la renta básica no puede ser considerada una panacea que cure los males, pero sí “puede contribuir a articular paquetes de políticas públicas que no se limiten a asistir *ex post* a quienes salen perdiendo en nuestra interacción cotidiana... sino que empoderen *ex ante* otorgando incondicionalmente la garantía del derecho a la existencia y el poder de negociación que ésta lleva asociado...” (p. 18).

La de la renta básica es una propuesta sugerente, seriamente sustentada, entre cuyas aportaciones nada menores está el llamado de urgencia para cambiar los sistemas de generación de ingresos. Se trata de buscar “romper” el patrón de concentración de la riqueza que hoy ahoga a la mayoría de la población del mundo, ese 1% de la población mundial cuya riqueza es mayor que el 99% restante de las personas del planeta (se puede consultar el informe de Oxfam <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf>).

Al final de la introducción, los editores citan al conocido economista inglés Robert Skidelski, biógrafo de John Maynard Keynes, quien ha dicho que el tema de la renta básica no sería del agrado de todos pero “indudablemente, deberá ser del gusto de una gran mayoría social”.

Al lector interesado en el tema le puede resultar de utilidad acercarse a los archivos de Sin Permiso <<http://www.sinpermiso.info/monograficos>>, entre cuyos interesantes materiales se cuentan varios dedicados al asunto de la renta básica.

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Fernando Cortés
Margarita Flores
Antonio Franco
Mario Luis Fuentes
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Germán González Dávila
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Raúl Livas Elizondo
Leonardo Lomelí Vanegas
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Eliezer Morales Aragón
Federico Novelo
Emilio Ocampo Arenal
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Jaime Ros Bosch
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortensia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones

