



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN  
DERECHO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA  
COMO POLÍTICA PÚBLICA. SEXENIOS  
DE LUIS ECHEVERRÍA Y CARLOS  
SALINAS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

MA. CRISTINA GOMEZ RIOS

**ASESOR: DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA**

Naucalpan, Estado de México

Octubre de 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre, Valente Gómez Gutiérrez,  
mi fortaleza,  
porque su luz brillará siempre en mi corazón.

A mi madre, Raquel Ríos Honorato,  
puerto seguro, sonrisa perpetua,  
corazón siempre amando, belleza sin fin.

Doctor Eduardo Torres Espinosa:  
Gracias por su tiempo, conocimiento y  
dedicación, pero sobre todo por su  
compromiso.

# Índice

<b>Lista de Tablas .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. La política económica y fiscal .....</b>	<b>13</b>
1.1. Marco jurídico de las políticas públicas.....	14
1.2. Las políticas públicas.....	17
1.3. Política económica.....	29
1.4. Política Fiscal.....	39
<b>Capítulo 2.- La Política fiscal en la administración de Luis Echeverría.....</b>	<b>47</b>
2.1. Crisis política y modelo económico.....	48
2.2. La política fiscal del sexenio.....	53
2.3. La reacción de los empresarios.....	57
2.4. Resultados de la política fiscal.....	63
2.5. El petróleo y la política fiscal.....	68
<b>Capítulo 3.- La Política fiscal en la administración de Carlos Salinas.....</b>	<b>74</b>
3.1. Crisis política y modelo económico.....	75
3.2. La política fiscal del sexenio.....	82
3.3. La reacción de los empresarios.....	85
3.4. Resultados de la política fiscal.....	89

<b>Capítulo 4-. La baja capacidad para recaudar, característica del Estado mexicano.....</b>	<b>96</b>
4.1. Breve referencia histórica de la política fiscal en México.....	97
4.2. Semejanzas y diferencias de la política fiscal en los sexenios de Luis Echeverría y Carlos Salinas.....	105
4.3. Características del sistema fiscal en México.....	114
4.4. Transición democrática.....	118
<b><i>Conclusiones</i> .....</b>	<b>126</b>
<b><i>Adenda</i> .....</b>	<b>132</b>
<b><i>Anexos</i> .....</b>	<b>138</b>
<b><i>Bibliografía</i> .....</b>	<b>143</b>

# Lista de tablas

1. 1. Fases y características del proceso de la política .....	21
1. 2. Una mirada al proceso de las políticas .....	25
1. 3. Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación .....	28
1. 4. Taxonomía de la política económica .....	32
1. 5. Objetivos de la política económica .....	34
1. 6. Elaboración de la política económica: Fases y sujetos .....	38
1. 7. Clasificación de los objetivos de la política fiscal .....	40
1. 8. Situación, el tipo y los mecanismos a implementar en la política fiscal .....	41
2. 1. Principales medidas económicas y políticas tomadas durante el sexenio de Luis Echeverría .....	57
2. 2. Estructura de la recaudación de 1971 a 1976 .....	65
2. 3. Precios comerciales de petróleo mexicano y precios internacionales de petróleo crudo, 1964-1982 .....	69
3. 1. Inversión extranjera anual .....	78
3. 2. Administración paraestatal, 1982-1995.....	79
3.3. Cronología del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económicos .....	80
3. 4. Ingresos del gobierno federal: 1988-1994 .....	91
3. 5. Efecto de la inflación en la recaudación impositiva .....	95
4. 1. Ingresos tributarios del gobierno federal. Promedios sexenales .....	98
4. 2. Formación bruta del capital fijo, 1950-1970 .....	101
4. 3. Finanzas del gobierno federal, 1949-1962 .....	102
4.4. Contribuyentes activos .....	104
4. 5. Composición porcentual del PIB de los impuestos del ingreso del gobierno, 1999 .....	105
4. 6. Exenciones fiscales .....	115

4. 7. Ingreso laboral medio por hora y mensual por sector formal e informal. Cuartos trimestres de 2000 y 2001 .....	117
4. 8. Representación en la Cámara de Diputados. Número y porcentaje de escaños en poder del PRI .....	120

# Introducción

En los últimos años México ha presentado una de las cargas tributarias más bajas del mundo en proporción con producto nacional. De acuerdo a estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2003 México recaudó el 19 por ciento de su Producto Interno Bruto, en tanto que Suecia, país con la más alta recaudación, presentó un 50.6 por ciento de su Producto Interno Bruto. El Informe Anual de 2005 del Banco de México, refiere que el ingreso tributario correspondiente a ese año en relación con el Producto Interno Bruto fue de 10.5.

No puede decirse que la baja capacidad de recaudación de nuestro país no sea característica de los últimos años, sino que revisando la historia podemos notar que es una particularidad de nuestra nación, ya desde la época de Iturbide o Guadalupe Victoria, y aún cuando en algunos periodos se ha logrado incrementar los ingresos, en realidad no ha sido un incremento verdaderamente trascendente, lo que hace a México un Estado sin la capacidad para generar sus propios recursos, recurriendo al endeudamiento para financiar el gasto corriente de sus gestiones.

La política fiscal es el medio por el cual el Estado, entre otras facultades, administra los ingresos a través de su actividad financiera; en nuestro trabajo consideramos importante la función impositiva, es decir el poder de obligar a los particulares a aportar una parte de su riqueza y así ejercer las facultades encargadas. Sin embargo, aun cuando esa potestad de imposición de tributos, está debidamente señalada en la ley, en la práctica no es sencillo concretarla.

Para comprender el problema de la baja recaudación en nuestro país, es importante señalar, por un lado, que la política fiscal es un instrumento de la política económica para el lograr sus objetivos, y que a su vez esta última se refiere a las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines.

Por otro lado, tanto la política económica como la fiscal, son políticas públicas; es decir acciones de gobierno para responder a las demandas y



necesidades de la sociedad; las cuales se precisan a través de un proceso con distintas fases: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Uno de los instrumentos para su elaboración son las normas jurídicas, ya que autorizan el actuar de los que la elaboran y ejecutan; pero se trata sólo de legitimación de la actuación del Estado, las normas jurídicas son abstractas, y son precisamente los factores no contemplados en ellas los que determinan su ejecución, principalmente la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso en beneficio de sus intereses propios, derivada de las relaciones que éstos han establecido con el gobierno.

Si bien la poca capacidad para recaudar de México es una constante, los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, destacan porque presentaron características semejantes, pero cada uno con ciertas peculiares que nos refieren la persistencia de la baja recaudación, sin importar las medidas que se hayan tomado.

El sexenio de Luis Echeverría Álvarez inició con grandes desequilibrios económicos, conflictos sociales y políticos, derivados del anterior modelo económico, desarrollo estabilizador, centrado en disminuir la dependencia del comercio exterior a través de la protección del mercado; por ello la necesidad de satisfacer las demandas de todos los grupos y la legitimación del Estado fueron su prioridad. Lo anterior motivó un cambio radical en el modelo económico al proponer el desarrollo compartido, cuyos fundamentos sociales y el fortalecimiento de papel del Estado como rector de la economía, provocaron grandes enfrentamientos con los empresarios.

Durante los primeros años pretendió utilizar como instrumentos a la política fiscal, por lo que se plantearon diferentes reformas orientadas a captar más recursos de los estratos de ingresos altos de la población; sin embargo debido a los mencionados enfrentamientos con el sector privado, se bloquearon las distintas iniciativas del gobierno, aún cuando éstas no representaban una verdadera afectación a los intereses del sector empresarial, además de provocar la organización del mismo sector, concretamente con la creación del Consejo de Coordinación Empresarial. El sexenio además se caracteriza por el aumento del

gasto público, que sin llevar a cabo una reforma fiscal, desembocó en un acelerado endeudamiento externo.

Durante el sexenio de Salinas se realizaron diversas reformas estructurales como la reforma fiscal, la privatización de las empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial. La reforma fiscal tuvo como objetivos principales la reducción del gasto público e incrementar los ingresos.

En cuanto al aumento de la recaudación, el gobierno determinó un impuesto mínimo a la renta empresarial y a las personas físicas, posteriormente eliminó el llamado impuesto para contribuyentes menores y la base de impuesto especial sustituyendo el régimen tributario de las pequeñas empresas por un régimen simplificado; también se eliminaron las exenciones fiscales a algunos sectores, aumentó la vigilancia mediante la persecución de los delitos fiscales, se redujo la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 20 y 15% a 10% y se modificó el ISR a las personas físicas.

Los resultados de la reforma fiscal en el sexenio de Carlos Salinas se debieron a la relación del gobierno con los grandes empresarios, ya que a pesar de haber introducido un significativo número de cambios como parte llamada Reforma del Estado, se aumentó la intervención del sector privado en la economía del país. La reforma fiscal además de introducirse paulatinamente, no fue propagada con un vocabulario que amenazara al sector empresarial, además que no estaban en contra de sus intereses.

Debido a ello, durante el salinismo se restableció la relación entre el Estado y los empresarios, en gran medida por los programas de reestructuración económica, y la reprivatización de las empresas estatales. En materia fiscal, la política de Carlos Salinas de Gortari permitió aumentar el número de contribuyentes, de ingresos, estableció el Impuesto al Activo de las Empresas, el aumento en el Impuesto Sobre la Renta

Aún cuando hubo un aumento en la recaudación fiscal, y los ingresos reportaron mayores números en comparación con los años anteriores, dicho

aumento estaba por debajo del promedio para los países miembros de la OCDE, debido a distintos factores económicos, técnicos, institucionales y administrativos.

En los últimos dos sexenios, aunado a los factores anteriores, el gobierno hizo frente a la nueva correlación de fuerzas políticas derivados de los resultados electorales desde 1997, las cuestiones fiscales a partir de entonces tienen que hacerse desde un espacio compartido entre el ejecutivo y el Congreso.

Así, en el primer capítulo, con la finalidad de ubicar a la política fiscal como una política pública, y poder comprender el por qué no es sencillo implementar la política fiscal adecuada para el logro de una mayor recaudación, se presenta de manera breve el marco jurídico de las políticas públicas en México, resaltando la característica de la abstracción de las normas jurídicas.

Se establece un significado de las políticas públicas, su estructura y procedimiento, en el cual es determinante la planeación, de ahí la importancia de referirnos a la agenda de gobierno y su determinación, y la implementación de las mismas, y se consideran las variables normativas y no normativas, ya que no basta con señalar en algún instrumento jurídico la definición de una política pública, sino que en su implementación intervienen diversos actores que buscan y vigilan la protección y la satisfacción de sus intereses, haciendo posible o no su ejecución.

Se hace referencia a la política económica, mencionando algunas definiciones dadas de la misma, su clasificación, objetivos, proceso de elaboración, grupos que intervienen en ella y sus instrumentos, para efecto de ubicar en estos últimos a la política fiscal.

Finalmente se aborda a la política fiscal, de la que señalará su concepto, tipos, componentes, ahondando en los ingresos tributarios, por ser la baja recaudación el objeto de estudio de nuestro trabajo, de estos últimos, abundaremos refiriéndonos a su clasificación, a la facultad tributaria del Estado y mencionaremos el marco legal de dicha potestad.

En el segundo capítulo se estudia el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, por lo que se describirá brevemente el modelo económico de desarrollo

compartido propuesto por Echeverría, basado en una mayor intervención del Estado en la economía y el aumento del gasto público.

Se señalan las principales propuestas en materia fiscal planteadas en el sexenio de Echeverría, las cuales estaban orientadas en captar más ingresos, sobre todo de las clases sociales altas, con la finalidad de cubrir los gastos, cada vez mayores, en inversiones de beneficio social.

Se desarrolla brevemente el conflicto del gobierno con los empresarios derivado de las medidas planteadas por el primero, la naturaleza verbal de esos enfrentamientos y las consecuencias del condicionamiento de los empresarios de retirar del país sus inversiones para impedir que el gobierno concretara sus propuestas, entre ellas la política fiscal. Al final del capítulo se señalarán los resultados de la reforma fiscal.

En el tercer capítulo, referente al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se hará referencia de manera breve, a las características del modelo económico del neoliberalismo en la que fundamentó sus actuaciones, basado en apertura del mercado, entre otras.

Se destacan las propuestas sustanciales en materia fiscal planteadas en el sexenio Salinista, cuyo objetivo era lograr más ingresos. De igual manera se desarrolla la relación entre el gobierno y los empresarios. Finalizando con los resultados en materia fiscal.

En el cuarto capítulo se describe brevemente la política fiscal de México desde el gobierno de Iturbide hasta Zedillo, para destacar que nuestro país, a lo largo de su historia se ha caracterizado por tener poca capacidad para recaudar. Enseguida se describen las diferencias y semejanzas de política fiscal en los sexenios de Luis Echeverría y Carlos Salinas de Gortari, refiriéndonos a las diferentes medidas tomadas, extremas entre uno y otro sexenio, para tener un mismo resultado, baja recaudación.

A continuación, se delinearán las características del sistema fiscal mexicano, tales como exenciones fiscales amplias, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, importancia creciente de la economía informal, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, significativos niveles de

evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, lagunas legales y factores políticos, entre otros; y que provocan la baja tributación.

En último lugar se estudian la nueva correlación de fuerzas políticas, la composición del mismo Congreso y la determinación de las cuestiones fiscales en un espacio compartido entre el ejecutivo y el Congreso.

# Capítulo 1

## LA POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL

El Estado debe hacer frente a diversas necesidades por lo cual necesita captar cantidades de dinero suficientes para satisfacerlas a través de programas y servicios, de éstos surgen las políticas públicas. En México la encargada de apoyar al Presidente de la República en la definición de políticas públicas, en la cohesión de la acción del gobierno y en el seguimiento de los proyectos estratégicos del Presidente es la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas.

Las políticas públicas son las acciones de gobierno que buscan para dar respuestas a las diversas demandas y necesidades de la sociedad. Las políticas públicas se definen a través de un proceso con distintas fases: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Uno de los instrumentos para elaborar las políticas públicas son las normas jurídicas, ya que autorizan el actuar de los que la elaboran y ejecutan; pero se trata sólo de legitimación de la actuación del Estado, las normas jurídicas son abstractas, por lo que pueden factores no contemplados en ellas y que influyan de manera determinante en su ejecución, consideramos que el factor con más peso es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso en beneficio de sus intereses propios o de los intereses de algún grupo de presión.

Una de las políticas públicas es la política económica, que trata de las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines, al ser política pública se lleva a cabo a través de un proceso, la toma de decisiones de la política económica corresponde fundamentalmente a políticos y burócratas, sin embargo éstos actúan bajo la presión de grupos de individuos que tienen intereses en común que influyen en la elaboración y la ejecución de la política económica con el objeto de asegurar la protección o la promoción de esos intereses.

La política económica se vale de un conjunto de instrumentos para el logro de sus objetivos, entre ellos se encuentra la política fiscal; esta última tiene diversos objetivos, para nuestro trabajo el más importante es la función impositiva, ésta comprende medidas e instrumentos para recaudar los ingresos necesarios para la satisfacción del gasto público. La política fiscal tiene dos componentes, el gasto público o egresos y los ingresos públicos, esta tesis se enfoca sólo a los ingresos, mismos que son administrados por el Estado a través de la actividad financiera del Estado, mediante la cual el Estado puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

## **1.1. Marco jurídico de las políticas públicas en México.**

Con el crecimiento de las tareas del Estado, sus funciones básicas como las de policía y de defensa se han incrementado, ya que ahora interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surge una cantidad mayor de demandas y necesidades de la población a las que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza él mismo a captar grandes cantidades de dinero por parte de los ciudadanos, y las regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas.

Antes de definir lo que son las políticas públicas, señalaremos de manera breve el marco jurídico mexicano de las mismas, ya que para que el actuar del gobierno sea legítimo, debe existir una ley que le otorgue esa facultad de actuación; así tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 8 la facultad del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para crear las Unidades que requiera, las cuales tendrán funciones de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación; con tal fundamento, la determinación de dichas Unidades quedó establecida en el Acuerdo Presidencial del 13 de diciembre de 2004, y son:

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental  
Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas  
Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para  
Personas con Discapacidad

Coordinación de la Red Federal de Servicio a la ciudadanía  
Coordinación General de Comunicación Social  
Coordinación General de Opinión Pública e Imagen  
Secretaría Particular, y  
Coordinación General de Administración

Ahora bien, la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas tiene como misión: “apoyar al Presidente de la República en la definición de políticas públicas, en la cohesión de la acción del gobierno y en el seguimiento de los proyectos estratégicos del Presidente.”<sup>1</sup>

Por su parte la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas<sup>2</sup>, señala como principales acciones para lograr su misión las siguientes:

Implantar sistemas de coordinación de la acción gubernamental.

Integrar el modelo de gobierno.

Contribuir a la definición de políticas públicas.

Operar un sistema de análisis e información estratégica.

Evaluar las metas de la Administración Pública Federal.

Participar en la elaboración de mensajes, discursos y declaraciones presidenciales.

Apoyar a las dependencias en las acciones que requieran la participación de otras dependencias.

Promover la reflexión al interior del gobierno.

Colaborar en la Agenda Internacional.

Seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones del Gabinete Pinos.

---

<sup>1</sup> Presidencia de la República, Informe de rendición de cuentas, primera etapa: 2000-2005, México, 2006, p. 160.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 162.



Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias.

Empatar visiones, metas, estrategias y prioridades entre las dependencias de gobierno.

Potenciar el trabajo en equipo entre los servidores públicos.

Establecer una vinculación permanente con el sector privado.

Establecer relación con el poder legislativo en asuntos relevantes para la Agenda de gobierno.

Pallares señala como algunos de los instrumentos de acción que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, justamente son las normas jurídicas, las cuales “constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que las elaboran y ejecutan.”<sup>3</sup> Sin embargo, se trata únicamente de la legitimación de la actuación del Estado y no debe perderse de vista que una de las características esenciales de las normas jurídicas es su abstracción, es decir, no se trata de la concreción de esa actuación, por lo que pueden presentarse diversos supuestos que no están contemplados en las normas.

En el caso de las políticas públicas y al ser éstas “...el resultado de un amplio proceso de negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, escuchando a la sociedad civil y convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas...”<sup>4</sup>, como veremos más adelante, además de representar un largo proceso desde su estudio, planeación, implementación y demás, resulta no ser tan fácil, y más aún, concretarlas las mismas, pues ese proceso negociador se da justamente entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción, y no siempre coinciden; el gobierno es el encargado responsable de su implementación, pero

---

<sup>3</sup> Pallares, Francesc, “Las políticas públicas: El sistema político en acción”, *Estudios Políticos*, núm, 62, México, 1988, pp.142-152.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, nota 1, p. 176.

en la práctica su actuación es determinada por grupos sociales que siempre buscan que con las políticas efectuadas se satisfagan sus intereses.

## **1. 2. Las políticas públicas.**

El desarrollo de un país depende de la capacidad que tenga su gobierno para cumplir con su obligación de resolver o incluso prevenir problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, entre otros, implementando políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades. Para lograr lo anterior el gobierno se vale de las denominadas políticas públicas; a las que se han definido como “los programas de acción de una autoridad pública o al resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”<sup>5</sup>; sin embargo no pueden reducirse las políticas públicas a acciones que le corresponden únicamente al gobierno, ya que en ellas se ven reflejadas la intervención de los ciudadanos, ya porque sus opiniones son consideradas, ya porque precisamente hacia el bienestar de ellos van encaminadas.

Por lo anterior, consideramos más completa la definición de políticas públicas que proporciona Luis F. Aguilar Villanueva al decir que son las “acciones y decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes,”<sup>6</sup> entonces las políticas públicas son las acciones de gobierno que busca parar dar respuestas a las diversas demandas y necesidades de la sociedad; en el apartado 1.4. se verá que los impuestos

---

<sup>5</sup> Meny, Ives y Thoenig, J. C. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, citado en Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Chile, 2004, p. 13.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp.15-74.

aportados por los ciudadanos, son devueltos por el gobierno en forma de programas y servicios que van en beneficio de la sociedad.

En relación a las disciplinas encargadas de las políticas públicas, éstas son materia de la ciencias políticas, entendiendo por ellas “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.”<sup>7</sup> Las diferentes ciencias que intervienen en las políticas públicas dependen de la fase en las que éstas se encuentren:

“...los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política...lo que se explica en mucho por el objeto instrumental teórico de cada una de las disciplinas: difícilmente un politólogo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger; igualmente un economista suele ser indiferente a las consideraciones organizacionales y políticas de una política y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder y diseño organizacional.”<sup>8</sup>

Algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas son: las normas jurídicas, los servicios de personal, los recursos financieros y la persuasión. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también limitan la discrecionalidad en el actuar de los que las elaboran y ejecutan, los servicios de personal son las distintas personas con grado de especialización encargadas de la Administración Pública, y son las encomendadas de elaborar las políticas. Los recursos materiales, principalmente financieros, es el dinero que se obtiene del pago de impuestos. Finalmente la persuasión, es la capacidad para lograr que los ciudadanos vean en las programas la satisfacción de los intereses generales de la sociedad.

---

<sup>7</sup> Lasswell, Harold D., “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 79-103.

<sup>8</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.

Poner en marcha una política pública, requiere de todo un procedimiento, conformado por etapas, donde cada una de esas fases tiene: actores, restricciones, decisiones y resultados, cada una influye en las otras. Los autores que manejan el tema señalan diferentes etapas de este procedimiento; por ejemplo Carlos Ruiz Sánchez en su *Manual para la elaboración de políticas públicas* estipula seis pasos: “identificar y definir los problemas, percibir la problemática actual o futura, seleccionar soluciones, establecer objetivos o metas, seleccionar los medios, implementarla,”<sup>9</sup> por su parte Baradach nos señala “ocho pasos para el análisis de las políticas: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decida, cuente su historia.”<sup>10</sup> Eugenio Lahera distingue “cuatro momento analíticos –ya que no necesariamente etapas consecutivas- el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.”<sup>11</sup>

Aunque cada uno da diferentes pasos, los nombra de manera diferente, todos coinciden, a grandes rasgos, en que en este proceso se origina por alguna situación problemática, para solucionarla se analiza, debate y decide sobre la acción que dará solución a dicho problema, esa acción produce efectos que pueden ser los esperados o no; en el último caso, lleva a la evaluación de la acción por la que se optó. Brewer y DeLeon, citados por Aguilar Villanueva<sup>12</sup> proponen como fases de las políticas públicas, el procedimiento general del proceso de la política y que vemos descrito en la tabla 1.1. y que son: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación, tomaremos esta propuesta, ya que señala cada una de las acciones que se presentan en cada fase.

Ahora bien, en una sociedad son diversos los problemas que pueden presentarse, ya sea que sean de interés general o de interés particular, problemas que son abanderados por grandes organizaciones, problemas donde

---

<sup>9</sup> Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas publicas*, México, 2002, p. 15.

<sup>10</sup> Baradach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas publicas: Un manual para la práctica*, CIDE, México, 1998, p. 14.

<sup>11</sup> Lahera Parada, Eugenio, *op. cit.*, nota 5, p. 73.

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 8, pp. 15-72.

hay rápido consenso y otros en los que las opiniones se dividen, algunos problemas son simples y otros más complejos, sin embargo no todos los problemas son atendidos por el gobierno, ni pasan a ser prioridad gubernamental, ni a formar parte de la agenda de gobierno, entendiéndolo a esta como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar,”<sup>13</sup> y es precisamente la formación de esa agenda de gobierno, lo que determina cuáles asuntos son públicos y por tanto son atendidos y pasan a ser políticas públicas:

“La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico...el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención...y en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 8, pp. 15-72.

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 8, pp. 15-72.

**Tabla 1.1. Fases y características del proceso de la política.**

Fase	Características/Usos
Iniciación:	<p>Planteamiento creativo del problema,</p> <p>Definición de los objetivos.</p> <p>Diseño innovador de opciones.</p> <p>Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</p>
Estimación:	<p>Investigación cabal de conceptos.</p> <p>Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.</p> <p>Examen normativo de las consecuencias probables.</p> <p>Bosquejo del programa.</p> <p>Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.</p>
Selección:	<p>Debate de las opciones posibles.</p> <p>Compromiso, negociaciones y ajustes.</p> <p>Reducción de la incertidumbre de las opciones.</p> <p>Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.</p> <p>Decisión entre las opciones.</p> <p>Asignación de la responsabilidad ejecutiva.</p>
Implementación:	<p>Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.</p> <p>Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.</p> <p>Traducción de la decisión en términos operativos.</p> <p>Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.</p>

**Tabla 1.1. (continuación...)**

Evaluación:	Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación:	Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. Mejoramiento, si aún es necesario y requerido. Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y DeLeon, *The Foundations of policy analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983, p. 20, citado por Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.

Se han distinguido dos tipos de agenda, la sistémica, pública o constitucional y la institucional, formal o gubernamental:

"...la primera es llamada pública porque está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente...El segundo tipo de agenda...es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptado por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirán una agenda institucional."<sup>15</sup>

Ambas agendas pueden coincidir o discrepar, ya que algunos problemas llegan a ser comunes de la población y por tanto del interés de la ciudadanía, pero habitualmente son problemas genéricos; por ejemplo, la contaminación, la pobreza, la seguridad pública, y no llegan a ser considerados por el gobierno, ya que la agenda institucional suele definir más los problemas; por ejemplo, el analfabetismo, el narcotráfico; por lo que las prioridades en cada agenda no coinciden necesariamente. Ahora bien, es preciso conocer cuál es el proceso mediante el cual un gobierno determina la estructuración de su agenda; en la

---

<sup>15</sup> Cobb, R. Y Elder, Ch., *Participación política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, Noema, México, 1986, pp. 115-116.

formación de ambas agendas, tanto la sistémica o formal, para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: “que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción, que a ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental”.<sup>16</sup>

Un factor importante para que un asunto se considere en la agenda, es que éste genere una situación de conflicto, y esto hace que se difunda como tal, las situaciones que se definen de manera específica y sencilla son las que tienen más posibilidades de expandirse a más público y de involucrarlo, sobre todo cuando se emplea un lenguaje o símbolos culturalmente arraigados, de tal manera que se convierte en un reclamo al gobierno y la exigencia de que se incluya en la agenda de gobierno. Ahora bien, en la formación de la agenda intervienen “cuatro corrientes... los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección.”<sup>17</sup> De acuerdo al número de demandantes y la intensidad con la que los demandantes exijan la inclusión de cierto problema en la agenda, la ideología de los participantes, la complejidad de la situación a resolver, la información y conocimiento que se tenga al respecto, es como el gobierno puntualiza el problema, señala los objetivos para resolverlo y diseña los programas respectivos:

“En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay exigencias, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en las cuestiones por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito jurisdiccional)”<sup>18</sup>

La formación de la agenda de gobierno, implica también que el determinar los problemas, las decisiones relativas, el diseño y solución, se vean afectados por favoritismos del sistema político en general y de las instituciones,

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>17</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 8, pp. 15-72.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 15-72.



“debido a sus ámbitos de jurisdicción formal, historia de decisiones, afinidades políticas, clientela y derechohabientes, convicciones personales de los directivos, procedimientos establecidos, incentivos..., cada una de las oficinas tienen su visión propia acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad, compromiso, obligación.”<sup>19</sup>

El factor con más peso es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso de formación de la agenda y las relaciones que éstos han establecido con el gobierno, esos actores, ya sean particulares, partidos políticos o gobierno, generalmente necesitan y solicitan asesoramiento de los expertos, ya sean individuales; es decir, mediante informes a la administración pública, trabajos de divulgación o ejerciendo el papel de personas de confianza de altos funcionarios; o ya sea de manera colectiva, mediante consejos, juntas y comités que representan al gobierno, empresarios, sindicatos o grupos políticos; los especialistas con sus conocimientos, cada vez más especializados, formulan las demandas y respuestas de las problemáticas a tratar, y por lo tanto influyen en la formulación de la agenda, ayudan a conseguir su aceptación y defenderlas; desde luego, trabajan en beneficios de sus intereses propios o de los intereses de algún grupo de presión que paga sus servicios.

Otro punto relevante del proceso es la implementación de las políticas públicas, que consiste de manera general, en el cumplimiento de la decisión tomada respecto a la solución de un problema, y puede plasmarse en un estatuto, ley, reglamento o en una orden dada por una autoridad administrativa o judicial, la importancia de referirnos a esta parte del proceso radica en que en ocasiones la solución y los procedimientos dados atacar un problema cambian cuando se llevan a la práctica:

“Desde nuestro punto de vista, la función central de análisis en la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación;

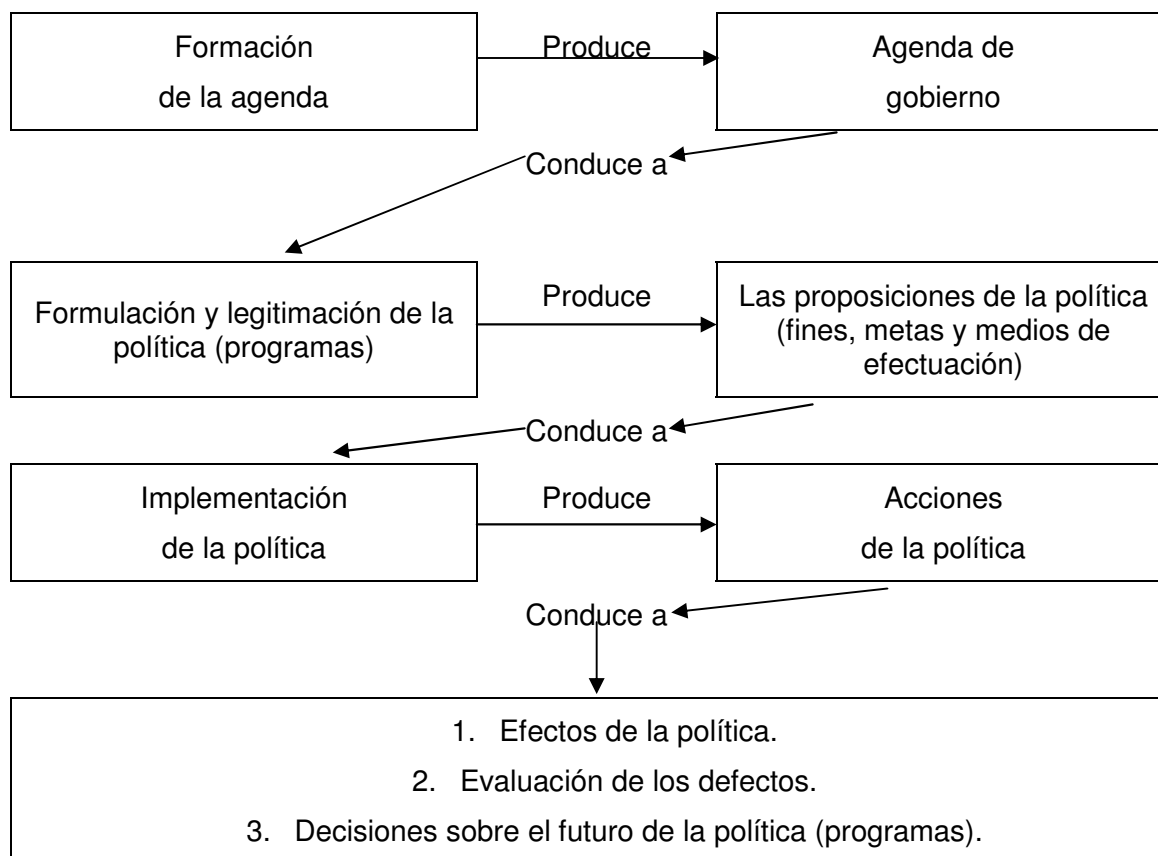
---

<sup>19</sup> *Idem.*

y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en apoyo a los objetivos estatuarios.<sup>20</sup>

En la tabla 1.2. se muestra la incidencia de la formación de la agenda en el proceso de las políticas.

**Tabla 1.2. Una mirada al proceso de las políticas.**



Fuente: Patterson, S. C. *et.al*, *A more perfect unión: Introduction to american government*, Dorsey Press, Illinois, 1985, p. 465, citado por Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.

Sabatier y Mazmanian proponen un marco de análisis, y del cual se presenta su diagrama de flujo en la tabla 1.3. en el que distinguen tres categorías de variables independientes y las etapas de la implementación, a las que consideran variables dependiente, debiéndose considerar que cada una de las etapas puede afectara las otras. La tratabilidad de los problemas a los que

<sup>20</sup> Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A., "la implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.

se dirige la ley se refiere a que algunos problemas pueden solucionarse de manera más sencilla que otros. La disponibilidad de teorías y tecnologías probadas, si no se observan mejorías en los problemas con las soluciones dadas, disminuirá el apoyo y no se cumplirán los objetivos. Diversidad del comportamiento en el grupo objetivo, se refiere a que mientras mayor sea la variedad en el comportamiento que se desea regular, será más difícil la consecución de los propósitos. En cuanto al porcentaje del grupo objetivo en la población total, entre más grande sea el grupo que requiere modificaciones, es más difícil el apoyo y por ende más complicado lograr las metas. La magnitud de las modificaciones en el comportamiento de los grupos, se determina por el número de individuos que forman parte de los grupos y de la cantidad de los cambios que se les piden, a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.

Con relación al grado en que la ley estructura de manera coherente el proceso de implementación:

“...una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de estructura el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias.”<sup>21</sup>

Mientras más clara sea la graduación de las instrucciones en una ley, mayor será la posibilidad de que ejecuten esas disposiciones. Sin duda alguna contar con los recursos financieros es indispensable para implementar una política pública, ya que además de cuestiones materiales, se requiere, como ya se ha visto, la contratación de personal para ejecutarla. Respecto del grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación, uno de los principales obstáculos al momento de implementar una política es la dificultad para coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental, por ello la ley debe integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. Es importante además, el grado en

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 15-72.

que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos. Otro punto importante es que los funcionarios encargados de la implementación estén comprometidos con la política a implementar. Finalmente la ley debe influir en los beneficiarios.

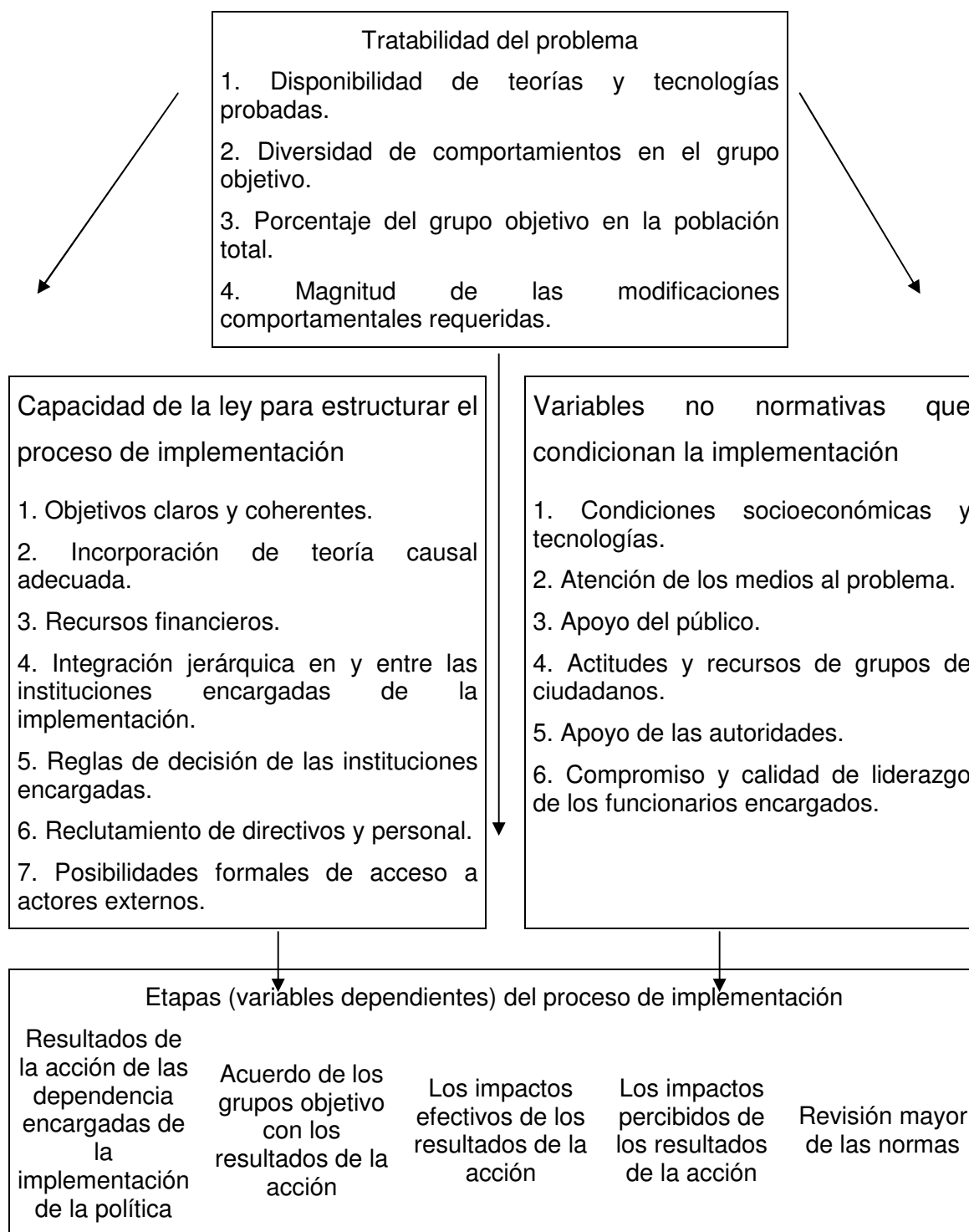
También están las variables no normativas que condicionan la implementación, por un lado están las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos, con el tiempo otros problemas sociales se van considerando más importantes, lo que lleva a disminuir el apoyo a favor de la asignación de recursos. Otro aspecto es la atención que los medios de comunicación prestan al problema a solucionar, ya que son los encargados de generar la percepción en los ciudadanos, acerca de determinada situación, y del cambio en el interés del público; logran ese cambio de interés justamente cuando explotan un asunto para enfocar la atención del público; esto lleva a que el apoyo público a un programa de trabajo sea variable.

Otra dificultad es la falta de continuidad de las dependencias intergubernamentales que responden a diferentes autoridades, las cuales frecuentemente tratan de interponer políticas distintas, así como del apoyo de los grupos de interés y de las autoridades.

La definición de las políticas por parte de las dependencias encargadas, es una tarea difícil, ya que en un reglamento o ley, es necesario definir de la mejor manera posible las reglas generales que se aplicarán a situaciones concretas, porque los posibles cambios propuestos pueden provocar cierta resistencia, y porque requieren de la coordinación de distintas autoridades y se deben homologar criterios.

Una vez definida la política el siguiente paso es el acatamiento por parte del grupo a quien va dirigida la política, pues puede presentarse un desacato al cambio, posteriormente es necesario valorar si los impactos generados con la nueva política son los previstos o se generaron impactos no previstos, debido a los cambios socioeconómicos; a partir de esa evaluación, se modificará en la política aquello que sea necesario para lograr los objetivos.

**Tabla 1. 3. Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación**



Fuente: Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A., "la implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.

### 1.3. Política económica.

Federico J. Herschel define a la política económica como “la acción del gobierno para lograr sus fines”<sup>22</sup>, agregando al igual que Kirschen, que se trata de “la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos”<sup>23</sup>, por su parte Cuadrado Roura, señala que:

“Es conveniente distinguir claramente los dos significados que pueden atribuirse a los términos política económica. Por un lado suele aplicarse a las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines. Por otro, dichos términos designan también el tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y otras instituciones. En el primer sentido, la política económica se concibe desde el punto de vista de la praxis, mientras que en el segundo se considera desde una perspectiva científico analítica.”<sup>24</sup>

En este trabajo se hace referencia a la política económica, en el primer sentido señalado por Cuadrado Roura, es decir como una acción u actuación del gobierno, aunque en la práctica, como más adelante se verá, la política económica es el resultado de un proceso político en el que los diferentes grupos interesados, no únicamente el gobierno, maniobran para alcanzar sus objetivos. La política económica recurre a las ideas elaboradas en el campo de la teoría económica utilizando los principios, las teorías, de las leyes y de los modelos ofrecidos por esta última, ya que al ser la política económica una acción después de una toma de decisiones, es preciso que estas decisiones tengan una fundamentación, la cual es construida por la teoría económica:

“El objeto fundamental perseguido por la teoría económica es la formulación de leyes o relaciones funcionales de comportamiento entre los operadores económicos y su especificación para poderlas someter a un proceso de contrastación empírica, la política económica va más allá, pues mostrando su inconformidad con los hechos intenta influir sobre ellos con un deseo de transformación, que se manifiesta a través de los fines que se intentan conseguir y en los medios que se utilizan para su

---

<sup>22</sup> Herschel, Federico J., *Política económica*, Siglo XXI, México, 1989, p. 11.

<sup>23</sup> Kirschen et. al, *Política económica contemporánea*, Oikos Tau, Barcelona, 1968, p. 15.

<sup>24</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) et. al, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 24.

logro...la política económica es tan sólo descriptiva y, como máximo, predictiva, la política económica es esencialmente normativa.”<sup>25</sup>

Para referir la clasificación de las políticas económicas, se toma la realizada por Cuadrado Ruora<sup>26</sup> y que él denomina la taxonomía de las políticas económicas. Este autor, además de lo que él llama la clasificación tradicional, divide en políticas de ordenación y políticas de proceso, las puntualiza también, ya sea en función del carácter de las mismas, del nivel de actuación y del periodo en que se desea actuar. Las políticas de ordenación, son aquellas que establecen o modifican el marco de actuación de la economía, en general y de la política económica en particular, por ejemplo una política a favor del mercado, ya sea para preservarlo, activarlo o mejorar su situación. Las políticas de proceso son las actuaciones directamente encaminadas a resolver los problemas y desequilibrios específicos derivados del funcionamiento de la economía, por ejemplo políticas sectoriales para solucionar los problemas de una determinada rama.

Las políticas en función del carácter de los instrumentos son: políticas cuantitativas, políticas cualitativas y políticas de reformas. Las políticas cualitativas son todas aquellas modificaciones o variaciones producidas en el nivel de los instrumentos ya disponibles en la economía de la que se trate. Por ejemplo cuando se hace una variación a los impuestos ya existentes. Las políticas cualitativas son las que se orientan a la introducción de cambios estructurales en la economía, sin afectar los aspectos esenciales de la organización económica y social, por ejemplo la modificación del cuadro tributario, agregando nuevos impuestos. Las reformas fundamentales pretenden afectar a los aspectos esenciales de la organización socioeconómica, por ejemplo la anulación del derecho de propiedad.

Los tipos de políticas económicas por el nivel de actuación son políticas macroeconómicas y políticas microeconómicas. Las primeras se centran en que las autoridades y las instituciones responsables de dirigir la política económica, pueden influir sobre determinados agregados económicos y moverlos en la

---

<sup>25</sup> Fernández Díaz, Andrés *et. al.*, *Política económica*, Mac Graw Hill, Madrid, 1995, p. 32.

<sup>26</sup> Ver Cuadrado Roura, Juan R., *op. cit.*, nota 24.

dirección deseada de acuerdo con sus objetivos, entre los cuales el principal es mejorar el bienestar económico colectivo. Las segundas son aquellas actuaciones de las autoridades que pretenden alterar o influir en las decisiones de un sujeto, ya sea empresa o individuo, o a un grupo de sujetos, con el fin de modificar la asignación de recursos, por ejemplo el establecimiento de impuestos sobre ciertos productos para desincentivar el consumo.

En la clasificación por la dimensión temporal, las políticas son: a corto, a mediano y a largo plazo, cabe señalar que “en economía, el corto plazo suele referirse, en general, a periodos de tiempo que como máximo abarcan dieciocho (e incluso hasta veinticuatro) meses. El medio plazo...con periodos de 4-5 años... a largo plazo se han ligado a periodos superiores a 8 años, pudiendo abarcar hasta los 12-15 años.”<sup>27</sup> Sin embargo los problemas que lleva a tomar medidas a corto plazo o coyunturales, también requieren de medidas a mediano y largo plazo, por ejemplo mantener el pleno empleo.

Además de la referencia del tiempo, esta clasificación pueden hacerse por el objetivo que se persiga con la política a utilizar, ya que hay objetivos que por su propia naturaleza requieren de más tiempo, pues sólo se verían resultados en dos o más años, a corto plazo puede ser las estabilidad de precios, la reducción del déficit público, a largo plazo encontramos objetivos como el mejoramiento en la distribución de la renta de un país. En la tabla 1. 4. se presenta un cuadro con los tipos de política económica.

Ahora bien, la formulación de la política económica comprende dos procedimientos interdependientes: la determinación de los principales objetivos que se quieren alcanzar, y la elección de los instrumentos de acción que se utilizarán para la consecución de los objetivos determinados.

---

<sup>27</sup> Cuadrado Roura, Juan R (coord.) *et. al., op. cit.*, nota 24, pp. 139-140.



**Tabla 1. 4. Taxonomía de la política económica**

Criterio	Tipología	Contenido básico	Ejemplo de actuaciones
Orientación	Políticas de ordenación	Mantener/modificar el marco económico.	Defensa de la competencia.
	Políticas de proceso	Resolver problemas derivados del funcionamiento económico	Devaluación del tipo de cambio
Instrumentos utilizados.	Políticas cuantitativas	Ajustar o adaptarla situación económica a los cambios producidos.	Modificación del tipo de redescuento del banco central.
	Políticas cualitativas	Introducir cambios estructurales sin afectar el marco económico.	Reforma del sistema impositivo.
	Políticas de reformas fundamentales	Cambiar –total o parcialmente- los fundamentos del sistema económico.	Nacionalización del sector financiero.
Nivel de actuación.	Políticas macroeconómicas	Influir sobre determinados agregados macroeconómicos para lograr ciertos objetivos.	Incremento del gasto público.
	Políticas microeconómicas	Influir o alterar decisiones individuales para modificar la asignación de recursos.	Desgravación fiscal a la exportación para exportación para un sector productivo.

**Tabla 1. 4. (Continuación...)**

Dimensión temporal	Políticas a largo plazo	Influir sobre las variables económicas para periodos de tiempo superiores a ocho años.	Programas globales de dotación de infraestructuras. Programas de carácter educativo o demográfico.
	Políticas a mediano plazo	Ídem para periodos de tiempo en torno a 4-5 años.	Mejora en dotación de infraestructuras físicas en áreas desfavorecidas
	Políticas a corto plazo	Ídem para periodos de tiempo no superiores a 18-24 meses.	Estímulos fiscales y crediticios para activar la demanda agregada.

Fuente: Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) *et. al.*, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, España, 1997, p. 140.

“Los objetivos de la política económica se pueden dividir en económicos y de carácter social”<sup>28</sup>, a grandes rasgos pueden señalarse como principales objetivos económicos de la política económica los siguientes:

- 1) Crecimiento económico.
- 2) Estabilidad económica: reúne tres objetivos:
  - a.- Mantenimiento del pleno empleo.
  - b.- Estabilidad general de los precios.
  - c.- Equilibrio de la balanza de pagos.
- 3) Eficiencia distributiva.

Por su parte Kirschen hace la siguiente clasificación de los objetivos de la política económica<sup>29</sup>, señalando el plazo en el que se desarrollarían:

<sup>28</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) *et. al.*, *op. cit.*, nota 24, p. 143,147.

<sup>29</sup> El crecimiento económico se refiere a tasa satisfactoria de la producción, incluyendo cambios estructurales continuos, se mide en términos de tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto. En cuanto al mantenimiento del pleno empleo, este se refiere a garantizar el trabajo para proporcionar un nivel de vida razonable a todos los miembros de la fuerza laboral disponible; reducir y prevenir el empleo a corto plazo y largo plazo; este se mide por el porcentaje de la población activa desempleada, distribución del empleo por edades, sexo, regiones. Por lo que hace a la estabilidad de

## 1. 5. Objetivos de la política económica

---

Principalmente a corto plazo (coyuntural).

1. Pleno empleo.
2. Estabilidad de precios
3. Mejora de balanza de pagos

Principalmente a largo plazo

- |            |   |
|------------|---|
| Primario   | 4. Expansión de la producción                                     |
|            | 5. Mejora en la asignación de los factores de producción.         |
|            | 6. Satisfacción de las necesidades colectivas.                    |
|            | 7. Mejora de la distribución de la renta y la riqueza.            |
|            | 8. Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias. |
| Secundario | 9. Mejora en las normas de consumo privado.                       |
|            | 10. Seguridad de abastecimiento.                                  |
|            | 11. Mejora en el tamaño o en la estructura de la población.       |
|            | 12. Reducción de la jornada laboral.                              |
- 

Fuente: Fernández Díaz, Andrés *et. al.*, *Política económica*, Mac Graw Hill, Madrid, 1995, p. 35, en base a Kirschen *et. al.*, *Política económica contemporánea*, Oikos Tau, Barcelona, 1968, p. 17-18.

Asimismo, divide a su vez a los objetivos a largo plazo en primarios o secundarios: “si en los años objetos de estudio, la mayoría de los países han

---

precios, esta es el mantenimiento del nivel general de precios, generalmente controlando la tasa de inflación, se mide con el índice de precios al consumidor.

Del equilibrio de la balanza de pagos, es reducir el déficit exterior a mediano plazo, proteger las reservas de divisas y la solvencia frente al exterior; puede medirse con la balanza de cuenta corriente definida como diferencia entre las exportaciones de bienes y servicios más las transferencias corrientes al resto del mundo y las importaciones de bienes y servicios más la transferencias corrientes del resto del mundo; reservas internacionales brutas y el mantenimiento del tipo de cambio. En cuanto a la eficiencia distributiva, esta trata de promover la asignación y distribución óptima de los recursos, incrementando la participación del mercado en la economía.

Los objetivos de carácter social son muy amplios, ya que son todos aquellos que no son propiamente económicos, pero que están orientados a mejorar en bienestar social y en los que se gastan una proporción importante de los recursos de una nación; ejemplo de estos objetivos son: la seguridad interna y externa, la educación, la salud, la protección del medio ambiente y otros.

tenido un objetivo y lo han considerado importante, entonces tal objetivo ha sido considerado como primario- en caso contrario, secundario.”<sup>30</sup>

La confección política económica se lleva a cabo a través de un proceso, Cuadrado<sup>31</sup> en su obra ya citada, a su vez menciona a Kirschen, quien dentro de ese proceso, diferencia las siguientes etapas: reconocimiento, análisis, diseño, consultas, discusión parlamentaria y ejecución.

Reconocimiento: Es la etapa en la que se obtiene la información que llevará a la toma de decisiones, principalmente la información es de tipo estadístico, ya que proporciona datos sobre las principales variables económicas: precios, desempleo, salarios, producción industrial, exportaciones, importaciones, entre otras. Es la administración pública, especialmente sus organismos estadísticos, el sujeto activo en el desarrollo de esta fase.

Análisis: Consiste en estudiar los datos existentes para interpretarlos y decidir si es necesario o no adoptar determinada decisión, e inclusive pueden, a raíz de este análisis, cambiar los objetivos y las causas de la política económica. De igual manera el sujeto activo es la administración pública en esta etapa, además de entidades que disponen de servicios de estudio, por ejemplo los bancos, fundaciones privadas y universidades.

Diseño: Cuando ya se determinó la necesidad de la intervención, lo siguiente es diseñarlas medidas de política económica que permitan hacer frente a los problemas detectados. La administración pública y el propio gobierno, desarrollan la tarea de diseño de medidas, aunque en ocasiones, los organismos económicos internacionales colaboran en esta fase, por ejemplo cuando el Fondo Monetario Internacional dicta medidas especiales a países en vías de desarrollo con graves problemas estructurales en sus economías.

Consulta: Un gobierno puede verse obligado, ya sea por una disposición legal o por conveniencia a sus intereses electorales, a efectuar una consulta a otros agentes intervinientes en el proceso, también se consultan a grupos de presión, partidos políticos u organismos internacionales.

---

<sup>30</sup> Kirschen et. al, *op. cit.*, nota 23, p. 19.

<sup>31</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) et. al, *op. cit.*, nota 24, p. 102.

Discusiones parlamentarias: en las democracias representativas, las principales decisiones de política económica se adopta en el Parlamento, la complejidad de la elaboración de algunas medidas de política económica requiere de la creación de comisiones especializadas que estudien los diversos temas y presente propuestas, en esta fase los principales autores de la política son los parlamentos, o sea los representantes de los partidos políticos y el gobierno.

Ejecución: Ya se ha decidido aplicar ciertas medidas, por lo que se dan instrucciones o normas generales que de deben desarrollar por los trabajadores de la administración pública, quines son los agentes activos en esta etapa, aunque pueden intervenir otros sujetos. En la tabla 1.6. se ilustran de manera sistemática las fases, contenido y sujetos que intervienen en cada una.

Cabe mencionar por un lado, que el orden de las etapas pueden experimentar cambios, por ejemplo, las consultas pueden darse antes del diseño, además algunas medidas se llevan a cabo con mayor rapidez sin pasar por todas las etapas, también el proceso puede interrumpirse por sucesos externos, por ejemplo un cambio de gobierno que lleve a la reconsideración de la política ya diseñada.

Por otro lado, la toma de decisiones de la política económica corresponde fundamentalmente a políticos y burócratas, dándose una serie de conflictos entre los funcionarios del poder legislativo y del poder ejecutivo, en estas discusiones intervienen aspectos personales, desacuerdos ideológicos y políticas de defensa clientelares, entre otros. El poder legislativo funda su actuación de decisión en las funciones que la Constitución le otorga; los partidos políticos ejercen actualmente una fuerte influencia entre las actividades del poder legislativo, por lo que estos últimos votan de acuerdo con las decisiones tomadas en el seno del partido político; la actuación del poder ejecutivo, es decir el presidente, depende de su relación con los funcionarios de la administración pública

Los grupos de poder, las tendencias corporativas y la política económica internacional determinan y moldean las medidas de políticas económicas. Los primeros, son las organizaciones de individuos que tienen intereses en común

que influyen en la elaboración y la ejecución de la política económica con el objeto de asegurar la protección o la promoción de esos intereses, por ejemplo asociaciones empresariales, sindicatos, su actuación se da mediante el apoyo o rechazo de candidatos en los procesos electorales, participación en las consultas del gobierno, opinión pública a través de los medios de comunicación, corrupción de políticos y funcionarios con el objeto de que desarrollen medidas favorables a sus intereses.

Las tendencias corporativas se refieren a “un sistema político-económico en el que el Estado dirige las actividades de una industria, que es de propiedad en su mayoría, en colaboración con los representantes de un número limitado grupos de interés singulares, obligatorios, no competitivos jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados”<sup>32</sup>, este sistema permite fomentar clientelas. Por lo que hace a la política económica internacional, esta es determinante, ya que la dependencia de los acuerdos económicos limitan el alcance de las políticas económicas nacionales o incluso, determinan el camino que deben seguir.

Para la consecución de sus diferentes objetivos, la política económica cuenta con un conjunto de instrumentos, es decir aquellos medios que emplea el gobierno para la consecución de sus fines, esos instrumentos pueden ser:

- Los instrumentos monetarios y crediticios (política monetaria).
- Los instrumentos tributarios y del gasto público (política fiscal).
- Los instrumentos comerciales y de tipo de cambio.
- Los controles directos (de precios, regulaciones sobre sectores productivos).
- La política de rentas.
- Los cambios institucionales (reformas agrarias, nacionalizaciones, reformas educativas, entre otras).

En esta tesis, únicamente se hace referencia, en el siguiente apartado, a la política fiscal.

---

<sup>32</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) et. al, *op. cit.*, nota 24, pp. 126-127.

**Tabla 1. 6. Elaboración de la política económica: Fases y sujetos:**

Fases	Contenido	Sujetos intervinientes
1. Reconocimiento.	Obtención de información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración Pública (burócratas).</li> <li>- Gobierno.</li> <li>- Partidos políticos.</li> <li>- Medios de comunicación.</li> <li>- Grupos de interés.</li> <li>- Organizaciones internacionales.</li> </ul>
2. Análisis.	Previsiones económicas e interpretación de los datos. Desviaciones sobre los objetivos o causas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno</li> <li>- Administración Pública</li> <li>- Asesores externos.</li> <li>- Institutos independientes.</li> </ul>
3. Diseño.	Planteamiento de medidas y de posibles alternativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno</li> <li>- Administración Pública</li> <li>- Grupos de interés.</li> <li>- Partidos Políticos.</li> <li>- Organismos internacionales.</li> </ul>
4. Consulta.	Deliberaciones políticas y técnicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertos.</li> <li>- Grupos de interés.</li> <li>- Organismos internacionales.</li> </ul>
5. Discusión parlamentaria.	Debate y aprobación de las medidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos</li> <li>- Gobierno.</li> </ul>
6. Ejecución.	Puesta en marcha de las medidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno.</li> <li>- Administración Pública.</li> </ul>

Fuente: Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) et. al, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 108.

## 1.4. Política fiscal

La política fiscal de acuerdo a John A. Guthrie, “es el uso de los poderes de gastar y cobrar impuestos del gobierno de modo y manera que influyan sobre los precios, el ingreso y el empleo”<sup>33</sup>, es decir sobre las metas de la economía, por su parte Fernández Díaz señala que la política fiscal va más allá de gastar y cobrar recursos al señalar que ésta consiste en:

“...los cambios o variaciones en los gastos e impuestos del Gobierno, concebidos para influir en el tipo o modelo económico, por un parte, y en el nivel de actividad, por otra. En el primer caso, la política fiscal incidiría en la estructura del sistema, cambiándola o reformándola en función de los fines propuestos; en el segundo caso, la política fiscal actuaría para corregir o encauzar los desequilibrios o desviaciones que se produzcan conjuntamente en el nivel de actividad.”<sup>34</sup>

Son diversos los objetivos de la política fiscal tales como el impulso del desarrollo económico del país, la atracción de capitales hacia aquellas actividades que contribuyan mejor al desarrollo del país, impedir la fuga de capitales, nosotros consideramos que para nuestro trabajo, el objetivo más importante es la función impositiva que comprende medidas e instrumentos para recaudar los ingresos necesarios para la satisfacción del gasto público:

“La política fiscal debe tener siempre diversos objetivo pero debe ser inminentemente recaudatoria y secundariamente: a) facilitar o acelerar el logro de metas económicas en el tiempo debido; b) desviar capitales de actividades no muy benéficas para la colectividad, hacia actividades que contribuyan a un mejor desarrollo económico; c) evitar la fuga de capitales que sangran al país.”<sup>35</sup>

En el siguiente cuadro hacemos una clasificación, de manera enunciativa, de los objetivos de la política fiscal:

---

<sup>33</sup> Guthrie, John A., *Economía*, UTHE, México 1973, p. 196.

<sup>34</sup> Fernández Díaz, Andrés *et. al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 345.

<sup>35</sup> Margáin Manatou, Emilio, *Introducción a la política fiscal*, Porrúa, México, 1998, p.8.



**Tabla 1. 7. Clasificación de los objetivos de la política fiscal**

A) La captación de recursos:	Tendiente a satisfacer el gasto público. Tendiente a distribuir equitativamente la riqueza. Tendiente a combatir la inflación y por ende estabilizar la moneda.
B) La no captación de recursos:	Protegiendo a la industria nacional de la competencia de la industria del exterior. Ayudando a la industria nacional para que pueda acudir a competir en el mercado internacional. Protegiendo al consumo nacional. Alentando a la adquisición de divisas. Controlando una actividad económica.
C) Promoviendo el desarrollo económico del país:	Estimulando el establecimiento y el desarrollo de industrias nuevas y necesarias para el país o para las zonas consideradas como polos de desarrollo. Alentando a invertir en zonas pobres del país. Alentando la inversión en bienes duraderos. Alentando el gasto productivo.
D) Dirigiendo el gasto de los particulares:	Desalentando intervenir en actividades menos benéficas para el país. Alentando el ahorro. Alentando el gasto productivo.
E) Combatiendo la recesión económica:	Desgravando actividades. Alentando la contratación de mano de obra o la compra de maquinaria nueva, acreditando parte del gasto con el impuesto Alentando el turismo interno y gravando al habitante que sale como turista al extranjero.

Fuente: Margáin Manatou, Emilio, *Introducción a la política fiscal*, Porrúa, México, 1998, pp.8-9.

Ahora bien los tipos de política fiscal, dependen de las circunstancias en que se encuentre la economía, esos tipos pueden ser una política fiscal expansiva o una política fiscal contractiva:

“...si una economía se halla en una situación de depresión y con altos niveles de paro, el Gobierno tendrá que aplicar una política fiscal expansiva, de manera que pudiera aumentar el gasto total agregado, con lo que la renta efectiva aumentaría, asimismo hasta provocar los niveles de empleo

deseado...Si por el contrario nos encontramos en una situación inflacionista provocada por el exceso de la demanda agregada...se aumentarían los impuestos o se reducirían los gastos públicos, o bien se actuaría para desalentar las inversiones privadas y las exportaciones netas.”<sup>36</sup>

En la siguiente tabla se puntualiza la situación, el tipo y los mecanismos a implementar en la política fiscal:

**Tabla 1. 8. Situación, el tipo y los mecanismos a implementar en la política fiscal.**

Situación	Tipo	Mecanismos
Depresión con alto desempleo.	Política fiscal expansiva.	Aumento del gasto real del Estado en bienes y servicios.
		Aumento de las transferencias. Reducción de los impuestos. Combinación de los tres medios anteriores conjuntamente o de sólo dos de ellos.
Inflación debido al exceso de la demanda agregada.	Política fiscal contractiva.	Reducción del gasto real del Estado en bienes y servicios.
		Reducción del gasto en transferencias. Aumento de impuestos. Combinación de los tres medios anteriores conjuntamente o de sólo dos de ellos.

Fuente: Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) *et. al.*, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, España, 1997, p. 565.

La política fiscal tiene dos componentes, el gasto público o egresos y los ingresos públicos, en esta tesis se refiere sólo a los ingresos, que son “todo bien susceptible de apreciación en dinero que el Estado obtiene con base a la ley”<sup>37</sup>, ya sea mediante la explotación de su patrimonio o del de los particulares a través de los impuestos o tributos o del crédito público. Tanto los gastos o egresos e ingresos son administrados por el Estado a través de “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos

<sup>36</sup> Fernández Díaz, Andrés *et. al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 344.

<sup>37</sup> Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho Tributario*, tomo I, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p 279.

públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines,<sup>38</sup> denominada actividad financiera del Estado.

El instrumento legal denominado paquete financiero, está conformado por la Ley de Ingresos que enuncia los impuestos y demás ingresos fiscales, y el Presupuesto de egresos, en el cual se señalan los fines en los que se gastará los ingresos recaudados, dicho paquete se presentará por el Ejecutivo, que de acuerdo al artículo 74 fracción IV constitucional deberá ser aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados.

Los ingresos pueden clasificarse de la siguiente manera:

Impuestos ordinarios y extraordinarios, los primeros son los que el Estado percibe en cada ejercicio fiscal; los segundos son los que el Estado percibe en circunstancias especiales, no son permanentes y son para hacer frente a necesidades imprevistas.

Impuestos originarios o patrimoniales, originados en el patrimonio del Estado, y derivados que se obtienen de la imposición unilateral o activa del poder tributario del Estado al patrimonio de los particulares. Impuestos federales, estatales y municipales dependiendo la entidad que los perciba.

Impuestos tributarios y no tributarios, en aquellos se encuentran los impuestos, las aportaciones de seguridad social, los derechos y las contribuciones de mejoras, en los últimos señalados están el resto de los ingresos que se derivan de un acto de utilidad pública, o de actos de Derecho Público o Privado.

Impuestos indirectos o directos, los primeros gravan situaciones o hechos ciertos como la producción o la adquisición y generalmente el monto del gravamen va incluido en el precio, ejemplo de estos son el IVA, los impuestos aduanales; los segundos grava situaciones que no son reales sino hipotéticas, y pueden ser: reales, cuando se atiende al origen del impuesto para gravar al sujeto; personales, cuando se atiende a calidades y atributos del sujeto, y mixto cuando se atiende tanto a lo que grava como a calidades y atributos del sujeto, ejemplo de estos es el impuesto sobre la renta.

---

<sup>38</sup> Ortega, Joaquín A., *Apuntes de derecho fiscal*, ITESM, Monterrey, 1946, p.1.

Los ingresos tienen su origen en el patrimonio del mismo Estado y de los particulares que pertenecen a ese Estado, y que este último obtiene al exigirle a los particulares que trasladen una parte de su riqueza al patrimonio del Estado, dicha exigencia de contribuciones a los particulares es el poder o potestad tributaria del Estado, la cual ha sido definida como “la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.”<sup>39</sup>

Por su parte Oscar Rebolledo señala: “por facultades tributarias debemos entender aquellas atribuciones que son otorgadas de manera expresa o tácita por ordenamientos constitucionales a los órganos legislativos para el establecimiento de contribuciones o tributos”<sup>40</sup> Esta potestad es otorgada por el pueblo, de conformidad con lo señalado en el artículo 39 de la Constitución Mexicana y se ejerce a través de los órganos competentes. Esta potestad sólo puede efectuarse mediante leyes emitidas por los órganos facultados para ello, en las que se señalan los hechos o situaciones ante las cuales los particulares estarán obligados a pagar contribuciones.

En México el apoyo constitucional se encuentra en el artículo 73 constitucional fracción VII, al señalar que como facultad del Congreso de la Unión el establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, relacionada con el artículo 31 del mismo ordenamiento legal, que en su fracción IV señala como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Esta potestad tributaria una vez ejercida por el órgano legislativo correspondiente, se materializa en las leyes tributarias, las cuales de conformidad con el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación en vigor, indica que son aquellas que establecen las cargas a los particulares y las que señalan

---

<sup>39</sup> De la Garza, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1999, p. 207.

<sup>40</sup> Rebolledo Herrera, Oscar, *Principios de Derecho Fiscal en el Estado de Tabasco*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 36.

excepciones a las mismas. El Estado a través del Poder Legislativo, concretamente con la Cámara de Diputados, ejerce dicha potestad cuando determina los hechos o situaciones, que al colocarse el individuo en ellas en la realidad, tendrán la obligación de realizar el pago de contribuciones, pero también hacen uso de esa potestad, por un lado el Poder Ejecutivo, cuando propone a la mencionada Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, en términos del artículo 74 fracción IV de la citada ley.

También en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se establecen en el artículo 31 en las fracciones II, III, XI XIII, XV y XVIII las actividades a realizar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativas al cobro de impuestos.

Para resolver los conflictos en materia tributaria entre el Estado y los contribuyentes, se encuentra el poder judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de Nación, Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa. Es el titular del Poder Ejecutivo<sup>41</sup> a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien conforme a al artículo 2 de la Ley del SAT tiene como objeto la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribución de mejoras, derechos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

También es importante distinguir cómo se encuentra distribuida dicha potestad tributaria en la división vertical del poder en nuestro país. La siguiente tesis jurisprudencial señala al respecto:

“FACULTAD IMPOSITIVA DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ESTADOS. El análisis de los artículos 117 y 118 de la Constitución, persuade de que el pacto fundamental no optó por una delimitación de la competencia federal y las competencias locales, para establecer impuestos, sino que organizó un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1° concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2° Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la

---

<sup>41</sup> Conforme al artículo 89 fracción I y 90 de la Constitución General de la República en relación con el numeral 31 fracciones arriba señaladas de la (LOAPF).

Federación, y 3° Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.”<sup>42</sup>

Al precisar el sistema de distribución de facultades tributarias en el pacto federal mexicano, diversos autores como Sergio Francisco de la Garza y Oscar Rebolledo<sup>43</sup> lo precisan dividiendo en facultad tributaria originaria y delegada, facultades tributarias originarias exclusivas de la Federación, facultades tributarias de las entidades federativas, facultad concurrente o coincidente.

La facultad tributaria original se da cuando “nace originariamente de la Constitución, y por lo tanto no se recibe de ninguna otra entidad”<sup>44</sup>, y que además se “caracteriza por constituir una facultad de establecer tributos por un órgano de gobierno”.<sup>45</sup> El artículo 73 fracción VII de la Constitución, señala como facultad del Congreso el imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Entre tanto el poder tributario delegado es “cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez por otra entidad que tiene poder originario.”<sup>46</sup> En cuanto a las facultades tributarias originarias exclusivas de la Federación, son las que le otorga la Constitución al gobierno federal, en las materias precisadas en su artículo 73 fracción XXIX.<sup>47</sup> Las entidades federativas

---

<sup>42</sup> Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.), “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra Conmemorativa del Quintoagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley Federal de Justicia Federal*, México, UNAM, Tribunal Fiscal de la Federación, 1986, p 75.

<sup>43</sup> Se refiere a facultad tributaria, ya que considera que si bien es cierto que el ejercicio de esta atribución reviste determinada intensidad sobre los particulares, no podemos inadvertir que en todo momento se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos constitucionales, no constituyendo por lo tanto un poder, ya que un poder se constituye por un determinado número de facultades, por lo tanto sería incorrecto denominar poder a una de sus facultades integrantes. Rebolledo Herrera, Oscar, *op. cit.*, nota 40, p. 36.

<sup>44</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 39, p.209.

<sup>45</sup> Rebolledo Herrera, Oscar, *op. cit.*, nota 40, p. 39.

<sup>46</sup> De La Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 39 p. 209.

<sup>47</sup> Comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; e impuestos especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

no pueden establecer impuestos en esta materia, pero participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que determine la ley secundaria, es decir la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas a su vez fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La SCJN por mayoría de votos determinó como extensión a las facultades tributarias exclusivas de la Federación, las materias precisadas en la fracción X del artículo 73 constitucional<sup>48</sup>, apoyándose en lo siguiente:

“De la interpretación de la fracción X, del artículo 73 de la Constitución federal, administrada con lo que establece el artículo 124 del mismo ordenamiento legal, se colige que la facultad que el precepto primeramente citado otorga al Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es exclusiva de este órgano y abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la república sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica en la que ni distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.”<sup>49</sup>

La doctrina fiscal cataloga a las facultades tributarias federales como ilimitadas, “pues la fracción VII del artículo 73 constitucional al precisar “las contribuciones necesarias”, no impone límite alguno a las materias en que este nivel de gobierno puede establecer contribuciones o tributos.”<sup>50</sup>

La facultad tributaria concurrente o coincidente, se presenta en aquellas materias que pueden ser gravadas por la Federación y por los estados conjuntamente.

---

<sup>48</sup> Hidrocarburos, la minería, la industria cinematográfica, el comercio, los juegos con apuesta y sorteos, la intermediación y servicios financieros, la energía eléctrica y nuclear, y el trabajo reglamentado en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

<sup>49</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, 1999, serie debates, núm. 16, p. XIV.

<sup>50</sup> Rebolledo Herrera, Oscar, *op. cit.*, nota 40, p. 41.

## Capítulo 2

# LA POLÍTICA FISCAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976)

En las décadas previas al sexenio de Echeverría, el modelo económico fue el denominado desarrollo estabilizador centrado en la industrialización del país mediante la protección del mercado para debilitar la dependencia del comercio exterior y que logró un largo período de estabilidad y crecimiento económico, dicho modelo se debilitó en los años sesenta provocando grandes desequilibrios económicos, conflictos sociales y políticos, por lo que para Echeverría fue preponderante la necesidad satisfacer las demandas de todos los grupos, pero sobre todo legitimar al Estado. Al iniciar su administración para reducir esos desequilibrios propuso el plan de desarrollo compartido, basado en el fortalecimiento del papel del Estado en la economía y en una mejor distribución en el desarrollo compartido, por lo que, durante los primeros años pretendió utilizar como instrumentos a la política fiscal, planteándose diferentes reformas orientadas a captar más recursos de los estratos de ingresos altos de la población, con ello se pretendía fortalecer el ingreso federal y darle al gobierno más capacidad para realizar gastos e inversiones de beneficio social.

Los fundamentos sociales del desarrollo compartido y el fortalecimiento del papel del Estado como rector de la economía, provocaron fuertes enfrentamientos, principalmente de carácter verbal, del gobierno con los empresarios, quienes debido a su enorme influencia en las decisiones de política pública, derivada del condicionamiento de su inversión; influyeron al cuestionar, e incluso bloquear las distintas iniciativas del gobierno, aún cuando éstas no representaban una verdadera afectación a los intereses del sector empresarial, además tuvieron otras consecuencias, tales como la creación del Consejo de Coordinación Empresarial y una dura crisis de confianza por parte del sector privado hacia el gobierno.



Echeverría creó fideicomisos para lograr el desarrollo por regiones, pero lo hizo sólo aumentando el gasto público, sin llevar a cabo una reforma fiscal, lo que provocó un resultado deficitario, los gastos fueron financiados por un acelerado endeudamiento externo, complicando su estrategia económica.

## **2.1. Crisis política y modelo económico.**

El sexenio de Luis Echeverría Álvarez, fue un parteaguas en la historia económica de México, anteriormente se siguió un modelo de desarrollo para industrializar al país sustentado en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias para contrarrestar la dependencia del comercio exterior, basado también en el control del gasto público, lo que permitió lograr un largo período de estabilidad y crecimiento económico que se le ha conocido como el desarrollo estabilizador. “Tradicionalmente se ha considerado que los años sesenta ha sido quizá el decenio al que hay que aspirar, en lo que concierne a desempeño macroeconómico. En esos años la economía creció mucho, 7.1% anualmente en promedio anual, y el empleo mantuvo un crecimiento importante.”<sup>1</sup> El gobierno aumentó su inversión en obras de infraestructura básica, las obras de beneficio social, por su parte la inversión privada consiguió del gobierno protección arancelaria y barreras a la inversión extranjera en áreas donde los empresarios mexicanos se desarrollaban.

Sin embargo, para finales de la década de los sesenta el crecimiento económico de los años anteriores decreció, y se generaron distintos desequilibrios en el país: el proteccionismo a los inversionistas mexicanos provocó que los productos no tuvieran una buena calidad y no eran competitivos para la exportación, con lo que el crecimiento de la industria mexicana sólo fue interna, además dicho proteccionismo sólo abarcaba bienes de consumo inmediato. Por otra parte, durante la etapa de crecimiento industrial en México, el sector agropecuario fue descuidado debido a que la inversión al

---

<sup>1</sup> Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 56.

fomento en esta rama disminuyó, y la estructura productiva se encaminó sólo hacia cultivos poco remunerativos pero necesarios para la alimentación de la población, como el maíz y el trigo, ya que los productores tenían la garantía de que sus productos serían obtenidos por Conasupo. Lo anterior trajo consigo la migración del campo a la ciudad y la marcada desigualdad entre el sector campesino y obrero. El sector primario en 1962 contribuyó en 1962 15.3% al PIB teniendo entre 1962 y 1971 un crecimiento anual del 3.7, en tanto que el sector industrial y de servicios su contribución fue considerablemente mayor con 29.6% y 56.2%, respectivamente en el mismo año, consecuentemente su crecimiento anual fue el doble que en el sector primario con 8.9 en el sector industrial y 7.0 en los servicios,<sup>2</sup> a nivel personal:

“En 1960 la productividad anual del trabajador dedicado a las actividades primarias (3,902 pesos) equivalía a menos de la tercera parte de la productividad promedio por hombre ocupado en la economía (13,282 pesos), a algo más de la quinta parte de la productividad por hombre ocupado en la industria manufacturera (18,567 pesos) y a menos de la décima parte de la productividad por hombre ocupado en el comercio (43,601)”.<sup>3</sup>

En materia de Reforma Fiscal, durante el período 1945-1970, bajo esa estrategia proteccionista enfocada al desarrollo interno, el gasto del gobierno como proporción del PIB mostró una pequeña tendencia a incrementarse, “sin embargo, a pesar de este largo período de crecimiento económico envidiable, a finales de los sesenta, el gobierno enfrentó cada vez más críticas por la percepción del deterioro en la distribución del ingreso y el crecimiento relativamente lento del empleo en los sectores modernos de la economía.”<sup>4</sup> Para 1960, debido a los subsidios y los beneficios fiscales en la industria el gobierno gastaba más de lo que ingresaba:

---

<sup>2</sup> Ver Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1978, cuadro 2.5, citado en Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, nota 51, p. 60.

<sup>3</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, p. 36.

<sup>4</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, “La prolongada reforma fiscal de México”, trad. de Armado Chacón y Pablo Peña, *Gaceta de Economía*, México, ITAM, Suplemento Año 5, núm. 9, pp. 7-62.

“En 1960 esto fue el 6.31% del PIB. De ese sólo el 2.41% del PIB fue recaudado a través de ingresos fiscales. A mediados de los 60's México fue uno de los países con el más bajo ingreso fiscal como porcentaje del PIB en el mundo. Ocupó el lugar 66, 70 ó 67, dependiendo el método de medición de entre 72 países. Aunque a principios de 1970 los ingresos fiscales incrementaron, fue el segundo país más bajo después de Argentina.”<sup>5</sup>

Ante la necesidad de incrementar los ingresos, se hicieron diversas propuestas fiscales sin que fueran aprobadas, tanto por la oposición de algunos miembros del gobierno, ya que los objetivos gubernamentales de industrialización implicaban la inversión privada, desde el punto de vista del gobierno, la necesidad de dar privilegios fiscales induciría a los capitalistas a invertir en México; como por la obstrucción de los beneficiarios de los privilegios fiscales, quienes argumentaron que impuestos altos podían disminuir los incentivos de inversión, y por lo tanto podía disminuir el crecimiento. Las desigualdades económicas, además de conflictos sociales y políticos manifestados en el movimiento estudiantil de 1968, llevaron a crisis que debía ser enfrentada por el régimen de Echeverría, al finalizar el sexenio de Díaz Ordaz, era preponderante la necesidad de que el nuevo gobierno buscara satisfacer las demandas de todos los grupos.

“Había dos fenómenos paralelos que obligaban a revisar la política económica... por un lado estaba el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; por otro lado; el nuevo gobierno tomó la decisión de contener los movimientos políticos y sociales que estaban emergiendo en el campo y la ciudad por la vía de aumentar el gasto social y desactivar posibles brotes de violencia de los sectores más sensibles, principalmente dentro de la clase media... Podría afirmarse que detrás de los objetivos buscados por esas modificaciones...estaba el objetivo de contribuir a restaurar la erosionada legitimidad del Estado. Confluye así el diseño económico con el diseño político. Este último, específicamente, aspiraría a ampliar el estrecho consenso y margen de autoridad que heredaban de la crisis política de 1968, y a establecer vías para la solución negociada de los conflictos, como alternativa al discurso indiscriminado de la represión: si se producían los resultados

---

<sup>5</sup> Elizondo, Carlos, “In search or reveneu: tax reform in México under the administration of Echeverría and Salinas”, *Journal of Latin America Studies*, vol. 26 núm., pp. 159-190.

deseados, aumentaría el margen de maniobra y la autonomía relativa del Estado.”<sup>6</sup>

Al inicio de su sexenio en 1970, Luis Echeverría Álvarez planteó que no podía haber un adecuado crecimiento económico si continuaba la desigualdad económica por actividades y estratos sociales y que daba como consecuencia una desigual distribución del ingreso, y que eran resultado del desarrollo estabilizador; para reducir tales desequilibrios el gobierno pretendía una repartición más equitativa del ingreso entre los diversos estratos de la población, una mayor participación del sector trabajo en el producto nacional; un desarrollo equilibrado de los distintos sectores y ramas productivas, y una mayor canalización de los elementos de modernización económica y social a las áreas y regiones deprimidas, incorporando a sus habitantes al ritmo general de desarrollo.

El presidente Echeverría para ello propuso un programa de reformas a través del plan de desarrollo compartido, en contraposición con la política del desarrollo estabilizador del sexenio anterior, mediante el cual:

“Se intentaría abandonar el crecimiento económico como único y principal objetivo del desarrollo y se otorgaría también consideración de primera importancia a una distribución más equilibrada de los beneficios sociales del desarrollo (aumento del empleo, mejoramiento de la distribución del ingreso y del nivel de vida de la población); asimismo, se procuraría fortalecer el papel del Estado en la economía y reducir la dependencia de ésta respecto del exterior.”<sup>7</sup>

En materia económica el modelo de desarrollo compartido propuesto por el presidente hizo alusión a su objeto redistributivo, “este objetivo podía lograrse por medio de la política fiscal y por partida doble: por la vía de los ingresos, mediante una reforma fiscal que sustituyera al sistema tributario regresivo por otro progresivo; y por la vía del gasto, a través de un incremento del gasto público que favoreciera el mejoramiento de los niveles de vida de los estratos

---

<sup>6</sup> Martínez Nava, Juan M., *Conflictos Estado-Empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, Editorial Nueva Imagen, México 1984, p. 167-168.

<sup>7</sup> Rouseau, Isabelle, *México: ¿Una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, El Colegio de México, Estudios Internacionales, México, 2001, p. 86.

bajos y medios de la pirámide social mexicana.”<sup>8</sup> En cuanto a los ingresos, se desarrollará el tema en el siguiente apartado, en cuanto a aumentar el gasto social, este último, para el presidente Echeverría era necesario por lo que se incrementó en diversos rubros tales como educación<sup>9</sup>, seguridad social<sup>10</sup>, se crea el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), se adicionan las actividades de la CONASUPO en cuanto a la comercialización de mercancías en mercados urbanos y rurales. Otra parte del gasto público se canalizó para adquirir empresas privadas tanto con finanzas sanas, como mal manejadas, la introducción de nuevas líneas de producción en las paraestatales ya existentes o incrementar la participación accionaria en el capital de empresas privadas.<sup>11</sup>

“...el creciente gasto en empresas públicas, fue más el resultado de la desconfianza en los empresarios, de una visión ideológica del papel económico del Estado y de la racionalidad política de un sistema basado en el reparto de puestos, que la forma de hacer más competitiva la economía. Fue una estrategia que llevó a gigantes proyectos de baja rentabilidad. No sólo era un gasto mal asignado, sino que para financiar este creciente gasto, se pensó, podía ser pospuesta una reforma fiscal de fondo y se financió con un déficit público alto, parcialmente financiado con deuda externa, que explica en buena medida la inflación y la subsecuente devaluación.”<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, La política económica en el Congreso de la Unión: 1970-1982, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 64.

<sup>9</sup> En materia educativa el número de niños con derecho a una educación primaria gratuita aumentó de 10 a 15 millones durante el sexenio, el número de empleados federales se elevó entre 1970 y 1976 de 826,000 a 1'315,000, más de la mitad de dichos empleos fue en el sector educativo.

<sup>10</sup> La expansión de los beneficios de la seguridad social y su extensión a nuevos grupos de la población, incluidos ciertos grupos marginados, de 12.2 millones de personas beneficiadas, pasó a 22.2 millones de personas entre 1970 y 1976, es decir del 24% al 36% de la población total del país. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Boletín Mensual*, vol. 2, núm. 3, p. 61.

<sup>11</sup> La administración de Echeverría es asociada con una expansión del aparato gubernamental. Por ejemplo el número de empleados del gobierno incrementó de 530,000 en 1970 a 900,000 en 1976. Una clara imagen de la prioridad de los gastos gubernamentales, no obstante, era proveída por medio de fondos del gasto público. En 1977 el número de empresas era de 122 organismos descentralizados, 500 empresas de participación estatal mayoritaria, 59 empresas de participación estatal minoritaria y 210 fideicomisos. Torres Espinosa, Eduardo. *Bureacracy and politics in México. The case of de Secretary of Programming and Budget*, Ashgate, England, 1999. pp. 61, 72.

<sup>12</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático”, *Gaceta de Economía*, suplemento, año 5, núm. 9, pp. 209-225.

En el aspecto político se dio una flexibilidad en cuanto a la tolerancia a las manifestaciones de crítica y oposición, la reforma electoral, el manejo de una argumentación nacionalista en el discurso oficial y en general un estilo del populista<sup>13</sup> promovido por el mismo presidente. Esas medidas y argumentos del presidente en el sentido de que ya se había favorecido mucho a la inversión privada y que ahora debían imponerse controles y restricciones a la inversión privada, ya que “ahora se consideraba como una necesidad socio-política del Estado expandir sus actividades económicas a un ritmo acelerado, sin permitir que el lento crecimiento de 1971 o las exigencias exclusivistas del sector privado, actuaran como un freno”<sup>14</sup>, trajo como consecuencia el deterioro en las relaciones del Estado con el sector empresarial.

## 2.2. La política fiscal del sexenio.

Reducir los desequilibrios sectoriales de desarrollo y lograr una repartición más equitativa del ingreso fue la motivación de Echeverría para proponer sus reformas en materia fiscal, cuyo objetivo era fortalecer el ingreso federal y elevar la capacidad del gobierno para realizar gastos e inversiones de beneficio

---

<sup>13</sup> El concepto de “populismo” es de índole política y social, y se ha utilizado fundamentalmente para caracterizar regímenes políticos que buscan mejorar el nivel de bienestar de su pueblo, afectando aciertos grupos minoritarios de la población, muchas veces con fines más bien demagógicos que reales. Se habla de un gobierno “populista” cuando éste distribuye recursos entre los sectores menos favorecidos de la población, o cuando se beneficia a grupos específicos que lo apoyan políticamente, y cuando el gasto se realiza en grupos o sectores de baja productividad económica. La acepción de este término ha hecho hincapié, además, en aquellos gobiernos que en un periodo específico destinan fondos excesivos a proyectos poco productivos económicamente y sin prestar mayor atención, al menos en apariencia, a un excesivo déficit fiscal y de balanza de pagos. El gasto en sectores poco productivos, sea con fines políticos y sociales, con el tiempo repercute en reducciones de la productividad general del país, en la medida en que estos gastos son financiados con impuestos o con deuda se tendrá una redistribución de ingresos de un grupo a otro, y las repercusiones macroeconómicas serán más de mediano plazo: si se financian con impuestos, el efecto será netamente redistributivo, mientras que si se financian con deuda, las futuras generaciones tendrán que cubrir esos gastos mediante impuestos futuros. Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, nota 51, p. 86.

<sup>14</sup> Whitehead, Lawrence, “La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y por qué?”, *Foro Internacional*, Revista Trimestral Publicada por el Colegio de México, vol. XX, Enero-Marzo, 1980, núm. 3, p. 485-513.

social. Para el gobierno el objetivo redistributivo del desarrollo compartido podría llevarse a cabo mediante una reforma fiscal:

“El proceso de concentración del ingreso... que había tenido lugar a lo largo del ‘desarrollo estabilizador’ era en gran medida, incompatible con los objetivos sociales que preconizaba el Estado mexicano. Esos resultados, combinados con las observaciones críticas de Nicholas Kaldor sobre la baja recaudación del sistema impositivo mexicano, constituían la base de la justificación de la reforma fiscal proyectada para soportar el crecimiento del gasto y el aparato del sector público mexicano.”<sup>15</sup>

Por ello en 1970 las reformas propuestas a disposiciones impositivas, en el sentido de captar más recursos de los estratos de ingresos altos de la población fueron principalmente las siguientes:

a) Tasa especial del impuesto sobre ingresos mercantiles para artículos de lujo<sup>16</sup>, “una tasa especial de 10% para artículos y servicios cuyo consumo revela una capacidad económica superior, a fin de eliminar uno de los principales defectos de ese impuesto que es su falta de progresividad”<sup>17</sup>,

b) Ampliación de la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas, quedando sujetos las personas físicas con un ingreso gravable superior a 100,000 pesos anuales aunque proviniera de una sola fuente, anteriormente se aplicaba el impuesto sólo cuando el ingreso fuese superior a 100,000 y proviniera de diversas fuentes.

c) Impuesto sobre tabacos labrados, se abatieron las tasas aplicables a los cigarros de precio más bajo y elevando las correspondientes a cigarros con precio de venta superior a 1.40 pesos por cajetilla.

---

<sup>15</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, *op. cit.*, nota 58, p. 66.

<sup>16</sup> Entre ellos automóviles de precios de venta superior a 52, 000 pesos; equipo opcional de automóviles; armas de fuego; radios de frecuencia modulada, tocadiscos y grabadoras de sonido y televisores a color; joyería y relojes personales con precio unitario superior a 1000 pesos; cosméticos; lociones y perfumes; artículos de cristal cortado, coral, marfil, y materiales similares; tapetes, alfombras y tapices; aparatos fotográficos y cinematográficos; secadoras de cabello, rasuradoras eléctricas y encendedores; artículos deportivos para golf, pesca, equitación, automovilismo, boliche, buceo; artículos para albercas; cortadoras de pasto eléctricas o de motor, lavadoras y secadoras de platos; planchadoras, aspiradoras y pulidoras de uso doméstico, y yates, veleros y lanchas deportivas.

<sup>17</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de ley para reformar y adicionar diversos impuestos federales, El Mercado de Valores, México, 28 de diciembre de 1970, p. 783.

d) Elevación del impuesto a la producción y consumos de cerveza y otras bebidas alcohólicas.

En 1972 se presentó una propuesta de reforma fiscal cuyas características principales fueron las siguientes:

a) Sustituir el sistema cedular por un sistema de acumulación de ingresos.

b) Abolir el anonimato sobre las distintas formas de riqueza, esto es acciones, bonos, bienes raíces en renta.

c) redefinir la base gravable y cerrar resquicios en la legislación fiscal que propiciaban la evasión.

“La propuesta inicial que se discutió entre las distintas dependencias gubernamentales tenía las siguientes características: a) sustituir el sistema cedular por un sistema de acumulación de ingresos, b) abolir el anonimato sobre las distintas formas de riqueza (acciones, bonos, bienes raíces en renta) y c) redefinir la base gravable y cerrar resquicios en la legislación fiscal que propiciaban la evasión. La propuesta finalmente presentada a las élites empresariales otorgaba un tratamiento especial a los ingresos por intereses, y a los dividendos de acciones operadas en la bolsa, los cuales se gravaban de tal forma que el rendimiento neto en México fuera más atractivo que el ofrecido en los Estados Unidos por instrumentos financieros similares. A fin de cuentas, la propuesta fue bloqueada y el congreso aprobó una miscelánea fiscal en la que el cambio más importante fue el incremento en el impuesto sobre ingresos mercantiles de 3 a 4%”<sup>18</sup>

En 1973 se propuso una reforma al Impuesto Sobre la Renta, referente a la globalización del ingreso por arrendamiento de inmueble, éste se calculaba de acuerdo con un esquema que aplicaba una tasa marginal máxima de 10 por ciento, era un impuesto aparte. Con la reforma se proponía acumular a los ingresos provenientes de otras fuentes. Otra propuesta relevante fue la introducción del Impuesto Sobre Inversiones Mercantiles y la participación de los Estados en la recaudación federal.

En 1974 derivada de la revisión realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Industria y Comercio, propusieron una ley para crear un

---

<sup>18</sup> Castañeda, Gonzalo, *La restricción empresarial en la política fiscal. El caso mexicano de 1972-1976*, Universidad de las Américas, México, p. 4.



impuesto general de exportación, argumentando que la tarifa anterior no llenaba los objetivos de fomento y fortalecimiento de las exportaciones.

Es de hacerse notar que durante los años del desarrollo estabilizador, la SHCP era un grupo importante para determinar la política económica, el Presidente Echeverría decidió participar activamente en dicha política ya que buscaba reforzar el poder del presidente como legítimo representante del Estado, por ello incluye en su gabinete a jóvenes, que a la vez compartan sus ideas en cuanto al papel preponderante del Estado en la economía mediante el fortalecimiento de las empresas públicas.<sup>19</sup>

Esta conformación de su equipo de trabajo, trajo consecuencias al momento de pretender concretar las políticas económica y fiscal, ya que se generaron conflictos entre los integrantes de los que él denominó el triángulo de la eficacia<sup>20</sup>. Sin embargo cada grupo veía por sus intereses, ya que sus políticas eran contradictorias<sup>21</sup>, mientras en la SHCP se inclinaban por la teoría monetarista, en la Sepanal y en la Presidencia su teoría era la estructuralista.

---

<sup>19</sup> De la élite política echeverriísta, 30% posee un diploma de posgrado (superior a la licenciatura), contra 2.4% de los funcionarios pequeños o medios. Mientras los primeros han cursado una parte de sus estudios en el extranjero, los segundos han permanecido en México... Reúne a las generaciones más viejas (28.5%) y a las más jóvenes, el 22.1% de su gabinete no cumple 40 años y 5 de sus miembros no llegan a 30 en el momento de asumir su puesto. Rouseau, Isabelle, *op. cit.*, nota 57, p. 92.

<sup>20</sup> Formado por la Secretaría de la Presidencia, bajo la dirección de Ignacio Ovalle, Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal) a cargo de Horacio Flores de la Peña (diciembre de 1970 a enero de 1975) y Francisco Javier Alejo (enero de 1975 a noviembre de 1976) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) bajo el mando de Hugo B. Margáin (diciembre de 1970 a 1973) y José López Portillo (1973 a 1975). *Ibidem*, pp. 94.

<sup>21</sup> Sobre las modalidades de crecimiento y de desarrollo de las naciones, existen dos teorías divergentes: "monetaristas" partidarios del libre funcionamiento del mercado, los precios son los medios idóneos para repartir los recursos productivos y obtener un crecimiento económico a la vez elevado y sostenido; y los "estructuralistas" prefieren intervenir en los mecanismos de precios, consideran que los problemas del subdesarrollo y de la inflación dependen de la estructura misma de las relaciones entre los países desarrollados y subdesarrollados. Ver. Rouseau, Isabelle, *op. cit.*, nota 57.

**Tabla 2. 1. Principales medidas económicas y políticas tomadas durante el sexenio de Luis Echeverría**

Medidas en económicas		
Política Fiscal	Política laboral	Política de precios
El impuesto de lujo del 10%	Los iniciales aumentos salariales.	La lucha contra la carestía y el sistema de control de precios.
Las reformas de 1972.	El salario mínimo de emergencia de 1973.	Inversión y tecnología extranjera.
Las cuentas de cheques y el pago de impuestos.	La introducción de la revisión anual de salarios de 1974.	La legislación para regularlas y controlarlas.
El proyecto de impuesto patrimonial.	El reparto de utilidades.	
	La creación de FONACOT.	
Medidas en el aspecto político		
La apertura democrática, que significó la flexibilidad de los canales de expresión.		
La tolerancia para las manifestaciones de crítica y oposición.		
Una reforma electoral.		
Un acento en el manejo de postulados nacionalistas en el discurso oficial.		
En general, una política y estilo populista promovida sobre todo por el presidente de la República.		

Fuente: Creada con información de Martínez Nava, Juan M., *Conflictos Estado-Empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, Nueva Imagen, México 1984, pp. 168-169.

### **2.3. La reacción de los empresarios.**

El desarrollo compartido proponía, en el plano económico, acrecentar la participación del Estado en la economía, fijando el rumbo y el ritmo del desarrollo y participación tanto en la producción como en la distribución del ingreso; además se pretendía dar un enfoque social al Estado, atenuando situaciones sociales conflictivas, como el desempleo y el desequilibrio en el ingreso; estos fundamentos resaltaban su contenido social.

“...una política redistributiva; una política obrera y campesina reivindicatoria; un mayor control de las actividades de la empresa extranjera en el país, así como la penetración y dependencias tecnológica; una ampliación de los contactos internacionales, basada en el pluralismo ideológico (“principio altamente perturbador para la burguesía”); el fortalecimiento del papel del Estado como rector de la

economía y acentuamiento de los rasgos nacionalistas en el discurso oficial y en la política económica.”<sup>22</sup>

Estos fundamentos provocaron fuertes conflictos al gobierno con la clase empresarial, ya que además de ver con recelo y desconfianza las medidas pretendidas por el gobierno, había adquirido una gran capacidad de condicionamiento frente al Estado, debido a que las decisiones de política pública, especialmente en materia económica surgen no solamente de los intereses y objetivos del gobierno, sino también de los intereses y restricciones impuestas por los demás integrantes de la sociedad, en particular de las élites empresariales, debido a su importancia dentro de la economía por ser propietarios del capital, por lo que podían cuestionar e inclusive bloquear las distintas iniciativas de política económica, “la relación Estado-empresarios fue tan conflictiva que se convirtió en la principal problemática a la que se vio enfrentado ese gobierno.”<sup>23</sup>

“Durante la primera mitad del gobierno las relaciones entre Echeverría y los empresarios no se vieron seriamente afectadas, pero a finales de 1973 las presiones inflacionarias, la expansión de la intervención directa del sector público en la producción y la retórica ‘progresista’ del régimen causaron alarma. En particular, el incremento de la intervención del Estado en la economía preocupaba a los empresarios, y llevó finalmente a la ruptura del pacto tradicional entre el sistema político mexicano y el sector privado. El conflicto entre el gobierno y los empresarios acabaría por estallar en la segunda mitad del gobierno de Echeverría.”<sup>24</sup>

Carlos Arriola considera que el enfrentamiento dado entre el Estado y la iniciativa privada giró alrededor de “la política fiscal, la política obrera, el papel de la economía y el conjunto de medidas que implicó la apertura, como fueron la tolerancia por las actividades sindicales independientes, un menor empleo de la represión frente a los grupos disidentes de izquierda y la política exterior.”<sup>25</sup> Durante la primera mitad del sexenio las relaciones entre el presidente y los empresarios no se afectaron tanto, pero a partir de 1973 el conflicto se

---

<sup>22</sup> Green, Rosario, *Estado y Banca transnacional en México*, CEESTEM Editorial Nueva Imagen, México, 1981, p. 77.

<sup>23</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 170.

<sup>24</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, *op. cit.*, nota 58, pp. 66-67.

<sup>25</sup> Arriola, Carlos, *Los empresarios y el Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 77.

profundizó a medida que crecía la desconfianza empresarial ante la retórica populista del presidente; sin embargo fue “en particular, el incremento de la intervención del Estado en la economía preocupaba a los empresarios, y llevó finalmente a la ruptura del pacto tradicional entre el sistema político mexicano y el sector privado.”<sup>26</sup>

El primer enfrentamiento se dio el 15 de noviembre de 1970, con la presentación de la reforma fiscal, la cual comprendía las iniciativas de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y de la miscelánea fiscal para 1971; ésta reforma pretendía fortalecer financieramente al Estado, para que con recursos internos y diferentes a la deuda externa, pudiera llevar a cabo sus programas económicos y sociales. La protesta inmediata fue del presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Roberto Guajardo Suárez, argumentando que:

“...en los últimos las autoridades habían seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones empresariales las iniciativas que pudieran afectar la economía del país y el normal funcionamiento de las empresas, pero que en esta ocasión había sido rota esa norma...lo que significaba la interrupción del diálogo entre el gobierno y la inactiva privada”<sup>27</sup>

A esa protesta se unieron la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Al final la oposición de los empresarios, como se señala en el siguiente apartado de este capítulo, provocó que las modificaciones fiscales realizadas fueran mínimas

El siguiente conflicto se dio debido a que entre octubre de 1972 y octubre de 1973 los precios al mayoreo en la Ciudad de México aumentaron un 20%, en marzo de 1973, en la inauguración Convención de Presidentes de Cámaras de Comercio de la República, el gobierno anunció a través de el secretario de Industria y Comercio, un plan gubernamental contra la carestía y la inflación, el cual comprendía: orientación al consumidor, vigilancia de precios e intervención

---

<sup>26</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, *op. cit.*, nota 58, p. 107.

<sup>27</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 171.

directa del gobierno en el mercado; de manera inmediata en el mismo evento, los comerciantes rechazaron el anuncio. Por su parte los obreros, mediante el Congreso del Trabajo, manifestaron su apoyo al plan gubernamental.

En abril de 1973 el secretario de Industria y Comercio anunció nuevamente que implementaría acciones, a través del programa de 16 puntos<sup>28</sup> para detener el alza de precios de los artículos de primera necesidad y proteger el poder adquisitivo de la población más pobre, mediante de la vigilancia de los sistemas comerciales; lo cual ya había sido rechazado por los comerciantes; a su vez la CTM propuso reajustar los salarios debido a la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores.

“Se configuraría así...un esquema triangular de interacción, en el cual, en un primer momento, las organizaciones populares o sindicales plantearían sus demandas y diferencias a los dueños del capital, y el Estado asumiría su papel de árbitro. Posteriormente, de ser necesario, éste pasaría a definirse a favor de las demandas obreras...el enfrentamiento dejaría de ser entre el capital y el trabajo, y se convertiría en conflicto entre el Estado y los empresarios. En ese caso, los sindicatos y las otras organizaciones populares se movilizarían en apoyo del estado, a la vez que sus demandas presionarían a los empresarios. Por lo tanto, el gobierno desempeñaría un papel central y, en todos los casos, el presidente de la República estaría en el núcleo de las controversias.”<sup>29</sup>

A partir de esa problemática, los empresarios publicaron diversos documentos en la prensa donde manifestaban que dada la intervención del Estado en la economía, la incertidumbre en el sector empresarial aumentaba, ya que el gobierno se entrometía en áreas que les pertenecían. Esas publicaciones suscitaron otras más de funcionarios públicos y dirigentes sindicales, desatándose un conflicto verbal. Por su parte los sindicatos de trabajadores, de manera especial el petrolero, culpaban a los comerciantes, industriales y banqueros de la inflación y el alza de precios; en tanto que los empresarios señalaban como principales causas el gasto público excesivo.

---

<sup>28</sup> Entre las medidas expuestas se encontraban: ajustar el ritmo del gasto público, mayor vigilancia y control de precios, orientación al consumidor, equilibrio entre los aumentos salariales y el incremento en la productividad y el costo de vida.

<sup>29</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 175.

El 6 de agosto de 1973 la CTM y el Congreso del Trabajo anunciaron que pedirían un aumento del 33%; dos días después este último anunció que irían a la huelga (el 1° de octubre) en apoyo a su demanda; en esa misma fecha Echeverría envió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para que facultara a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para aumentarlos, la cual se aprobó y entraría en vigor el día 17 de los mismos mes y años. El día 15 de octubre después de varias negociaciones, los obreros y patronos llegaron al acuerdo de un aumento salarial del 20%, el cual se formalizaría el día 17; sin embargo esto no ocurrió debido a que ese día, el empresario Eugenio Garza Sada, fue asesinado en Monterrey, acontecimiento que tensó aún más las relaciones entre el gobierno y el sector privado, los empresarios argumentaron que el homicidio ocurrió porque el gobierno no era capaz de mantener el orden público.

Otro conflicto se dio en febrero de 1975, Carlos Tello Macías, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una sesión de la Cámara Americana de Comercio, al abordar la política económica de ese año, señaló que sólo en caso necesario se aumentarían los impuestos en 1975, enseguida los empresarios expresaron su oposición al supuesto argumentando que debía evitarse cualquier reforma fiscal si el gobierno pretendía que el sector privado generara más empleos o alentar su inversión.

En febrero de 1975 el periódico Excélsior dio a conocer un programa de trabajo de la Secretaría de Hacienda para 1975, con el objetivo de realizar una reforma fiscal integral. Durante la ceremonia inaugural de la 57ª Asamblea General Ordinaria de la CANACO, el presidente de esta agrupación cuestionó al respecto al secretario de Hacienda, este último informó que el programa publicado correspondía a un proyecto anterior que ya había sido desechado desde 1971 y que el gobierno actualmente no pretendía llevar a cabo ningún programa.

Otro motivo de enfrentamiento entre empresarios y gobierno se dio con la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establecía la explotación colectiva de los ejidos y la facultad del Estado para crear y ordenar

los centros de población, pretendía el control de la expansión urbana, y la especulación y monopolización de los predios urbanos. El conflicto inició con la invasión de predios en el Valle del Yaqui y la expropiación de 4,387 hectáreas en San Ignacio Río Muerto, Sonora, los empresarios reaccionaron en apoyo a los propietarios afectados, a través de un paro agrícola de más de 3,000 agricultores y que se prolongó hasta la entrada del nuevo presidente.

El desarrollo de la problemática entre gobierno y la clase empresarial, realmente no se sustentó en que los proyectos gubernamentales pudiesen afectar los intereses de los empresarios, sino por el enfrentamiento de carácter verbal suscitado: “por una excesiva verbalización de las grandes líneas del proyecto reformista y por el estilo populista con que entonces se condujo la política nacional. Sin olvidar que, frecuentemente y sólo de palabra, la burguesía fue objeto de ataques oficiales, los cuales en no pocas ocasiones generaron irritación y desconfianza de ésta, gratuitas porque nada concreto les siguió.”<sup>30</sup>

Derivado del constante enfrentamiento del sector empresarial con el gobierno, los empresarios tomaron dos principales medidas, una de carácter económico y otra de carácter político. El primero de ellos fue la contracción de las inversiones y el traslado de capitales al extranjero, según datos de la IBM en México, la inversión pasó del 2.6 del porcentaje del PIB en 1971, al 0.5% en 1974.<sup>31</sup>

En el aspecto político, se creó el Consejo de Coordinación Empresarial (CCE), el cual integró a las organizaciones patronales tales como Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación de Banqueros (AMB), asociación mexicana de Instituciones de Seguros y Consejo Mexicano de Hombres de Negocios; esta corporación representa un verdadero agrupamiento político, e

---

<sup>30</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 220

<sup>31</sup> Declaraciones de Gustavo de la Serna, *El Día*, 4 de noviembre de 1975, citado por Arriola, Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 103.

hizo que los ataques discretos hacia el gobierno se convirtieran en reclamos públicos.

Con su creación emitieron una *Declaración de Principios*, en la que se establecía su doctrina y conceptos fundamentales:

“La doctrina empresarial se pretende humanista ya que hace de la ‘persona humana’ el principio y fin de las instituciones... Sus puntos fundamentales son el concepto de propiedad privada, el papel del Estado en la economía y las relaciones obrero-patronales.

El derecho de propiedad privada...constituye... un derecho natural, por lo que el Estado sólo puede regular su uso, pero jamás abolirlo, aunque la propiedad privada posee un aspecto ‘individual y otro social’, por lo que debe ejercerse para que ‘directa o indirectamente’ beneficie a la sociedad.

...al Estado le corresponde ‘crear y mantener la infraestructura económica y garantizar el orden contra quienes pretenden alterarlo’.

En lo tocante a las relaciones obrero-patronales no se contempla ninguna posibilidad de participación y todo se reduce a que la empresa debe dar, ‘en la mejor forma posible’, trato humano al trabajador... los salarios deben fijarse tomando en cuenta ‘las posibilidades económicas de la empresa’.”<sup>32</sup>

Como ya se ha mencionado, a pesar de que el conflicto se dio a nivel de discurso, en realidad no se llevaron a cabo medidas que significaran alguna afectación a los intereses del sector privado, el sexenio de Echeverría terminó en medio de una severa crisis de confianza por parte del sector privado hacia el gobierno.

## **2.4. Resultado de la Reforma Fiscal.**

La política fiscal, y de manera específica, la tributaria no se modificó de manera que saneara las finanzas públicas, y menos se convirtió en un instrumento de redistribución del ingreso. Los ingresos derivados de la posesión de capital no fueron modificados de manera significativa, el anonimato de las acciones y valores no fue eliminado, la carga tributaria siguió cayendo en la clase media. Las reformas propuestas no constituyeron una reforma fiscal de fondo.

---

<sup>32</sup> Arriola, Carlos, *op. cit.*, nota 75, pp. 109-110.



Cuando se aprobó el 10% a los artículos de lujo, la lista de éstos fue a satisfacción de los empresarios. Además de ello, la Secretaría de Hacienda aclaró que el comercio debería cobrar no el 10% por impuesto de lujo sino el 7%, porque el 3 restante ya se encontraba incluido en los precios autorizados. Asimismo, “se estableció la modalidad de que en las zonas fronterizas y zonas libres las ventas sólo causarían el 3% de impuestos, a excepción de las de autos nuevos. Y lo principal: se eliminó el proyecto para terminar con el anonimato de las acciones porque, según explicó el secretario de Hacienda, provocaría la huída de capitales”.<sup>33</sup>

En materia de impuesto sobre la renta, las reformas se realizaron respecto a las personas físicas, se elevó la tarifa afectando a las personas con ingresos de más de 150 mil pesos anuales, para llegar a un máximo de gravamen de 50% cuando los ingresos anuales excedieran un millón y medio de pesos. En el impuesto federal sobre ingresos mercantiles se elevó la tasa general de 3% a 4% y se establecieron tasas especiales con las que se afectó el consumo de sectores de la población con mayor capacidad económica.

“El intento más serio por llevar a cabo una reforma se produjo en 1972, pero no pudo llevarse a cabo por la airada oposición de los empresarios...los objetivos del desarrollo compartido no pudieron realizarse sino parcialmente y con cargo a un creciente endeudamiento externo del sector público... Paradójicamente, a pesar de abandonarse el proyecto de la reforma fiscal, las relaciones entre el gobierno y los empresarios, lejos de mejorarse y mantenerse estables, comenzaron a deteriorarse aceleradamente.”<sup>34</sup>

El presidente Echeverría con las medidas fiscales aplicadas en su sexenio pretendía promover el crecimiento económico, sin embargo su efecto fue negativo sobre este último.

“El agotamiento estructural del modelo de sustitución de importaciones...llevo al gobierno a tratar de reforzar el crecimiento de la economía basado en el mercado interno, mediante la imposición de mayores barreras al comercio internacional, un intervencionismo creciente del gobierno en la economía con regulaciones de los mercados cada vez más restrictivas, un sector paraestatal cada vez más grande e

---

<sup>33</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 171.

<sup>34</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, *op. cit.*, nota 58, p. 66.

ineficiente, una burocracia improductiva y expropiatoria de la riqueza privada y una política fiscal deficitaria e inflacionaria.”<sup>35</sup>

**Tabla 2.2. Estructura de la recaudación de  
1971 a 1976  
(en % del PIB)**

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total	100	100	100	100	100	100
Ingresos corrientes	98.2	98.8	97.7	99.0	99.1	98.6
Tributarios	89.7	89.1	89.0	93.9	93.5	92.4
Renta	37.8	38.7	37.7	38.7	37.1	40.6
Empresas	19.2	19.4	19.5	21.7	20.1	20.3
Personas físicas	17.1	17.9	17.0	15.8	16.4	19.7
Otro	1.5	1.4	1.2	1.2	0.6	0.6
Recursos naturales	1.6	1.3	1.3	2.1	2.0	1.7
Producción y comercio	20.0	21.6	17.4	19.3	23.1	19.2
Ingresos mercantiles	10.9	10.1	18.4	19.2	18.1	18.7
Comercio exterior	15.3	13.8	10.8	11.0	10.1	9.3
Otros	4.1	3.6	3.4	3.6	3.1	2.9
Ingresos no tributarios	8.5	9.7	8.7	5.1	5.6	6.2
Ingresos de capital	1.8	1.2	2.3	1.0	0.9	1.4

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información económica y social básica*, pp. 118-120 citado por Tello, Carlos, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo XXI editores, México 1979, p. 202.

Cuando la reforma fiscal fracasó, los esfuerzos recaudatorios fueron insuficientes para atacar la desigualdad y pobreza que el desarrollo estabilizador no logró eliminar, se optó por incrementar el gasto para ampliar las

<sup>35</sup> Kaatz, Isaac, “Hacia una política fiscal de estabilidad: la reforma del marco institucional”, *Gaceta de Economía*, México, ITAM, Suplemento Año 5, núm. 9, pp. 157-184.

oportunidades sociales y para incrementar el papel del Estado en la Economía, pero lo único que aumentó fue la desconfianza de los empresarios, aun cuando durante ese sexenio el Estado siguió creando las condiciones necesarias para la formación del capital privado. “En efecto la política fiscal siguió beneficiando los ingresos derivados de la posesión de capital en contra de los derivados del trabajo... difícilmente puede decirse que constituyó una agresión a los intereses fundamentales de la iniciativa privada.”<sup>36</sup>

La política de gasto público expansiva seguida a partir del gobierno de 1972, con la una mayor participación del gobierno como productor de bienes privados y con subsidios cada vez mayores, se reflejó en un nivel del gasto del sector público consolidado que llegó a sobrepasar el 40% del PIB, lo que se tradujo en un aumento del déficit fiscal, el cual fue financiado principalmente con crédito del Banco de México y con deuda externa.

“El primero generó inflación y crisis de balanza de pagos y cambiarias, mientras que el segundo se tradujo en que, a partir de 1983 y hasta 1992, el país transfirió al exterior, en el servicio de la deuda externa, una fracción importante del ahorro generado internamente, lo que se reflejó en que hubiese menores recursos disponibles para el financiamiento de la inversión, y por lo mismo, menor crecimiento económico”.<sup>37</sup>

Para financiar el déficit fiscal, el gobierno utilizó durante el periodo 1971-1982 el endeudamiento externo, cuyo saldo se incrementó de 4,262 millones de dólares en 1970 a 57,988 millones de dólares en 1982.

“La instrumentación de políticas expansivas generan inflación y déficit no financiables en la cuenta corriente, pero además han inhibido el crecimiento económico... el gasto gubernamental no tiene un efecto impulsor sobre el crecimiento económico, en el período caracterizado por una mayor participación del gobierno en la economía a través del gasto, como es el período 1972-1998, el crecimiento promedio de la economía ha sido menor que la que se registró durante el período 1932-1970.”<sup>38</sup>

Echeverría dentro de su política económica creó nuevas dependencias gubernamentales, fideicomisos para lograr el desarrollo por regiones, el turismo, las comunicaciones, pero lo hizo sin llevar a cabo una reforma tributaria que

---

<sup>36</sup> Tello, Carlos, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo XXI editores, México 1979, p. 202.

<sup>37</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

<sup>38</sup> Ver Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

aumentara en proporción los ingresos públicos, la reforma fiscal prevista originalmente no fue sustentada lo que provocó un resultado deficitario, los gastos fueron financiados por un acelerado endeudamiento externo, complicando cada vez más la estrategia económica del gobierno; además las fricciones de Echeverría con los empresarios provocaron también la desconfianza de los agentes económicos.

“Las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada local y extranjera fueron, sin duda, determinantes en el proceso de desarrollo económico y social de México durante la administración del Presidente Echeverría. El estancamiento de la inversión privada, la especulación, las fugas de capital y lo que se dio en llamar la “perdida de la confianza” se pretenden explicar en función de esas tirantes relaciones entre el Estado y la iniciativa privada y se llega inclusive a argumentar que la crisis de 1976 obedeció en buena medida al tono y naturaleza de esas relaciones.”<sup>39</sup>

Los conflictos entre el Estado y los empresarios, se dieron con ataques de estos últimos hacia el gobierno por lo que los empresarios llamaron sus excesos verbales, populistas y fomentador de odio de clases, dichos ataques representaron una forma de acción política y presión frente al Estado.

“Aunque aumento considerablemente el tamaño del sector público, dentro de la estrategia de Echeverría siempre hubo la intención de fomentar la inversión privada. Fue precisamente el temor a un enfrentamiento mayor con los empresarios lo que estuvo detrás de la cancelación de la reforma fiscal... Paradójicamente, a pesar de abandonarse el proyecto de la reforma fiscal, las relaciones entre el gobierno y empresarios, lejos de mantenerse estables, comenzaron a deteriorarse aceleradamente.”<sup>40</sup>

Como la inversión privada se retrajo y la recaudación tributaria no proporcionó al Estado los ingresos suficientes para financiar el gasto público, incrementó los precios de los bienes y servicios públicos, y posteriormente, para resarcir el poder adquisitivo de los trabajadores se aumentaron los salarios, primero de los burócratas, y después de los trabajadores, en 1973 se aumentaron los salarios en un 20%.

La etapa de 1970 y hasta principios de 1980, se caracterizó por una intervención creciente del Estado en la vida económica, mediante incrementos en el gasto público financiado con emisión monetaria, contratación de deuda

---

<sup>39</sup> Tello Carlos, *op. cit.*, nota 86, pp. 203-204.

<sup>40</sup> Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio, *op. cit.*, nota 58, p. 66.

externa y por recursos provenientes de la exportación de petróleo. Lo anterior, sumado a una reforma fiscal incompleta, provocó un incremento en el déficit público, en 1976, el gobierno se vio obligado a devaluar la moneda.

## **2.5. El petróleo y la política fiscal.**

El periodo de López Portillo inició en medio de la confrontación del sector privado y el gobierno, y una devaluación monetaria; sin embargo desde su discurso de toma de posesión se abstuvo de emitir ataques verbales a los empresarios. Sus planteamientos eran atacar la inflación, definir una política de precios sana, reconoció que la recaudación debía incrementarse no por el aumento de los ingresos, sino por el número de los causantes, incluso planteó que los empresarios que quisieran les daría estímulos en materia fiscal.

Sin embargo, en 1978, con el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el país; el aumento de divisas por concepto de exportaciones de petróleo, que pasó de 1,029 millones de dólares en 1977 a 13,829 millones de dólares en 1981.<sup>41</sup> Con ello se fue apartando de su planteamiento anti inflacionario y se dedicó a la industrialización del país, para lograr ésta última, pidió diversos créditos a la banca internacional que le fueron otorgados.

La primera mitad del sexenio fue de crecimiento, relativa concentración del ingreso y recuperación de la confianza empresarial; sin embargo continuó la política expansionista de su predecesor, basada en un elevado gasto público, destinado a inversiones, pero además a subsidios.

De ese modo, los ingresos generados por el petróleo sólo se utilizaron no sólo para “cubrir el gasto gubernamental en acelerada expansión, sino también para corregir los desequilibrios de la balanza comercial, para darle a México solvencia financiera internacional y en general para dar a la economía mexicana el impulso que requería para crecer a tasas superiores al 10%.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

<sup>42</sup> Ortiz-Mena, Tania, Políticas petroleras en México, México Universidad Iberoamericana 1993. p 60.

**Tabla 2. 3. Precios comerciales de petróleo mexicano y precios internacionales de petróleo crudo, 1964-1982**

	Exportados		Importados		Precios (Dólares por barril)
	(miles de barriles)		(Miles de barriles)		
	Crudo	Refinado	Crudo	Refinado	
1964	7,621	9,545	577	2,606	1.80
1965	4,800	15,045	0	1,255	1.80
1966	0	17,057	0	3,525	1.80
1967	0	17,984	0	3,624	1.80
1968	0	16,094	0	3,619	1.80
1969	0	16,263	0	8,652	1.80
1970	0	22,413	0	9,312	1.80
1971	0	17,079	672	17,088	2.23*
1972	0	9,448	10,776	16,291	2.48
1973	0	8,699	23,613	24,159	3.62*
1974	5,804	6,659	6,557	16,019	11.45*
1975	34,382	2,568	0	18,152	11.25
1976	34,470	1,220	0	9,285	11.50
1977	73,736	1,652	0	3,466	12.35*
1978	133,247	673	0	10,616	13.57*
1979	194,485	3,701	0	9,377	30.50*
1980	302,957	17,543	0	5,429	36.00*
1981	400,778	24,206	0	3,705	35.50*
1982	544,614	15,357	0	3,017	33.00*

\* Precio anual promedio

Fuente: Torres Espinosa, Eduardo. *Bureacracy and politics in México. The case of de Secretary of Programming and Budget*, Ashgate, England, 1999. p. 89.

Dado este entorno macroeconómico, la administración de José López Portillo descuidó los ingresos tributarios y las ventas de bienes producidas por las empresas paraestatales. Las pocas reformas que se llevaron a cabo en varias etapas entre 1978 y 1982 fueron, por ejemplo, la de enero de 1979 cuando se introdujo un IVA para incorporar los impuestos especiales, 30 por ciento al

consumo suntuario y 25 impuestos especiales federales y 300 estatales. El Impuesto Sobre la Renta también sufrió cambios con el objetivo de ampliar la base impositiva:

“Para ampliar la base, los dividendos se hicieron acumulables al ingreso personal con la introducción de un esquema de integración que permitía acreditar totalmente el impuesto pagado a nivel empresa. Las ganancias de capital también fueron incluidas en la base impositiva del ingreso individual, con la excepción de aquéllas por operaciones en la bolsa de valores. Los únicos ajustes por inflación que se introdujeron a tiempo para tener un impacto positivo fueron los realizados sobre los impuestos especiales, donde la eliminación de impuestos específicos coincidió con la introducción del IVA en 1980.”<sup>43</sup>

Debido a que los países, países árabes y Venezuela, que formaban la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) elevaron los precios, por lo que para abatir esos precios países como Nigeria, Indonesia O Ecuador, que no eran grandes productores de petróleo, volvieron a explotar pozos que ya se habían considerado incosteables, además empezaron a desarrollarse fuentes alternativas como la del carbón, de la caña de azúcar, la solar y la nuclear.

Por lo anterior, los países consumidores de petróleo entraron en recesión y bajaron su consumo petrolero; los precios del crudo cayeron, México no tuvo recursos para mantener sus programas y menos para pagar la deuda, esta caída forzó a vender a precios bajísimos el petróleo a Estados Unidos, empeoraron los problemas económicos y sociales, gran desempleo y subempleo, deterioro salarial, precarias condiciones de salud y educación; la crisis en México hizo insostenible el tipo de cambio y la fuga de capital inició.

Con el país hundiéndose económicamente, Portillo optó, por un lado por el endeudamiento externo. “De esta manera, de un total de endeudamiento externo por 38.9 miles de millones de dólares durante el periodo 1977-1982, únicamente durante 1981 el saldo de la deuda externa del sector público se incrementó en 19.2 miles de millones de dólares”<sup>44</sup>, y por otro, decidió nacionalizar la banca para tener el control sobre el capital y contener un poco el ahogo económico.

---

<sup>43</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

<sup>44</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

Lo único latente con esas medidas fue la merma del gasto público y ante la imposibilidad de conseguir más recursos externos, en febrero de 1982, el gobierno devaluó la moneda, para agosto de ese mismo año, enfrentó a su incapacidad para cubrir la deuda externa, por lo que se declaró en suspensión temporal el pago de la misma.

La crisis económica al momento de tomar posesión de la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado; la inflación, el aumento de la deuda externa, la falta de control sobre el presupuesto y el desempleo, fueron algunos de los grandes problemas internos a solucionar desde el inicio de su sexenio. Aunado a lo anterior, la situación internacional tampoco era favorable, la moneda era inestable, la baja demanda del petróleo.

El problema más grave por lo urgente era el de la deuda externa, “en los primeros cinco años de la administración, la deuda externa creció de 95 mil millones de dólares al término de 1982 a 9 mil millones de dólares a finales de 1987.”<sup>45</sup>

La primera propuesta del gobierno fue la de la necesidad de combatir la inflación. Se fomentaron así varias líneas de acción con el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica ( PIRE ).

Se estableció un aumento al Impuesto Sobre la Renta del 10 % a los contribuyentes con ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo, al mismo tiempo que se quitaron impuestos a los de menores ingresos. Para evitar la evasión de los impuestos en los ingresos del capital se eliminó el anonimato en la tenencia de acciones; se incrementó la tasa general del IVA del 10 al 15 %, se aumentó al 20 % la tasa sobre los bienes y servicios considerados de lujo y se elevaron los precios y tarifas del sector público, sobre todo en los casos en que se suponía que eran de más consumo por los estratos de mayores ingresos. Se eliminó el requisito del permiso previo de exportación al 94 % de las fracciones arancelarias.

---

<sup>45</sup> Gil Díaz, Francisco, *op. cit.*, “La prolongada reforma fiscal de México”, trad. de Armado Chacón y Pablo Peña, *Gaceta de Economía*, México, ITAM, suplemento año 5, núm. 9, pp. 7-62.



En 1984, poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo que debía regir hasta el fin del sexenio y que se había centrado en dos grandes líneas: la reordenación de la economía y una política de cambios estructurales.

Los menores ingresos del gobierno hicieron indispensable reducir su tamaño, se hicieron en 1984 ajustes al gasto público, procurando no afectar los servicios fundamentales.

Otra medida fue la apertura del comercio exterior. En 1984 se exceptuaron algunos productos del permiso previo de importación, sobre todo a insumos, quedando buena parte de las importaciones liberadas del permiso.

En el primer semestre de 1986 el precio de petróleo se derrumbó de 24 dólares el barril en 1985 y de 22.50 en que se había previsto en el presupuesto de 1986 a 12.00 y en algunos momentos a 8.30 por barril de mezcla mexicana, la pérdida de recursos equivalió a un tercio de las exportaciones totales, a un 20% de los ingresos del erario, y a un 6% del PIB.

Durante ese período, para equilibrar las finanzas públicas, incrementó los impuestos a las bebidas y al tabaco, redujo los plazos a los contribuyentes para que cumplieran sus obligaciones fiscales, fijó una carga adicional progresiva y transitoria al Impuesto sobre la Renta, aumentó de nuevo los precios y tarifas públicas y en el caso de la gasolina, reemprendió la privatización de las paraestatales no estratégicas ni prioritarias, lográndose la desincorporación de 205 entidades en 1986, quedando en proceso otras 261, se eliminaron subsidios al consumo para sólo quedar los otorgados al maíz y a la harina de trigo; sin embargo, no fue suficiente ante la caída de los ingresos por concepto del petróleo.

En diciembre de 1987, tanto los representantes obreros, como los empresariales y gubernamentales, firmaron el Pacto de Solidaridad Económica, en el que el gobierno se comprometió a disminuir el gasto programable, a reducir el arancel máximo de importación de 40 a 20%. Los trabajadores obtuvieron un aumento del 15 % de los salarios mínimos del 16 al 31 de diciembre de 1987, otro del 20 % del 1º de enero al 29 de febrero de 1988, otro del 15 % a los salarios contractuales y un incremento mensual de los salarios mínimos a partir del 1º de febrero de acuerdo con la evolución de los precios de la canasta básica. Los

empresarios se obligaron a moderar los precios. El propósito de todo ello era llegar a una inflación máxima del 2% a finales de 1988.

Pese al incremento sustancial en las tasas de los impuestos especiales y en las medidas tomadas, su contribución a la recaudación no se incrementó sensiblemente. La razón de los impuestos especiales al PIB fue de 1.81 por ciento en 1982 y se incrementó tan sólo a 2.39 por ciento en 1983. las cifras de 1984 a 1987 fueron de 2.24, 2.16 y 2.48 por ciento, respectivamente.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Gil Díaz, *op. cit.*, nota 95, pp. 7-62.

## Capítulo 3

# LA POLÍTICA FISCAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS (1988-1994)

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari inicia con una enorme necesidad de legitimar su gobierno, derivado del dudoso resultado de las elecciones, por ello, comenzó a conciliar con el pueblo, anunciando la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, reformó los artículos 130 y 27 constitucionales, el desmantelamiento de la corrupción sindical a través de la detención de líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, alias *La Quina*, la reforma del sistema electoral mediante el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En materia económica, profundizó la política económica neoliberal iniciada con Miguel de la Madrid, basada en la sustitución de la rectoría económica del Estado, instrumentó la apertura económica, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la desincorporación parcial o total de las empresas públicas.

Durante el sexenio de Salinas se realizaron diversas reformas estructurales como la reforma fiscal, que tuvieron como objetivos principales la reducción del gasto público e el incremento de los ingresos.

El aumento de la recaudación, se debió a que el gobierno determinó un impuesto mínimo a la renta empresarial y a las personas físicas, la eliminación del impuesto para contribuyentes menores y la base de impuesto especial sustituyendo el régimen tributario de las pequeñas empresas por un régimen simplificado; también se eliminaron las exenciones fiscales a algunos sectores, aumentó la vigilancia mediante la persecución de los delitos fiscales, se redujo la tasa general del IVA de 20 y 15% a 10% y se modificó el ISR a las personas físicas.

Los resultados, relativamente satisfactorios de la reforma fiscal en el sexenio de Carlos Salinas se obtuvieron por la buena relación del gobierno con los grandes empresarios, ya que a pesar de haber introducido un significativo número de cambios, éstos no estaban en contra de sus intereses.

Sin embargo, aún cuando hubo un aumento en la recaudación fiscal y los ingresos reportaron números mayores en comparación con los años anteriores, el aumento estaba por debajo del promedio para los países miembros de la OCDE.

### **3.1. Crisis política y modelo económico.**

El 4 de octubre de 1987 Carlos Salinas de Gortari, tomó protesta como candidato oficial del partido a la presidencia de la república, en ese mismo año se dieron algunas fricciones en su partido, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo se separaban de las filas del PRI, uniéndose ambos a la disidencia en contra del partido oficial. Cárdenas era alguien importante dentro del partido, por lo que la campaña de Salinas se vio afectada por esa situación.

Salinas requería del triunfo, pero además éste debía ser mediante un proceso auténticamente democrático, comenzó promoviéndose de una manera populista, haciendo uso de los sindicatos de afiliación priísta y haciendo actos de campaña con la promoción del voto campesino, sin embargo la popularidad de Cárdenas era mayor y la de Manuel Clouthier aumentaba.

El día 6 de julio de 1988, el 50.74 % de los votos fueron para Carlos Salinas de Gortari, al publicarse los resultados se hizo notorio el descontento de la población, ya que muchos consideraban que se había dado un fraude por presentarse un desperfecto temporal en el sistema computacional del voto, el gobierno promulgó un decreto donde se declararon válidas y legítimas las elecciones que para presidente se llevaron a cabo el 6 de julio de 1988 y se declaró Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo sexenal 1988-1994 a Salinas de Gortari, quien tomó protesta el 1º de Diciembre de 1988.

Inmediatamente comenzó a conciliarse con el pueblo, anunciando la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, “a través del ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas públicas no estratégicas, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales...”<sup>1</sup>

Reformó el artículo 130 constitucional con lo que las iglesias fueron reconocidas como sujetos jurídicos, salvaguardando la libertad de cultos y, con algunas condiciones, la enseñanza a cargo de congregaciones religiosas. La popularidad del presidente comenzaba a crecer así como la veracidad en sus hechos, en esto contribuyó también la detención del líder del gremio de trabajadores del petróleo, Joaquín Hernández Galicia, alias *La Quina*.

En materia política, Salinas realizó una reforma profunda del sistema electoral y durante 1989 y 1990 el Congreso aprobó diversas enmiendas a la Constitución y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre las innovaciones más significativas de esta ley estaban: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que relevó a la Secretaría del Interior en la organización y supervisión de las elecciones; la actualización del padrón y la emisión de nuevas credenciales de los electores; y el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), encargado de resolver sobre impugnaciones y sancionar violaciones de la ley electoral.

Desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de continuar el proyecto que su antecesor, profundizando en algunos de los programas apenas dibujados por De la Madrid, estos programas, Pacto de Aliento y Crecimiento y, posteriormente al Pacto de Solidaridad Económica y al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, estaban sustentados en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se tiene que limitar en áreas identificadas como estratégicas y prioritarias.

“Establecía como objetivo de la reforma: terminar con el estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo

---

<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en *Nexos* 148, abril 1990, pp. 27-32.

en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.”<sup>2</sup>

Sin embargo, es de hacer notar que con el argumento de las economías subdesarrolladas endeudadas, la inflación recurrente, la ineficiencia de la gestión económica del Estado y los niveles de corrupción de la administración pública, el Fondo Monetario Internacional (FMI), bajo una política económica neoliberal, condicionó la reestructuración a cambio de reformas estructurales en el país y que se vieron materializadas durante ese sexenio:

“La receta neoliberal aplicada en México es la misma que aparece ya estereotipada en *las cartas de intención* firmadas en los años ochenta por los gobiernos del Tercer Mundo ante el FMI y el Banco Mundial: 1) liberalización de los precios de comercio interior; 2) liberación del comercio exterior, reduciendo o eliminando restricciones arancelarias y no arancelarias; 3) desincorporación y privatización de empresas paraestatales; 4) liberalización de reglamentos para la inversión extranjera, eliminando o reduciendo restricciones, introduciendo facilidades para repatriar utilidades, etc.; 5) reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos); 6) deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales; 7) restricción de la oferta monetaria y crediticia; 8) aumento de los ingresos públicos a través de reformas fiscales y de la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado; 9) liberalización de los mercados financieros; 10) reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.”<sup>3</sup>

Tales medidas llevaron al Estado a dejar su funciones como inversionista y agente activo del desarrollo económico al cancelar programas de fomento económico y la privatización de empresas públicas, medidas que se tomaron, supuestamente, con el objetivo de sanear las finanzas públicas y elevar la eficiencia económica.

Por lo anterior, se realizaron la reformas al artículo 27 constitucional dando al estado la facultad de disponer de los recursos naturales, particularmente de la tierra, así suprimió el marco jurídico de la reforma agraria realizada en el período cardenista, poniendo fin al reparto de terrenos,

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, Fontamara, México, 1993, pp. 97-98.

convirtiendo a los tres millones de ejidatarios en propietarios formales y autorizando a las sociedades con capital privado la adquisición, reventa o arriendo de los terrenos ejidales con determinados límites de superficie, estableciendo una tenencia de la tierra diversificada, sellando una alianza con los campesinos.

**Tabla 3. 1. Inversión extranjera anual**

Periodo	Total (millones de dólares)
1980	1,622.6
1981	1,701.1
1982	626.5
1983	683.7
1983	1,429.8
1985	1,729.0
1986	2,424.2
1987	3,877.2
1988	3,157.1
1989	2,499.7
1990	3,722.4
1991	3,565.0
1992	3,599.6
1993	4,900.7
1994	8,026.2
1995	3,721.5

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera, SECOFI, citado en López Ayllón, Sergio, *La transformación del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 103.

En cuanto a la apertura comercial, encaminada a establecer una alianza con los empresarios, López Ayllón<sup>4</sup> la divide en tres etapas, la primera de 1983-1985 con eliminación de las bases arancelarias, México ingresa al GATT<sup>5</sup>, la

<sup>4</sup> López Ayllón, Sergio, *La transformación del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 99.

<sup>5</sup> De la Madrid en materia de liberalización; reduce los aranceles y entra al Acuerdo General para los Aranceles y Aduanas Comerciales (GATT hoy Organización

segunda de 1987-1991 con la reducción rápida de aranceles del 100 al 20%, la eliminación de precios oficiales y la legislación en materia de prácticas desleales.

**Tabla 3. 2. Administración paraestatal, 1982-1995**

Año	Organismos descentralizados	Empresas estatales mayoritaria	Empresas estatales minoritaria	Fideicomisos públicos	Total
1982	103	754	75	223	1,155
1983	96	696	74	192	1,508
1984	94	699	74	170	1,037
1985	95	625	65	147	932
1986	93	524	7	108	732
1987	93	433	3	83	612
1988	93	279	0	77	449
1989	88	229	0	32	379
1990	82	147	0	51	280
1991	78	120	0	43	241
1992	82	100	0	35	217
1993	81	97	0	31	209
1994	81	106	0	28	215
1995	81	98	0	26	205

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales de Banamex con datos de Carlos Salinas de Gortari, Carlos (SIC) VI informe de gobierno, México, 1994; Zedillo Ponce de León, Ernesto, I Informe de Gobierno, México, 1995, citado en López Ayllón, Sergio, *La transformación del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 105.

Y finalmente la tercera de 1991 a 1994 mediante la constitución de la zona de libre comercio de América del Norte, Colombia y Venezuela, Chile, Bolivia y otros, la firma de un acuerdo de Marco de Cooperación con la Comunidad Económica Europea en 1991, y el ingreso al 1993 al Mecanismo de

Mundial de Comercio, OMC) en 1986, el país entra en la economía de mercado. La industria nacional estaba acostumbrada a la protección y la poca exigencia de los consumidores, así que se ve en la necesidad de obtener mayor calidad, dar mejores precios, invertir en tecnología y capacitación; de tal forma se ve en desventaja con los productos extranjeros.



Cooperación Económica del Pacífico Asiático, y en 1994 a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En cuanto a la inversión extranjera, se revisaron los criterios de ésta, destacando la necesidad de atraer flujos de inversión, por lo que se modificó la legislación permitiendo ahora la inversión en sectores antes exclusivos de la inversión mexicana o del Estado mexicano, incluso se permitió la inversión extranjera en los servicios de banca y de crédito.

La reducción de la participación del Estado en la economía se realizó mediante la privatización de las empresas en dos etapas, la primera con Miguel de la Madrid que se centró en fusiones, quiebras y venta de algunas empresas, y la segunda con Carlos Salinas reflejada en la venta acelerada de grandes empresas como Teléfonos de México y los Bancos.

### **Tabla 3.3. Cronología del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económicos**

---

#### Fase 1. (Enero de 1989 a julio de 1989)

---

- Presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía.
  - Los precios del sector público con mayor incidencia sobre el INPC permanecen constantes.
  - Algunos precios del comercio y la industria suben pero los empresarios aceptan absorber el impacto.
  - Deslizamiento del tipo de cambio del peso contra el dólar a razón de un peso diario.
  - Se reduce la dispersión en tarifas a la importación.
  - Se acuerda la revisión de precios controlados caso por caso.
- 
- Revisión de precios de garantía para los productos agrícolas con el fin de mantener sus niveles reales. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes.
- 

#### Fase 2. (Agosto de 1989 a marzo de 1990)

---

- Los precios del sector público permanecen constantes.
  - El deslizamiento se mantiene en un peso diario.
  - Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto.
  - Se revisan los precios controlados casos por caso.
  - El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.
-

### Tabla 3.3. (Continuación...)

---

#### Fase 3. (Enero de 1990 a diciembre de 1990)

---

- Revisión de salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada.
  - Deslizamiento de 80 centavos diarios.
  - Ajuste a los precios del sector público para cumplir con las metas presupuestales.
  - Revisión de los precios controlados caso por caso.
- 

#### Fase 4. (Diciembre de 1990 a diciembre de 1991)

---

- Revisión de los salarios mínimos para mantener el poder adquisitivo.
  - El deslizamiento del peso con respecto del dólar baja de 40 centavos diarios.
  - Se incrementan los precios del sector público en noviembre de 1990 para cumplir con las metas del superávit primario para 1991, pero se mantienen constantes durante todo 1991.
  - Trabajadores y patrones firman el Acuerdo Nacional de Productividad.
  - Revisión caso por caso de los precios controlados.
- 

#### Fase 5. (Diciembre de 1991 a diciembre de 1992)

---

- Revisión de los salarios mínimos para mantener su poder de compra.
  - El deslizamiento del peso con respecto al dólar baja a 20 centavos diarios. Se elimina el régimen de tipo dual.
  - Se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta presupuestal.
  - Se reduce el IVA de 15% a 10%.
  - Se revisan, caso por caso, los precios.
- 

Fuente: Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 31-32.

## 3.2. La política fiscal del sexenio.

Autores como Francisco Gil señalan que al iniciar la administración de Salinas, en el país operaba un fuerte programa de estabilización.<sup>6</sup> En este sexenio tuvieron lugar toda una serie de reformas estructurales, incluidas una reforma fiscal, la privatización de las empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial. La reforma fiscal tuvo como objetivos centrales los siguientes:

“En primer término, el Gasto del Gobierno Federal se ha mantenido bajo estricto control. Los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades sociales más Urgentes. En segundo lugar, y en lo correspondiente a la política de ingresos, se efectuó una reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con niveles internacionales. Finalmente, el sector público pasó por un proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.”<sup>7</sup>

A grandes rasgos podemos señalar que los objetivos principales de la reforma fiscal fueron reducir el gasto público e incrementar los ingresos, de tal manera que:

“La reforma fiscal fue el frente y centro de la agenda política a lo largo de este periodo de desajuste económico. Inicialmente, la reforma fiscal fue vista como un requisito para sostener el crecimiento planeado del sector público, sin embargo, las autoridades fiscales estaban conscientes de las grandes distorsiones y la falta de equidad en el sistema fiscal y del hecho de que no podrían simplemente incrementar las tasas sin magnificar tales problemas.

---

<sup>6</sup> El gobierno saliente de De la Madrid dejó un sólido programa de estabilización. Existía un fuerte superávit primario de 5 por ciento del PIB. El tipo de cambio nominal se fijó y existía un acuerdo entre los trabajadores, las empresas y el gobierno para estabilizar los precios y los salarios... Como resultado, la inflación se redujo de una tasa anual de 180 por ciento en febrero de 1988 a un 51 por ciento en diciembre de 1988. medida en tasas mensuales, disminuyó de 15.5 por ciento en enero de 1988 (una tasa anual de 463 por ciento), a una tasa mensual promedio de 1.4 por ciento (una tasa anual de 18 por ciento), en el último trimestre del mismo año. Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

<sup>7</sup> Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 33.

Era necesario recaudar más recursos con una mejor estructura de las bases de impuesto directos e indirectos.”<sup>8</sup>

El gobierno pretendía aumentar la recaudación, por lo que el gobierno determinó un impuesto mínimo a la renta empresarial y a las personas físicas. Este impuesto estaba diseñado para recuperar la recaudación y obligar a las empresas que hasta entonces habían evadido<sup>9</sup>. Además se introdujo un gravamen de 2% sobre el valor bruto de los activos de las empresas sujetas al Impuesto Sobre la renta, excepto las instituciones financieras. Sólo se establecieron deducciones en los préstamos de otras empresas y las inversiones en acciones de otras empresas.

La justificación original del impuesto para contribuyentes menores y la base de impuesto especial había sido que representaban un modo simple de gravar agentes pequeños y menos desarrollados. Como no era requerida la contabilidad, había sido imposible para la autoridad saber cuánto dinero estaban generando.

“Este impuesto estaba diseñado para recuperar la pérdida recaudatoria resultado de la aceleración de la transición y para atrapar a muchas empresas que habían logrado hasta entonces evadir o evitar todo, o la mayor parte del Impuesto Sobre la Renta a través de precios de transferencia y otras manipulaciones para eludir el pago de impuestos.”<sup>10</sup>

En diciembre de 1989, provisiones especiales para el llamado “impuesto para contribuyentes menores” y la base de impuesto especial fueron eliminados<sup>11</sup>, el régimen tributario de las pequeñas empresas fue reemplazado por un régimen simplificado; esto atendía a que este régimen “reconoce las limitaciones administrativas de dichas empresas, abandona el anterior enfoque paternalista y

---

<sup>8</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

<sup>9</sup> Antes de 1989 la carga tributaria recaía sobre las personas físicas y sobre algunos sectores de la economía, que además pagaban tasas muy altas, había sectores con privilegios que tenían exenciones sin justificación social ni económica. Era necesario recaudar más recursos con una mejor estructura.

<sup>10</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

<sup>11</sup> Los contribuyentes menores habían representado alrededor de un millón y medio de firmas -comparado con 250,000 registrados como contribuyentes normales-, cada uno pagaba una cuota específica dependiendo de la actividad, y no pagaban IVA.

procura introducir los incentivos y condiciones que las incorporen gradualmente a una economía competitiva”.<sup>12</sup>

Con la intención de “atraer más firmemente a la órbita fiscal a varios grupos difíciles de gravar. El régimen fiscal para la agricultura, la ganadería, las cooperativas y la silvicultura, fue modernizado a través de la introducción de un sistema de flujo de caja que también aplica a contribuyentes con un ingreso anual menor a 500 mil pesos.”<sup>13</sup> Además, todas las exenciones especiales que dejaban exentas o con cargas fiscales sujetas a los ingresos generales de la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial quedaron eliminadas, sujetando a estos sectores al régimen que se aplicaba al resto de la economía.

En materia de administrativa y con la finalidad disminuir la evasión de los contribuyentes omisos, en 1988 se aumentó la vigilancia mediante la persecución de los delitos fiscales, procediendo a su consignación, pero la presión contra los evasores de impuestos no estaba limitada a procesos penales, sino también abarcaban auditorías. Así, las empresas con activos superiores a los 7 mil millones de pesos o con ingresos acumulables por encima de los 5 mil millones de pesos al año, o con una mínima superior de 150 empleados serían objeto de una auditoría externa anual.

Derivado de las negociaciones del PECE, en 1991 se redujo la tasa general del IVA de 20 y 15% a 10%. En 1992, la sustituyeron las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables a las zonas fronterizas del país. Aunado a lo anterior, el IVA adoptó un esquema mensual de pago como el del ISR para personas morales;

“Este cambio aparentemente pequeño, debería mejorar enormemente la eficiencia administrativa, ya que permitiría la creación de un banco de datos inconexos a lo largo del país. Esto permitiría el oportuno cruce de información entre distintas declaraciones individuales de IVA, de las declaraciones de IVA

---

<sup>12</sup> Aspe Armella, Pedro, *op. cit.*, nota 103, p. 99.

<sup>13</sup> En el nuevo sistema (opcional para los primeros cuatro años, se incurre en el pago de impuestos cuando el efectivo es sacado de una unidad productiva. Esto constituye un paso hacia un tratamiento fiscal enfocado a gravar el gasto, en lugar del ingreso. Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

contra datos de comercio exterior y de las declaraciones de IVA contra declaraciones del Impuesto Sobre la Renta.”<sup>14</sup>

Otra reforma “consistió en un examen cuidadoso de la racionalidad económica de todas las exenciones y deducciones contempladas en leyes anteriores y la eliminación de aquellas que no estaban plenamente justificadas.”<sup>15</sup> Se eliminaron las excepciones fiscales disfrutadas por los artistas.

El ISR a las personas físicas se modificó en dos aspectos: Primero el número de estratos se modificó de 12 a 6, y segundo, se redujeron las tasas marginales: para el estrato de menor ingresos laboral de 6% a 3%, y para el estrato de mayor ingreso de 50% a 40%.

### **3.3. La reacción de los empresarios.**

Carlos Elizondo considera que una diferencia en los resultados de la reforma fiscal en los sexenios de Echeverría y Salinas se debió a la relación del gobierno con los empresarios, en particular con los grandes empresarios, además de la naturaleza de los propósitos de cada una de sus reformas fiscales. La de Salinas introdujo un significativo número de cambios que fueron parte de la reestructuración de la economía mexicana llamada Reforma del Estado. El objetivo de esta reestructuración fue la economía más eficiente por medio del libre comercio, privatización, permitiendo a los mercados funcionar mejor. Este nuevo modelo de desarrollo incrementó el papel del sector privado, por lo que fue aprobado por dicho grupo.

Sin embargo, se presentaron conflictos entre el gobierno y los empresarios:

“En una encuesta conducida por Expansión, una de las más importantes revistas de negocios local, 83% declaró que hubo más comunicación con el gobierno que antes, y sólo el 18% creía que sus intereses no son considerados por el nuevo gobierno. El primer interés de los reclamos fue la fijación de impuestos, un reclamo soportado por el 48% de empresarios en la muestra. El siguiente reclamo fue la excesiva regulación, un reclamo soportado por el 21% de los encuestados. Este conflicto no había sido lo

---

<sup>14</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.

<sup>15</sup> Aspe Armella, Pedro, *op. cit.*, nota 103, p. 102.

bastante profundo para dañar la confianza que la actual administración había establecido con muchos empresarios. Esto era evidente por la disposición de muchos inversionistas para pagar altos precios por la reciente privatización de los bancos y por la falta de oposición empresarial significativa para medir cómo el nuevo sistema de fondos de retiro, lo que obligó a firmar un pago extra de 2% sobre la cuenta de salarios de sus trabajadores.”<sup>16</sup>

El modo gradual en que fue implementada y la falta de retórica que amenazara al sector empresarial por parte del gobierno, podrían explicar el por qué los empresarios no confrontaron al gobierno. Los cambios fiscales afectaron de la siguiente manera: el 2% de impuesto a la propiedad se introdujo en 1989, el gobierno argumentó que había sido discutido con los representantes del sector empresarial durante las negociaciones del pacto entre gobernantes, empresarios, trabajadores y campesinos designados para controlar la inflación –el Pacto Económico de Crecimiento y Estabilidad (PECE)– en ausencia de un cuerpo electo representativo de los intereses de los contribuyentes.

La oposición al impuesto sobre la propiedad fue de pequeños y medianos empresarios que pretendían evitar el pago de impuestos, los afectados interpusieron amparos, en los que se determinó la constitucionalidad del impuesto, ya que el gobierno dejó lejos los privilegios disfrutados por 17% de los mexicanos, tanto para los que legalmente no habían pagado impuestos, como para los que habían disfrutado se los regímenes de privilegios fiscales. Este impuesto no afectó la relación del gobierno con los grandes empresarios, sino que afectó las relaciones entre los empresarios, ya que los grandes empresarios pagaban ya dicho gravamen, por lo que cuando la Cámara de Comercio de Monterrey tuvo una reunión para oponerse a los impuestos de un modo unificado, Agustín Legorreta, el Presidente del Consejo de Coordinación Empresarial (CCE) no asistió, generando crisis profunda con el CCE.

La justificación original del impuesto para contribuyentes menores y la base de impuesto especial fue que representaban un modo simple de gravar agentes pequeños y menos desarrollados, y atendía áreas donde era difícil dar seguimiento a los contribuyentes, ya que como no era requerida la contabilidad,

---

<sup>16</sup> Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp. 159-190. (La traducción es nuestra)

muchas empresas vendían sus productos a precios más bajos que las empresas gubernamentales. Además esa falta de seguimiento permitió también la evasión del IVA.

Con el aumento en el número de procesos penales a evasores. Las organizaciones empresariales, especialmente CONCANACO y COPARMEX, se quejaron de que el gobierno había violado las garantías individuales constitucionales; desde su punto de vista, el gobierno, en sus esfuerzos por incrementar la recaudación, estaba conduciendo a un terrorismo fiscal, y consideraron que el modo en que los empresarios eran obligados a pagar impuestos, era contrario a la ley. Incluso cuando el presidente de CONCANACO, Eduardo García Suárez fue auditado, los empresarios consideraron que había sido auditado por haber criticado la reforma fiscal. Este incidente incrementó la sospecha de los empresarios más radicales quienes decían que la persecución fiscal tenía objetivos políticos, sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó procesando a los evasores.

Aún con lo anterior los conflictos no habían dañado las relaciones entre el gobierno y el sector privado, no obstante en Puebla, el conflicto alrededor de las modificaciones a las disposiciones fiscales llegó a ser un problema muy importante que estaba empezando a dañar la relación con el gobierno más seriamente, al grado de que los empresarios empezaron a tomar medidas a favor de los derechos de los contribuyentes, a través del llamado Congreso Nacional de Contribuyentes, organizado por CONCANACO y COPARMEX. En este Congreso los empresarios estaban demandando el derecho a auditar empresas públicas, ellos también querían penalidades más altas para los burócratas que evadían sus obligaciones fiscales, una reducción en el poder discrecional de las autoridades fiscales, más autonomía y eficiencia del Poder Judicial y la inclusión de los derechos de los contribuyentes en la Constitución.

Para Carlos Elizondo, lo que le permitió a Carlos Salinas de Gortari promover una reforma fiscal y que además pudiera, de manera relativamente fácil, fue justamente implementar el mejoramiento de la relación establecida entre su administración y la comunidad empresarial, en particular la relación con los



grandes empresarios. Esa sólida relación fue resultado de que los proyectos económicos del gobierno no amenazaban a los de los grandes empresarios. A diferencia de Echeverría, que con sus reformas pretendía que la inversión privada disminuyera, Salinas pretendía que la inversión privada aumentara.

Durante el sexenio de Salinas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promovió la necesidad de una la reforma fiscal, el argumento fue que el gobierno había heredado finanzas públicas en crisis, por lo que debía incrementar los ingresos, la falta de crédito externo, el colapso de los precios del petróleo y el costo del déficit pasado hacía que la élite política mexicana tuviera la necesidad de generar altos ingresos fiscales, de ahí que también señalara como alternativa para originar ingresos para pagar la deuda externa, a la privatización de empresas.<sup>17</sup>

Por otro lado, con el impuesto a la propiedad se afectaba a pequeños y medianos empresarios, por lo tanto había una distinción entre ellos y al no gravar más el patrimonio de los grandes empresarios, aseguraba la cooperación de los mismos, a diferencia de Echeverría que apuntaba precisamente a asegurar pagos de los mexicanos más ricos. Aunque las negociaciones del gobierno de Echeverría y el resto de la comunidad empresarial para aislar las riquezas pudieron ser posibles, el control de los empresarios sobre las organizaciones de empresarios y la atmósfera anti-empresarial en el periodo, lo hicieron altamente imposible.

Así también la administración salinista planteó la necesidad de que la reforma fiscal se implementara de forma gradual y escalonada, situación contraria al proyecto fiscal de 1972, las reformas de Salinas, aunque profundas, no fueron introducidas en un solo año.

En resumen, puede decirse que las medidas fiscales que tomó Salinas no estuvieron en contra del proyecto de los grandes empresarios, al contrario, la

---

<sup>17</sup> La administración de Echeverría heredó una crisis diferente, es decir ante la necesidad de legitimar al gobierno frente a los sectores populares, reaccionó aumentando el gasto público. Salinas también heredó una crisis política como resultado de las elecciones de 1988. Además el régimen de Echeverría no pretendía cambiar la estructura básica del sistema, sino sólo hizo un cambio marginal para incrementar ingresos, en cambio la reforma de Carlos Salinas era parte de una reestructura programada de la economía mexicana.

reforma fiscal del gobierno de Carlos Salinas fue parte de un proyecto económico que claramente estaba a favor de los intereses de los empresarios, no hubo un ataques contra de los empresarios o en contra de los principios de la propiedad privada, como había sido durante la administración de Echeverría, de hecho, el propósito económico de la administración de Salinas de Gortari había disminuido el poder del gobierno para actuar arbitrariamente en contra de los intereses empresariales, incrementando con ellos la confianza de los últimos en el gobierno y había aumentado la disposición para cooperar con las autoridades.

“La recaudación fiscal estable es siempre una combinación de coerción y cooperación. El gobierno de Salinas había estimulado ambas simultáneamente, incrementando la cooperación de algunos empresarios, logró aislar la resistencia de los empresarios recalcitrantes. Además, la coerción es un modo para asegurar a quienes cooperan que a otros no se les permitirá actuar libremente. Esto creó un ambiente propicio para desarrollar una cultura de complicidad fiscal.”<sup>18</sup>

Ahora bien, La naturaleza heterogénea de la sociedad mexicana y especialmente el resultado de las elecciones de 1988, cuando la coalición izquierdista liderada por Cárdenas tenía un fuerte apoyo popular, el cual disminuyó durante ese sexenio, hacía muy difícil el fortalecimiento de las instituciones democráticas que garantizaran la cooperación entre el gobierno y los dueños de propiedades. El hecho de que en el Congreso hubiese una representación plural, llevó a que algunos empresarios, que anteriormente no estaban representados en las Cámaras de Diputados y Senadores, ahora tuvieran apoyo. Este cambio, junto con el decremento en la popularidad de los Cardenistas, hizo más fácil para el gobierno simultáneamente manejar sus relaciones con las masas y con los empresarios más importantes.

### **3.4. Resultado de la Reforma Fiscal.**

En términos generales, podemos decir que durante los primeros años del salinismo, el régimen se fortaleció, por un lado, ganó cierta credibilidad con las

---

<sup>18</sup> Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp. 159-190. (La traducción es nuestra).

decisiones tomadas por el presidente en materia de corrupción sindical; por otro lado, en materia económica y social fortaleció su gobierno haciendo publicidad a la renegociación de la deuda externa y al Programa Nacional de Solidaridad en beneficio de las clases más necesitadas del país, con esto último logró respaldo social. En el terreno político:

“Las expectativas generadas tanto por la llamada ‘Reforma del Estado’ como el proyecto de modernización política del gobierno de Salinas de Gortari tuvieron un impacto significativo en el restablecimiento de las lealtades, alianza y compromisos políticos en torno a la figura presidencial –al conformar su gabinete incluyó tanto miembros de su camarilla política, como de otros grupos políticamente importantes a fin de cohesionar a la ‘familia revolucionaria’ y fortalecer su autoridad–. Ciertamente, entre 1988 y 1993 persistieron algunas divisiones y conflictos entre el gobierno y la burocracia sindical priísta, o incluso en el interior de la propia clase política, pero es igualmente cierto que las polarizaciones y la movilidad generada en 1988 se redujeron considerablemente en los años posteriores”.<sup>19</sup>

Se restableció la relación entre el Estado y los empresarios, en gran medida por los programas de reestructuración económica y la reprivatización de la administración de Salinas.

En materia fiscal, la política de Carlos Salinas de Gortari permitió aumentar el número de contribuyentes, “desde 1988 a 1990 el número de contribuyentes registrados incrementó a un millón.”<sup>20</sup> El número de procesos por delitos aumentó, mientras que en 1988 el gobierno procesó a 7 evasores; en 1989 50, y en 1990 alrededor de 400. El objetivo era dar un castigo ejemplar, que pudiera inducir a otros evasores a regularizar su situación fiscal.

Los ingresos fiscales aumentaron durante todo el sexenio, debido a las medidas que se tomaron para ampliar la base impositiva:

De la ampliación de la base impositiva “como resultado, entre 1989 y 1991, la tasa de impuesto a las empresas se redujo de 42% a 35%, mientras que la tasa impositiva máxima pagada por los individuos bajó de 50 a 35%.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Cansino, César, *La transición mexicana: 1977-2000*. Centro de Estudios Comparados A. C., México, 2000, p. 220.

<sup>20</sup> Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp 159-190.

<sup>21</sup> Aspe Armella, Pedro, *op. cit.*, nota 103, pp. 98-99.

En 1989 “destacan el establecimiento del Impuesto al Activo de las Empresas, la eliminación del período de transición para el nuevo régimen del Impuesto sobre la Renta de las empresas, la obligación de las empresas a realizar dos ajustes a los pagos provisionales del ejercicio y la modificación del tratamiento tributario de los dividendos.”<sup>22</sup>

El aumento mayor se dio en el Impuesto Sobre la Renta, cuya recaudación pasó del 5.1% del PIB en 1988 a 5.5% en 1989, habiendo un incremento del 0.4% y en el Impuesto a la Importación al pasar de 0.4% al 0.8% del PIB. En cuanto al IVA el incremento fue menor, sólo el 0.1% del PIB.

**Tabla 3. 4. Ingresos del gobierno federal: 1988-1994  
Porcentaje del PIB**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos totales	16.5	18.6	17.3	17.3	17.7	17.2	17.1
Petroleros	5.7	5.8	5.1	4.9			
No petroleros	10.8	12.8	12.2	12.4			
Tributarios	9.7	10.5	10.4	10.7	12.4	12.5	12.8
Impuesto Sobre la Renta	5.1	5.5 <sup>23</sup>	4.9	5.1	5.7	5.9	5.7
Impuesto al Valor Agregado	2.9	3.0	3.4	3.4	3.0	3.0	3.1
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	1.0	0.9	0.9	0.7	1.8	1.7	2.2
Importación	0.4	0.8	0.9	1.1	1.2	1.1	1.0
Otros	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7	0.8	0.7
No tributarios	1.2	2.3	1.8	1.7	5.3	4.7	4.3

Fuente: De 1988 a 1989, *Informe anual 1989*, Banco de México, México, 1990, p. 129.

De 1990 a 1991, *Informe anual 1991*, Banco de México, México, 1992, p. 192.

De 1992 a 1993, *Informe anual 1993*, Banco de México, México, 1994, p. 319.

<sup>22</sup> *Informe anual 1989*, Banco de México, México, 1990, p. 24.

<sup>23</sup> La cifra del impuesto Sobre la Renta de 1989 incluye la recaudación del Impuesto al Activo de las Empresas.

De 1994, *Informe anual 1994*, Banco de México, México, 1995, p. 222.

En 1990 también se observa un incremento en la recaudación, a pesar de “la reducción de las tasas máximas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las personas físicas y de las empresas. Esta reducción fue, respectivamente de 40 a 35 por ciento y de 37 a 36 por ciento. Los mayores ingresos tributarios se debieron a la ampliación de la base gravable derivada de un mejor control y fiscalización de las obligaciones.”<sup>24</sup>

El IVA aumentó 0.4% en relación a lo recaudado en 1990, en cuanto al mínimo incremento en el Impuesto Sobre la Renta “fue resultado, por un lado, de menores tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas y, por el otro, de que las medidas tendientes a ampliar la base gravable no surtieron efectos plenamente sino hasta 1991.”<sup>25</sup>

Para 1991 el impuesto a la importación aumentó 0.2%, el IVA permaneció igual, ambos con respecto a 1990. “Dicho resultado se logró pese a la disminución de la tasa general que bajó de 15 a 10 por ciento a partir del 11 de noviembre de 1991; la reducción del plazo concedido a las empresas de 30 y 60 días, para compensar los saldos a su favor.”<sup>26</sup> El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios disminuyó debido a la eliminación del impuesto sobre aguas envasadas y refrescos que entró en vigor a partir de noviembre de 1990. El ISR y el Impuesto al Activo creció de 4.9% del PIB en 1990 a 5.1% del PIB en 1991.

El IVA en 1992 disminuyó en relación a 1991 el 0.4% del PIB, en tanto que el impuesto Sobre la Renta aumentó el 0.6% al pasar del 5.1% en 1991 al 5.7% del PIB en 1992 y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios pasó del 0.7% del PIB en 1991 al 1.8% del PIB en 1992. El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se elevó, por el aumento a los precios de la gasolina que entraron en vigor a finales de 1991, 0.4 puntos porcentuales en

---

<sup>24</sup> *Informe anual 1990*, Banco de México, México, 1991, p. 17.

<sup>25</sup> *Informe anual 1990*, Banco de México, México, 1991, p. 41.

<sup>26</sup> *Informe anual 1991*, Banco de México, México, 1992, p. 192.

relación con el PIB, pasando del 1.3% en 1991 al 1.7% en 1992. El impuesto a la importación se incrementó poco de 1.1% del PIB en 1991 a 1.2% del PIB en 1992.

“En 1992 se procuró que el sistema tributario tuviese una mayor equidad. Con base en ese objetivo, durante el año se profundizaron los avances en materia de ampliación de la base gravable, fiscalización y simplificación de trámites administrativos... Por sus efectos benéficos sobre los ingresos (ISR) de 1992, entre las modificaciones fiscales dignas de mencionar sobresale el que las bases especiales de tributación, incluyendo la causante de menores, hayan sido incorporadas al llamado régimen simplificado. Los contribuyentes que se acogieron al nuevo régimen en 1991 y que, por tanto, durante la etapa de transición optaron por no cubrir pago provisional alguno, tuvieron que efectuar un pago único durante el primer semestre de 1992, al momento de la presentación de su declaración correspondiente al ejercicio fiscal anterior.”<sup>27</sup>

En 1993 la política de ingresos se orientó a procurar que la carga tributaria fuera más equitativa, por lo que

“Se profundizaron las reformas al régimen tributario mediante la aplicación de la base gravable reducción de las tasas impositivas... a fin de permitir a los contribuyentes un mejor conocimiento y cumplimiento de sus obligaciones, en 1993 no se sometieron a consideración de la H. Cámara de Diputados propuestas de modificación a la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, mejor conocida como ‘Miscelánea Fiscal’”<sup>28</sup>

El IVA se mantuvo constante en 1993 en 3% del PIB. El IEPS se contrajo 0.1% como proporción del PIB. El Impuesto a la Importación decreció 0.1%. el 3 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que Establece las reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, cuyas medidas iban, entre otras, encaminadas a mejorar la distribución de la carga fiscal a favor de los trabajadores de menores ingresos, en este sentido se señalaron modificaciones al régimen de acreditamiento del ISR de las personas físicas.

“A fin de incrementar el ingreso de los trabajadores que perciban menos de cuatro salarios mínimos, siendo proporcionalmente mayor el beneficio para los que estén en los más bajos estratos de ingresos. Así, los trabajadores con ingresos de un salario mínimo recibirán un incremento en su ingreso disponible de entre 7.5 y 10.8 por ciento. Lo anterior en función de la

---

<sup>27</sup> *Informe anual 1992*, Banco de México, México, 1993, pp. 52, 56.

<sup>28</sup> *Informe anual 1993*, Banco de México, México, 1994, p. 81.

proporción que representen en su ingreso por debajo del cual los trabajadores no pagarán impuesto sobre la renta.”<sup>29</sup>

En 1994, la política de impuestos continuó con las medidas orientadas a adecuar y modernizar el sistema tributario.

“En 1994 se intensificaron las acciones de control y fiscalización, se amplió el padrón de contribuyentes, se disminuyó la carga fiscal para los estratos de menores ingresos, bajaron las tasas impositivas a niveles más competitivos internacionalmente y se simplificó el cumplimiento de las obligaciones, en 1994, por segundo año consecutivo, no se sometieron a la consideración de la H. Cámara de Diputados propuestas de modificación a la ‘Miscelánea Fiscal.’”<sup>30</sup>

El ISR disminuyó 0.2 puntos porcentuales del PIB, en tanto que el IVA aumentó 0.1 por ciento del PIB con relación al año anterior, el IEPS aumento 0.5% del PIB. Los ingresos por el Impuesto a la Importación decrecieron 0.1% del PIB, como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Sin embargo, a pesar de que, en términos generales, hubo un aumento en la recaudación fiscal y por ello se ha calificado por algunos autores como una reforma fiscal exitosa, ya que los ingresos reportaron números mayores en comparación con los años anteriores desde 1935, éstos representan un porcentaje muy bajo con respecto al PIB, como se observa en el anexo 2, ese porcentaje está muy por debajo del promedio para los países miembros de la OCDE y todavía más del porcentaje de Suecia, país con el porcentaje de recaudación más alto.

Además de que se ha considerado que las medidas tomadas en ese sexenio tuvieron altos costos económicos y sociales, sobre todo por acentuar la desigualdad en la distribución del ingreso:

“Los impuestos indirecto por naturaleza regresivos, puesto que gravan a la población no en función de su ingreso sino de su consumo (IVA e impuestos especiales sobre productos y servicios como el tabaco, servicio telefónico, etc.), aumentaron más de prisa (60.6% el IVA y 48% los IEPS entre el trienio 1980 y 1982 y el trienio 1990-1992) que los impuestos directos sobre el ingreso (18.6% en el mismo lapso). Además, mientras el impuesto sobre la renta de personas físicas se incrementó 35.9%, los impuestos sobre la renta de sociedades mercantiles sólo se incrementaron 14% en ese lapso, llegando al extremo de mantener un paraíso fiscal para la mayoría del

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 83.

<sup>30</sup> *Informe anual 1994*, Banco de México, México, 1995, pp. 74-75.

empresario mediante el impuesto indiscriminado a los activos y el endurecimiento del fisco. Además, el ISR de personas físicas ahondó su inequidad, al acentuarse la progresividad de las tasas impositivas en los estratos de menores ingresos, y reducirse en los estratos de ingresos medios-altos, desapareciendo en los estratos de mayores ingresos, colocando un paraíso fiscal a los hombres más ricos de México.”<sup>31</sup>

Por otro lado, Isaac Katz, señala que la política fiscal implementada a partir de 1983 fue errónea, ya que con ella se pretendía llevar a la economía nacional a estabilizarse de manera permanente:

“El fracaso gubernamental para diseñar e implementar una política fiscal que sea consistente con un objetivo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, se debe en gran medida a un deficiente arreglo institucional en el cual los encargados del diseño de la política económica, principalmente la política fiscal, no enfrenta los incentivos adecuados de premio y castigos que los induzca a actuar de manera socialmente responsable, es decir, a realizar una política económica que genere incentivos para una eficiente asignación de los recursos y que se traduzca en un trayectoria creciente y sostenida del bienestar social.”<sup>32</sup>

**Tabla 3. 5. Efecto de la inflación en la recaudación impositiva**

Año	Inflación anual (porcentaje)	Pérdida en recaudación por la inflación (porcentaje PIB)
1980	29.7	0.41
1981	28.6	0.40
1982	98.8	1.04
1983	80.7	0.88
1984	59.1	0.68
1985	53.3	0.73
1986	105.7	0.80
1987	159.1	0.90
1988	51.7	0.40

Fuente: Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, “La prolongada reforma fiscal de México”, trad. de Armado Chacón y Pablo Peña, *Gaceta de Economía*, ITAM, Suplemento, año 5, núm. 9, México, pp. 7-62.

<sup>31</sup> Calva, José Luis, *op. cit.*, nota 99, p. 43.

<sup>32</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.



## Capítulo 4

# LA BAJA CAPACIDAD PARA RECAUDAR, CARACTERÍSTICA DEL ESTADO MEXICANO

México presenta una de las cargas tributarias más bajas no sólo de América Latina, sino del mundo; la poca capacidad para recaudar del Estado mexicano, no es exclusivo de la actual o determinada época, sino que parece ser una característica del mismo. Nuestra nación, desde los primeros gobiernos como país independiente ha sido un país endeudado, teniendo que recurrir al endeudamiento para financiar el gasto corriente de sus gestiones por no ser capaz de obtener recursos propios mediante la tributación.

Los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, destacan porque presentaron características semejantes, pero cada uno con ciertas peculiares que ilustran la baja capacidad para recaudar de México independientemente de las medidas que se hayan tomado.

Factores económicos, técnicos, institucionales y administrativos, el papel de la presidencia, características del congreso, sistemas de partido, rasgos del sistema electoral; así como exenciones fiscales amplias, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, importancia creciente de la economía informal, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, significativos niveles de evasión y elusión fiscales<sup>1</sup>, fallas administrativas, lagunas legales y factores políticos son algunas de las características del sistema fiscal mexicano y que provocan su baja tributación.

---

<sup>1</sup> La evasión se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea porque realice lo que ésta prohíbe u omite efectuar lo que ordena. Como ejemplo podemos citar al contrabando y al fraude fiscal.

La elusión consiste también en sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley. Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Harla, México, 1993, p. 70.

En los últimos dos sexenios, además de enfrentar la problemática anterior, está la nueva correlación de fuerzas políticas que se expresa desde 1997 en los resultados electorales y en la composición del mismo Congreso, las cuestiones fiscales ahora tienen que hacerse desde un espacio compartido entre el ejecutivo y el Congreso.

## **4.1. Breve referencia histórica de la política fiscal en México.**

México presenta una de las cargas tributarias más bajas, esto es, los ingresos tributarios más bajos en proporción del producto nacional, no sólo de América Latina, sino del mundo. “Si se incluyen las contribuciones de la seguridad social y todos los pagos que PEMEX hace al gobierno, los ingresos tributarios ascienden al 18.5 por ciento del PIB, la mitad del promedio de la OCDE... Al excluir los ingresos petroleros la razón cae a 15 por ciento”<sup>2</sup>.

La poca capacidad para recaudar del Estado mexicano, no es exclusiva de la actual o determinada época, sino que parece ser una característica del mismo, como vemos en la siguiente tabla, independientemente del momento histórico en que se encuentre, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que representan los impuestos, no van más allá del 18.5%, como se observa en la tabla 4.1.

La siguiente tabla presenta un promedio de la recaudación por sexenio<sup>3</sup>, si bien es cierto que el porcentaje del PIB que representa la recaudación ha aumentado con el paso del tiempo, de 1940 a 1988, podemos observar dos periodos importantes, el primero de 1940 a 1975, en el que la recaudación impositiva pasó de 6.4 a 10.8 por ciento del PIB, esto es, aumentando en 35 años un 4.4 por ciento del PIB, y otro periodo de 1976 a 1988, en el que se da un incremento mayor en menor tiempo, en 13 años la recaudación aumentó de 10.0 a 18.5 por ciento del PIB, lo que representa un aumento de 8.5 por ciento del PIB. De los años 1989 a 1999 encontramos nuevamente una caída de la

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estudios económicos de la OCDE 2002-2003 México, OCDE, México, 2004.

<sup>3</sup> Ver anexo número 1 para información anual.

recaudación, y de 2000 a 2005 nuevamente se incrementa a 12.86 por ciento del PIB, sin embargo no es un aumento que sea representativo.

**Tabla 4.1. Ingresos tributarios del gobierno federal. Promedios sexenales (% del PIB)**

Períodos	Total de ingresos tributarios	Impuesto sobre la renta	ISIM e IVA	Impuesto a producción y servicios	Impuesto al comercio exterior	Contribuciones, accesorias y otras
1935-1940	5.59	0.63	0.12	1.46	1.90	1.48
1941-1946	6.12	1.23	0.10	1.32	2.08	1.39
1947-1952	6.65	1.82	0.64	1.18	2.17	0.85
1953-1958	6.80	2.13	0.69	1.16	2.35	0.46
1959-1964	6.52	2.49	0.74	1.12	1.74	0.43
1965-1970	7.17	3.26	0.89	0.43	1.68	0.91
1971-1976	9.03	4.06	1.68	1.03	1.20	1.06
1977-1982	10.60	5.26	2.37	1.29	0.95	0.74
1983-1988	10.79	4.23	3.09	2.47	0.60	0.39
1989-1994	11.54	5.09	3.13	1.78	0.96	0.57
1995-1999	9.95	4.19	3.03	1.64	0.58	0.50
2000-2005	12.86	5.74	4.34	1.80	n.d.	0.98

Fuente: De 1935 a 1999, Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza Janes, México, 2001, p. 101. De 2000 a 2005, elaboración propia con datos de Banco de México, informe anual 2005, México, 2006, p. 148.

Sin embargo, también es cierto, por un lado, que el tiempo que tuvo que transcurrir para ese aumento es demasiado, y que ese avance recaudatorio no va de la mano con el aumento de población y sus necesidades, y que el incremento dado en los últimos años bajó nuevamente; por otro lado tampoco representa un porcentaje relevante en el PIB. En el anexo 2 se observa el porcentaje del PIB que han recaudado los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el que según datos de la mencionada organización, para 2003 el país con mayor recaudación fue Suecia con un 50.6 por ciento de su PIB, contra el 19.0 por ciento del PIB de

México, cifra que está incluso por debajo del promedio que la OCDE señala para sus países miembros que es de 36.3 por ciento del PIB.

Puede resumirse la historia de México como la de un país endeudado por no ser capaz de obtener recursos propios mediante la tributación, ya desde los gobiernos de Iturbide o Guadalupe Victoria se vieron en la necesidad de recurrir, como única opción, a préstamos para financiar el gasto corriente de sus gestiones, lo cual traía consigo las presiones políticas de los acreedores para que se pagaran las deudas, incluyendo la amenaza militar. La gestión de los gobiernos instituidos después de los dos movimientos, de Independencia y Revolución, tampoco fue fácil, con la economía nacional destruida, la capacidad para generar recursos también se vio afectada, además de tener que asumir el pago de los préstamos no pagados durante dichos acontecimientos y por la fragilidad institucional de cada nuevo gobierno.

Después de dos décadas de la culminación de la Revolución y hasta nuestros días: “Las finanzas públicas en México han tenido que oscilar entre dos extremos. Por un lado, la prudencia macroeconómica... Esto permitió sin duda un entorno inflacionario propicio para el crecimiento... En el otro extremo están esos sexenios de gasto alocado... gastando sin orden.”<sup>4</sup> De la década de los cuarenta a los setenta el sistema fiscal fue modernizándose, era un sistema sencillo y no se aplicaban cargas fiscales excesivas, además el tamaño del gobierno se mantuvo reducido. La estrategia seguida por el gobierno en esa etapa, fue de un alto proteccionismo para desarrollar la economía del país, que a partir de 1958 y que se extendió durante toda la década de los sesenta, en el denominado desarrollo estabilizador, se caracterizó por alto crecimiento económico e inflación baja:

“La economía mexicana experimentó fuerte crecimiento durante la década de los cincuenta, a pesar de las fluctuaciones externas que asolaron la balanza de pagos durante esos años. El peso se devaluó en 1954, pero la economía no dejó de crecer. De hecho, en ese año la economía observó un crecimiento del PIB de alrededor de 10%...después de la devaluación, el crecimiento del PIB fue muy rápido...en cuanto a la inflación...para el inicio de los años cincuenta, los precios estaban más o menos estables después de la devaluación de 1947-1948, y también el tipo de cambio

---

<sup>4</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *op. cit.*, nota 62, pp. 209-225.

estaba básicamente en equilibrio. Además...el gobierno realizó una fuerte inversión en infraestructura básica, la cual junto con la fuerza laboral en expansión y el mercado interno, aislado de en buena medida de la competencia externa...permitía prever una plataforma para un fuerte crecimiento económico.”<sup>5</sup>

En la siguiente tabla observamos el aumento de la inversión, la formación bruta del capital fijo creció un 3.4 por ciento de 1950 a 1960, ya que representó de un 13.6 a un 17 por ciento del PIB, respectivamente. La inversión privada creció más rápido que la inversión pública, esta última sólo creció anualmente un 2.3 por ciento entre 1951 y 1959, en tanto que la inversión privada aumentó en un periodo más corto, 1951-1957, 17.8 por ciento al año en promedio, lo cual fue estímulo para el desarrollo económico: sin embargo también se observa que a partir de 1960, la inversión extranjera disminuyó.

Ya en la década de los sesenta y hasta 1970, como se observa en la tabla anterior, la formación bruta del capital creció el 10.3 por ciento del PIB entre 1963 1970, en tanto que la inversión pública creció 7.0% anualmente hasta 1970 y la inversión privada aumentó el 11.5 por ciento. Pero no sólo creció la economía y la infraestructura básica del país, sino también los desequilibrios, tales como el crecimiento de la clase media urbana, haciendo desigual el crecimiento económico entre los diversos grupos sociales, y que para finales de los años sesenta, una de las principales demandas al gobierno, era precisamente “por la percepción del deterioro de la distribución del ingreso y el crecimiento relativamente lento del empleo en los sectores modernos de la economía.”<sup>6</sup>

En la tabla 4.3. se observa cómo hasta el inicio de la década de los sesenta la diferencia entre los ingresos y los egresos no representaban desequilibrio, precisamente porque el gasto era para beneficiar a los inversionistas privados y las clases adineradas, posponiendo las demandas sociales por miedo a afectar la estabilidad macroeconómica:

---

<sup>5</sup> Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, nota 51, 1996, p. 24.

<sup>6</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, p. 12.

**Tabla 4.2. Formación bruta de capital fijo, 1950-1970  
(millones de pesos)**

	Total	Pública	Privada			Porcentaje del PIB		
			Total	Nacional	Extranjera	Total	Pública	Privada
1950	2,385	2,672	2,713	2,247	466	13.6	6.7	6.9
1951	7,659	2,836	4,623	4,211	612	15	5.5	9.5
1952	8,962	3,280	5,682	5,412	207	15.6	5.7	9.9
1953	8,927	3,076	5,851	5,120	331	15.6	5.4	10.2
1954	11,018	4,183	6,835	5,923	912	15.8	6	9.8
1955	13,926	4,408	9,518	8,357	1,116	16.4	5.2	11.2
1956	18,204	4,571	13,633	12,418	1,215	18.8	4.7	14.1
1957	21,142	5,628	15,514	14,233	1,281	19	5.1	13.9
1958	20,685	6,190	14,495	13,576	928	16.7	5	11.7
1959	21,453	6,532	14,921	14,108	813	16.2	4.9	11.3
1960	25,507	8,376	17,131	16,282	849	17	5.6	11.4
1961	25,649	11,098	14,551	13,375	1,176	15.7	6.8	8.9
1962	27,044	11,656	15,388	14,259	1,129	15.3	6.6	8.7
1963	32,546	14,761	17,785	16,768	1,018	15.7	7.1	8.6
1964	40,339	18,325	22,014	20,618	1,396	16.4	7.5	9.0
1965	44,225	14,236	29,989	28,082	1,908	16.5	5.3	11.2
1966	50,434	17,363	33,071	31,707	1,364	17.0	5.8	11.1
1967	59,571	22,785	36,786	35,679	1,108	18.3	7.0	11.3
1968	65,685	25,359	40,326	38,866	1,460	18.3	7.0	11.2
1969	72,800	28,520	44,280	41,840	2,440	18.3	7.2	11.1
1970	82,300	29,205	53,095	50,586	2,509	18.5	6.6	12.0

Fuente: De 1950 a 1960: Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y política económica, 1929-1958*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Apéndice estadístico. De 1961 a 1970: Nacional Financiera, *La economía mexicana en números*, 1981, p. 43 en Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 32, 62.

Posteriormente, tanto en el sexenio de Echeverría, como en el de López Portillo, en el gobierno se dio un aumento del gasto público con la intención de igualar la distribución del ingreso, las oportunidades sociales, el incremento de empleos, amplió el tamaño del gobierno, mediante una mayor intervención del

Estado en la economía al comprar más empresas públicas, trayendo consigo el descontento de los empresarios. Sin embargo, aunque también se intentó incrementar la recaudación al expandir el tamaño de la base del Impuesto Sobre la Renta personal, con la imposición de altos impuestos especiales y medidas para lograr el cumplimiento, no fue suficiente para cubrir los gastos que se hacían. En ambos sexenios se echó mano tanto del crédito externo, como de los ingresos petroleros.

**Tabla 4.3. Finanzas del gobierno federal, 1949-1962  
(millones de pesos)**

Año	Ingresos	Egresos	Déficit/Superávit
1949	2832	3294	-462
1950	3641	3463	178
1951	4884	4670	214
1952	6338	6464	-126
1953	5023	5490	-467
1954	7714	7917	-203
1955	9024	8883	141
1956	10194	10270	-76
1957	10870	11303	-433
1958	13183	12019	1164
1959	11720	11103	617
1960	14449	15046	-598
1961	13711	14472	-761
1962	15657	16131	-474

Fuente: De 1949 a 1958: Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y política económica, 1929-1958*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 152. De 1959 a 1962 se obtuvo de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas de finanzas públicas, México, 1981, pp. 1275 y 1285, en Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 51.

En 1982 la economía mundial se enfrentó a otra adversidad, el colapso de los precios del petróleo, con ello las tasas de intereses aumentaron mundialmente, la fuga de capitales y el agotamiento de las fuentes de crédito externo, sumiendo a México en una crisis. Recién iniciado el sexenio de Miguel

De la Madrid, éste recortó el gasto público, incrementó los impuestos especiales, el IVA y la venta de empresas estatales, teniendo consecuencias graves, la caída del PIB, la inflación, la disminución de la inversión y la caída de los salarios.

Salinas de igual manera recurrió a la reducción del gasto público, la venta de la mayor parte de las empresas del Estado, pero además estableció relaciones comerciales más abiertas, privatización de empresas del gobierno y la desregulación de los precios de la gasolina, la electricidad y los alimentos. “Las nuevas reformas, en combinación con una serie de reformas fiscales comenzadas por las administraciones previas, redujeron el gasto público e incrementaron los ingresos. Con ellos se redujo el déficit público a casi 3 por ciento del PIB en 1990 y la inflación bajo a 30 por ciento.”<sup>7</sup>

Con el triunfo de Ernesto Zedillo en las elecciones de 1994, a él le correspondió asumir el costo de las consecuencias de los errores de la política económica y ambiciones del presidente saliente “de aplazar la devaluación del tipo de cambio para anclar el control de la inflación en su sobrevaluación, finalmente en diciembre la devaluación tardía forzada por las circunstancias y aplicada sin una consulta, adecuada con los inversionistas, propició el llamado error de diciembre”<sup>8</sup>, que se agregó a la pérdida de confianza que los problemas políticos de 1994 generaron y que ya habían ocasionado la fuga de capitales y con ello la inestabilidad de la economía mexicana.

En general se dio continuidad al modelo neoliberal impuesto en el país desde 1982, sobra decir que la política económica favoreció a los grandes capitales tanto nacionales como extranjeros. La política económica de Zedillo planteaba lo siguiente: “El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía estatal, y redunde a favor tanto del

---

<sup>7</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, p. 13.

<sup>8</sup> Salinas Callejas, Edmar y Tavera Cortés, María Elena, *La transición de la economía mexicana 1982-2000*, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, 2002, p. 8.



bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.”<sup>9</sup>

Graciela Hernández puntualiza cinco líneas para lograr el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo: “1) hacer del ahorro interno la base fundamental para financiar el crecimiento, 2) establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para las actividades económicas, 3) promover el uso eficiente de los recursos, 4) desplegar una política ambiental sustentable, y 5) aplicar políticas sectoriales.”<sup>10</sup>

En relación al inciso 2 citado por la autora antes comentada, las condiciones establecidas estaban a favor de los intereses de los empresarios, sobre todo de los grandes empresarios y afectaban al resto de la población mexicana. En materia tributaria, la base de contribuyentes (personas físicas y morales) no aumentó de manera notable, lo cual se observa en la tabla 4.4.

Con relación a los impuestos tributarios, fue el impuesto sobre la renta el que tuvo mayor impacto, seguido del IVA, siguiendo los impuestos especiales de producción y servicios, el de importación y otros, lo cual se representa en la tabla 4.5.

**Tabla 4.4. Contribuyentes activos  
(miles de personas)**

	1995	1996	1997	1998
Contribuyentes activos físicos	5,064.7	5,202.2	5,548.3	5,875.6
Contribuyentes activos morales	375.2	396.8	432.8	467.4

Fuente: Andrade García P., Graciela, “El blindaje paracaídas emergente de la política económica zedillista”, en Solís de Alba, Ana Alicia, et. al. (coord.), *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Itaca, México, 2000, p. 42

<sup>9</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Junio de 1995, p. 129.

<sup>10</sup> Andrade García P., Graciela, “El blindaje paracaídas emergente de la política económica zedillista”, en Solís de Alba, Ana Alicia, et. al. (coord.), *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Itaca, México, 2000, p.38-39.

**Tabla 4.5. Composición porcentual del PIB de los impuestos del ingreso del gobierno 1999**

Impuesto	Porcentaje del PIB
Impuesto Sobre la Renta	4.62
Impuesto al valor agregado	3.27
Impuesto Especial de Producción y Servicios	2.29
Impuesto de Importación	0.6
Otros	0.44

Fuente: Andrade García P., Graciela, "El blindaje paracaídas emergente de la política económica zedillista", en Solís de Alba, Ana Alicia, et. al. (coord.), *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Itaca, México, 2000, p. 43.

## **4.2. Semejanzas y diferencias de la política fiscal en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari.**

En el anterior apartado, aunque de manera breve, se ha hecho un resumen de lo que ha sido la política fiscal a lo largo de la historia de nuestro país, asimismo en los dos anteriores capítulos puntualizamos sobre dicha política en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, destacando esos sexenios ya que son los que presentaron características peculiares, e inclusive extremas entre una y otra que se analizará en este apartado; y porque cada uno de ellos ilustra, respectivamente, las dos etapas en que Isaac Katz ha dividido el ejercicio de la política fiscal: "La primera, que abarcó los años de 1972 a 1982, se caracterizó por utilizar una política fiscal expansiva para promover el crecimiento económico... La segunda que abarca desde 1983 se ha caracterizado por tratar de implementar, infructuosamente, una política fiscal que lleve a la economía a un escenario de estabilidad permanente."<sup>11</sup>

Ambos sexenios se dieron cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era un partido fuerte, aún cuando las circunstancias del partido fueron diferentes en cada uno, con Echeverría, a pesar de los conflictos políticos

---

<sup>11</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

heredados por su antecesor originados por la desigualdad económica de la sociedad mexicana, en el partido se contaba con unidad, disciplina y dominado por el ejecutivo, el partido prácticamente no tenía competencia de otros partidos y por ende las posibilidades de ganar la presidencia no admitían duda, lo cual a su vez hacía que hubiese una fuerte lealtad, ya que no había opciones de una carrera política fuera del mismo PRI. Mientras que en las elecciones de 1988 el PRI iniciaba su desmembramiento, con la salida de algunos de sus integrantes importantes, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo; y además se declaró ganador a Salinas de Gortari en un ambiente de incertidumbre, parte de la población tenía la sospecha de un fraude electoral debido una falla en el sistema computacional del voto, lo que hizo que el nuevo gobierno no gozara de total legitimidad.

Por otro lado, cabe destacar que en ambos periodos, todavía el Poder Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República tenía grandes atribuciones, tanto formales como informales, debido a:

“...la naturaleza del sistema de partidos, que en México se basaba en la inexistencia de competitividad del sistema político...un sistema de partido casi único que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente. Ello, combinado con un grado extremadamente alto de disciplina a causa, de los, también, extremadamente fuertes poderes partidistas, dio como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo...”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999; pp. 83-128. La autora escribe como factores del enorme poder que ostentaba el Ejecutivo; por un lado la función legislativa del Ejecutivo, ya que el Congreso de la Unión la había ejercido de manera limitada. No sólo los legisladores raramente dieron origen a iniciativas de ley, sino que tampoco desempeñaban la función de detener o modificar sustancialmente los proyectos del ejecutivo. Los dos factores que explican el hecho de que el Congreso no cumpliera su función constitucional, renunciando a ella a favor del ejecutivo fueron que el ejecutivo había penetrado de tal manera en la función de representación del Congreso que tenía asegurado, para si mismo, el apoyo de grandes contingente de legisladores e hizo que el interés de los legisladores residiera en actuar como un aliado del ejecutivo, y este aseguraba la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de incentivos, con los que el interés de los legisladores residía en satisfacer los intereses del Ejecutivo. Por otro lado existían los poderes partidistas del Presidente en el proceso de selección de los candidatos para la elección popular, como para los cargos administrativos del partido, cabe señalar que el Presidente en turno era, durante su administración también presidente del PRI.

Puede señalarse de alguna manera que ambos presidentes coinciden en iniciar con la necesidad de legitimar su administración; Echeverría por los conflictos sociales suscitados en el sexenio anterior y la desigualdad en el desarrollo sectorial, debía legitimar su gobierno heredó una crisis diferente, es decir la necesidad de legitimar al gobierno frente a los sectores populares, y de ahí su reacción de aumentar el gasto público; por su parte Salinas se vería obligado a legitimar su régimen por la crisis política que se presentó como resultado de las elecciones de 1988.

En cuanto al modelo económico en que se encontraba cada uno de los Presidentes en su momento era distinto, por su parte Echeverría ante el agotamiento estructural de la sustitución de importaciones que provocó las desigualdades en los diferentes sectores de la población, ante esta situación y la todavía reciente problemática del movimiento estudiantil de 1968, el Presidente Echeverría optó por reforzar el crecimiento de la economía teniendo como motor de la misma al Estado, con el desarrollo del modelo de Estado benefactor, interviniendo como inversionista, aumentando el número de sus empresas, con una actitud altamente proteccionista respecto al mercado interno a través de restricciones al comercio exterior, aliviando los problemas económicos y sociales de la población mediante programas sociales y manteniendo empleos al agrandar el aparato burocrático, lo que en su conjunto se tradujo en un mayor gasto.

“...el gobierno...tratando de reforzar el crecimiento de la economía basado en el mercado interno, sobre todo durante la primera mitad de la década de los sesenta, se caracterizó por un sistema político cada vez más cerrado, la imposición de mayores barreras al comercio internacional, un intervencionismo creciente del gobierno en la economía con regulaciones de los mercados cada vez más restrictivas, un sector paraestatal cada vez más grande e ineficiente, una burocracia improductiva y expropiatoria de la riqueza privada y una política fiscal deficitaria e inflacionaria.”<sup>13</sup>

Por su parte Carlos Salinas durante su sexenio da continuidad al cambio de un modelo de Estado benefactor ineficiente, al de un modelo neoliberal iniciado durante el anterior sexenio, como resultado de la expansión mundial de dicho modelo, y cuyo objetivo principal es el crecimiento económico, ya no con

---

<sup>13</sup> Kaatz, Isaac, *op. cit.*, nota 85, pp. 157-184.

la intervención del Estado en la economía, sino a través del libre mercado, recorte al gasto público social, medidas que toma Salinas en su sexenio con una reforma financiera y fiscal, la apertura comercial, esto es la desaparición de mecanismos de protección del mercado interno, como permisos de importación casi para todos los productos, altos aranceles, el uso de los precios oficiales y la firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América, la privatización de las empresas propiedad del Estado, permitiendo la inversión de extranjeros en sectores antes exclusivos de los mexicanos, reducción del aparato burocrático y de subsidios a la población, lo que llevó a la disminución del gasto público.

Las características del modelo económico desarrollado en estos dos sexenios determinaron la economía en uno y otro momento, pero también determinó el tipo relación entre el gobierno y el sector empresarial, en México este sector siempre ha tenido una situación de privilegio respecto a la política económica implementada en nuestro país, debido a que son los dueños de los recursos. La dependencia de nuestra economía de la inversión privada y la amenaza constante por parte de los empresarios de retirar del país su dinero, hace que el gobierno siempre opte por las medidas que beneficien los intereses de los inversionistas. Tratándose de la política fiscal, como más adelante veremos, "su resultado en cada administración tuvo que ver con el tipo de relación que se dio con el sector privado; Echeverría se enemistó con los grandes empresarios y sus adeptos dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que Salinas buscó su prosperidad."<sup>14</sup>

Las reformas que Luis Echeverría desde el inicio de su administración pretendía realizar le trajeron la antipatía de los empresarios, dichas transformaciones iban encaminadas, según sus propios discursos, a corregir las carencias e injusticia generadas por la estrategia económica seguida hasta entonces. Los empresarios vieron en los discursos del Presidente Echeverría, un énfasis nacionalista y social que afectaría sus intereses, principalmente con el cambio de modelo de desarrollo y la intervención del Estado en la economía, ya que el anterior modelo, el de desarrollo estabilizador, habían tenido privilegios.

---

<sup>14</sup> Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp 159-190.

Muchos fueron los enfrentamientos suscitados, sin embargo como ya hemos destacado, éstos sólo se dieron a nivel de discurso, ya que las reformas propuestas por Echeverría en realidad no afectaban los intereses de los empresarios, cuando era así dichas medidas, como en el caso de la política fiscal a la que nos referiremos más adelante, no se llevaron a cabo: “el gran conflicto se animó más bien por el discurso oficial, pero en realidad nunca o casi nunca se proyectaron ni mucho menos se pusieron en marcha medidas que en concreto pudieran significar un quebranto para los intereses –aún los más laterales y secundarios- de la burguesía.”<sup>15</sup> El resultado más relevante del enfrentamiento que imperó durante todo el sexenio de Echeverría, fue hacer patente la capacidad de los empresarios para interpelar al Estado, efectivamente no se afectaban de manera relevante los intereses empresariales, pero aún así no quedó duda alguna de su eficacia para oponerse a casi todas las iniciativas gubernamentales.

En el caso de Salinas la relación con los empresarios fue muy diferente, ya desde el sexenio de Miguel de la Madrid la buena comunicación con el sector empresarial se había hecho más sólida, con las compensaciones dadas a los banqueros que años antes habían sido expropiados, mejores subsidios enfocados a grandes empresarios, y el proyecto presidencial de reforma económica que incluía privatización de empresas paraestatales, la firma en diciembre de 1987 del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa exitoso para controlar la inflación y permitir que la economía creciera y que tuvo la anuencia de los presidentes de las organizaciones empresariales.

En esas circunstancias, Salinas pretendía una reestructuración de la economía mexicana llamada Reforma del Estado iniciada ya con De la Madrid, reestructuración cuyo objetivo era una economía más eficiente por medio del libre comercio, la reducción gasto gubernamental público, a bajos subsidios y menos inversión pública, este modelo de desarrollo incrementó el papel del sector privado, por lo que fue aprobada por los empresarios. Si bien es cierto que la política fiscal de Salinas provocó algunas fracciones con el sector empresarial, cabe señalar que se trataba de los pequeños y medianos

---

<sup>15</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 220.

empresarios a quienes las medidas tomadas afectaban sus intereses, pero los de los grandes empresarios quedaron a salvo.

Para incrementar los ingresos el Presidente “Echeverría consideró que el sector privado nacional ya recibía más de los subsidios e incentivos necesarios y que deberían imponerse controles y restricciones más severos a en la inversión privada...”<sup>16</sup>, en materia fiscal, el primer intento del gobierno de Echeverría para acrecentar los ingresos presentó una iniciativa de reforma fiscal en diciembre de 1970, que proponía un impuesto a artículos de lujo, de los que desde luego sólo los sectores económicos más fuertes eran propietarios y desaparecer el anonimato de las acciones de las empresas para así tener mayor control de los inversionistas, pero después de una confrontación con los empresarios por no haber sido tomados en cuenta en cuestiones que afectaban sus intereses, los inversionistas ejercieron tal presión contra el Ejecutivo, usando como arma principal el retiro de sus inversiones del país, que lograron que el gobierno modificara su iniciativa a conveniencia:

“Finalmente entraría en vigor sólo un impuesto del 10% para artículos de lujo, cuya lista fue prácticamente elaborada a satisfacción de los empresarios. Además de ello, la Secretaría de Hacienda aclaró que el comercio debería cobrar no el 10% por impuesto de lujo sino el 7%, por que el 3 restante ya se encontraba incluido en los precios autorizados. Asimismo se estableció la modalidad de que en las zonas fronterizas y zonas libres las ventas sólo causarían el 3% de impuestos, a excepción de las de autos nuevos, Y lo principal: se eliminó el proyecto para terminar con el anonimato de las acciones porque, según explicó el secretario de Hacienda, provocaría la huída de capitales.”<sup>17</sup>

En 1975 se dio otro intento por llevar a cabo una reforma fiscal integral que permitiría obtener más recursos para financiar el gasto público y diseñar la futura política tributaria, los cambios comprenderían: las sustitución de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles al Valor Agregado; el establecimiento de gravámenes a la riqueza patrimonial y a los sectores agropecuario y bancario; un nuevo régimen tarifario sobre derechos, productos y aprovechamientos; el combate a la evasión fiscal, actualización de la política de exenciones,

---

<sup>16</sup> Whitehead, Lawrence, *op. cit.*, nota 64, pp. 485-513.

<sup>17</sup> Martínez Nava, Juan M., *op. cit.*, nota 56, p. 171.

subsidios y estímulos fiscales y la consideración de un nuevo sistema de vigilancia de la participación de los obreros en las utilidades de las empresas.

Nuevamente las asociaciones de empresarios cuestionaron al Secretario de Hacienda acerca de tal pretensión de reforma fiscal, haciéndole saber que se oponían a dicha reforma y más aún si no habían sido consultados, y como respuesta el funcionario desconoció el proyecto manifestando que se estaba manipulando la situación: "porque se había dado a conocer un anteproyecto formulado hace muchos años y desechado desde 1971...y que esa noticia tenía el agravante de alarmar a una comunidad que hoy más que nunca requiere de tranquilidad...para enfrentar los graves problemas que la situación internacional entraña para todo nuestro pueblo."<sup>18</sup> Dicha reforma no se implementó, al menos durante ese sexenio, debido a la oposición del sector empresarial, si bien hubo cambios, éstos fueron menores, basados principalmente en el incremento de impuestos, pero no hubo cambios en la estructura fiscal o alteraciones a la naturaleza del sistema fiscal existente.

Las medidas más significativas tomadas en política fiscal de Carlos Salinas De Gortari, fueron: el 2 por ciento sobre el valor bruto de los activos de las empresas, ya que muchos empresarios declaraban pérdidas y no pagaban impuestos, este impuesto evitaría esas evasiones, era mínimo y que todas las empresas podían pagar, además de que era un impuesto difícil de evadir. "Este impuesto estaba diseñado para recuperar la pérdida recaudatoria resultado de la aceleración de la transición y para atrapar a muchas personas que habían logrado hasta entonces evadir o evitar todo, o la mayor parte del Impuesto Sobre la Renta a través de precios de transferencia y otras manipulaciones para eludir el pago de impuestos."<sup>19</sup>

En diciembre de 1989, la base de impuestos para pequeños contribuyentes fue eliminada, cada uno pagaba una cuota específica dependiendo de la actividad y no pagaban IVA, las excepciones fiscales disfrutadas por los artistas fueron eliminadas; la justificación original del impuesto para contribuyentes menores y la base de impuesto especial había

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.195.

<sup>19</sup> Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, *op. cit.*, nota 54, pp. 7-62.



sido que representaban un modo simple de gravar agentes pequeños y menos desarrollados, pero como no era requerida la contabilidad, había sido imposible para la autoridad saber cuántas ganancias tenían. Otra disposición fue la de incrementar la penalidad por evasión de impuestos, antes de la administración de Salinas, los evasores no eran procesados penalmente si pagaba lo que debían, multas y recargos. “En 1988, el gobierno procesó a 7 evasores; en 1989 50, y en 1990 alrededor de 400”, la intención era dar un castigo ejemplar que indujera a otros evasores a regularizar su situación fiscal, a algunos de los procesos por evasión tuvieron gran cobertura por parte de la prensa.

La política fiscal de Salinas que tenía el objetivo de incrementar los ingresos, combatir la evasión de impuestos de igual manera provocó el desacuerdo de los empresarios, ya que los cambios hechos afectaron sus intereses, sin embargo este problema no fue lo bastante profundo para dañar la confianza que la actual administración había establecido con muchos empresarios, la manera gradual en cómo se introdujeron esos cambios, la falta de retórica anti-empresarial por parte del gobierno probablemente explican porqué los empresarios no confrontaron al gobierno.

Respecto del impuesto del 2 por ciento a los activos de las empresas, más que afectar la relación entre el gobierno y los grandes empresarios, afectó las relaciones entre los empresarios mismos, ya que la renuencia contra ese impuesto se dio en las pequeñas y medianas empresas, los grandes empresarios de alguna manera ya hacían ese pago<sup>20</sup>. Aunque en este caso, las organizaciones que estaban en contra de ese impuesto recurrieron a amparos y fueron admitidos, la Suprema Corte de Justicia determinó la constitucionalidad del mismo y los empresarios afectados no hicieron más al respecto. En el caso de los juicios penales seguidos en contra de los evasores, las organizaciones

---

<sup>20</sup> El Presidente del Consejo de Coordinación Empresarial (CCE), Agustín Legorreta públicamente admitió que alrededor de 300 empresas eran los que usualmente negociaban con el gobierno. Cuando la Cámara de Comercio de Monterrey una reunión para oponerse a los impuestos, ni Legorreta, ni Vicente Bortini, el presidente de la Cámara de Industriales (CONCAMIN) asistieron. Ambos fueron acusados de ser aliados del gobierno y no representar los intereses de todos los empresarios. La fuerte reacción vino de COPARMEX y de CONCANACO, aunque ambas cámaras no estaban de acuerdo con el nuevo impuesto. Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp. 159-190.

empresariales, especialmente CONCANACO y COPARMEX, manifestaron que con esta medida el gobierno había violado las garantías individuales constitucionales y que en sus esfuerzos por incrementar la recaudación, estaba conduciendo a un terrorismo fiscal.

Como resultado del impacto que tuvo la oposición de los empresarios a los impuestos, en el Estado de Puebla la relación con el gobierno local comenzaba a deteriorarse, al grado de gestarse una movilización a favor de los derechos de los contribuyentes, el Congreso Nacional de Contribuyentes, organizado por la CONCANACO y la COPARMEX. En este Congreso los empresarios estaban demandando el derecho a auditar empresas públicas, pedían penalidades más altas para funcionarios corruptos que las existentes para los ciudadanos que evadían sus obligaciones fiscales, una reducción en el poder discrecional de las autoridades fiscales y la inclusión de los derechos de los contribuyentes en la Constitución.

Autores como Carlos Elizondo<sup>21</sup> han calificado a la política fiscal de Luis Echeverría como un fracaso y a la de Carlos Salinas De Gortari, de exitosa. Respecto a Salinas, se considera exitosa por el mejoramiento de la relación establecida entre su administración y la comunidad empresarial, en particular la relación con los grandes empresarios, esta relación fue lo que le permitió a Salinas promover una reforma fiscal porque no amenazaba directamente a los grandes empresarios. En el gobierno de Salinas un sector importante del gobierno, es decir la Secretaría de Hacienda estaba convencida de la necesidad de una reforma fiscal, a diferencia del sexenio de Echeverría, al declarar que la política económica se hacía en los pinos, la anterior Secretaría estuvo abiertamente en contra de su propuesta. Sin embargo consideramos el incremento de la recaudación en proporción a su representación en el PIB, veremos que ambos sexenios tuvieron el mismo resultado: baja recaudación.

---

<sup>21</sup> Elizondo, Carlos, *op. cit.*, nota 55, pp. 159-190.

### 4.3. Características del sistema fiscal en México.

Dado que la recaudación en nuestro país ha sido baja, independientemente de las medidas que se tomen al respecto, es decir, lo mismo si se hace una reforma fiscal profunda o si sólo se hacen ligeros cambios, al no lograr el aumento de ingresos, se ve afectada la producción de bienes públicos, escuelas, transporte, seguridad social y pública, entre otros, y con ello disminuye a la calidad de vida de todos, por ello se considera substancial conocer las características de nuestro sistema tributario.

José Ayala Espino considera que las características de nuestro sistema tributario puede explicarse:

“...por factores internos al propio sistema (económicos, técnicos, institucionales y administrativos)...factores que le confieren al sistema sus principales atributos. O bien por elementos externos (papel de la presidencia, características del congreso, sistemas de partido, rasgos del sistema electoral, etcétera). Estos últimos factores determinan, en buena medida, el comportamiento de los agentes en el sistema tributario.”<sup>22</sup>

Agregando el autor antes mencionado, que entre los principales elementos destacan: “exenciones fiscales amplias, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, importancia creciente de la economía informal, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, significativos niveles de evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, lagunas legales y factores políticos”<sup>23</sup>. Por su parte, Carlos Elizondo al referirse a la baja tributación de nuestro país, concretamente a las causas de lo que él caracteriza y denomina Fragilidad tributaria, sostiene que:

“La fragilidad tributaria... es resultado de la persistencia de innumerables exenciones, lo que lleva a una base gravable pequeña; y por otra, se debe a la ineficiencia recaudatoria del Estado, lo que a su vez responde a dos razones estructurales: la concentración del ingreso y a la naturaleza del régimen político construido después de la revolución, caracterizado por lo, baja legitimidad de la autoridad, ausencia de administración profesional y

---

<sup>22</sup> Ayala Espino, José, “La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?”, en Villareal González, Diana R. (compiladora), La política económica y social en la globalización, UAM, México, 2000, p. 139-165.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 139-165.

estable, y estable, y centralización del gasto, lo que debilitó la capacidad local de recaudar.”<sup>24</sup>

Una de las razones principales de la baja recaudación en México son las exenciones y tratos preferenciales, en el siguiente tabla 4.5. se observan algunas.

Las empresas que participan en sectores gravados con régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte, “que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo,”<sup>25</sup> prácticamente no pagan impuestos al ingreso, en cuanto al IVA, sólo es gravado el 55%, “frente al 65% en Argentina y 92% en Chile,” las exenciones además generan otro problema que es la evasión, ya que exenciones y evasión se relacionan porque la igualdad en el tratamiento a los contribuyentes fomenta el cumplimiento voluntario.

**Tabla 4.6. Exenciones fiscales**

---

IVA	43% del consumo exento para la población con más ingresos 55% del consumo es gravado.
Grandes Contribuyentes	Pagan 50% de la tasa general.
Transportistas	Régimen simplificado (0 impuestos)
Causantes menores	25% sobre ventas brutas.

---

Ayala Espino, José, “La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?”, en Villareal González, Diana R. (compiladora), La política económica y social en la globalización, UAM, México, 2000, pp. 139-165.

Cabe señalar que de la existencia de exenciones, también se deriva “la tradicionalmente elevada liquidez y movilidad del capital generado y/o invertido en México.”<sup>26</sup> Esto es, la capacidad de las personas para transferir sus ingresos o amenazar de hacerlo en caso de incremento o creación de impuestos.

---

<sup>24</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, Julio de 1999, pp. 18-29.

<sup>25</sup> García Sáinz, Ricardo,, “Reforma Fiscal integral para fortalecer los ingresos públicos”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, Julio de 1999, pp. 42-56.

<sup>26</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Heredia, Blanca, “Vivir sin impuestos”, *Nexos*, México, Febrero de 1999, pp. 9, 11-12.

Nuestro país se caracteriza por la concentración del ingreso, “con todo y las innumerables exenciones que tienen los más ricos, el 10% de mayores ingresos paga el 41.21% del IVA total recaudado, mientras que el 10% más pobre sólo paga el 1.1% del IVA,”<sup>27</sup> por la ausencia de una administración profesional,

Otra característica es la falta de servicios públicos, así como la poca de calidad de los hay, llevan a la gente a no tener voluntad para pagar los impuestos y sin ellos no se puede satisfacer la necesidad de esos bienes, “la poca disposición al pago voluntario de los impuestos, es sin duda la insuficiente calidad y cantidad de los servicios públicos que deriva a su vez, de una baja captación. Lo anterior constituye un círculo vicioso”<sup>28</sup>

Al hablar de la economía informal, ésta se encuentra “vinculada con el subempleo y la economía negra, cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando, el narcotráfico, la prostitución, el robo, organizado, *aunque*<sup>29</sup>... realmente, cuando en México se habla de sector informal se está hablando del ambulante urbano, al cual ha recurrido una parte importante de la población para subemplearse.”<sup>30</sup> Para conocer la magnitud de este problema basta ver las siguientes cifras:

“...el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la Población Económicamente Activa supera los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas.”<sup>31</sup>

Y resulta aún más alarmante cuando comparamos, ver tabla 4.7., los ingresos que tiene el sector informal en relación con el formal.

---

<sup>27</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *op. cit.*, nota 153, pp. 18-29.

<sup>28</sup> Ruiz, Tomás, “El sistema fiscal mexicano: avances y retos”, *El Mercado de Valores*, México, número 7, Julio de 1999, pp. 3-9.

<sup>29</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>30</sup> Colmenares Páramo, David, “La reforma tributaria y el pacto fiscal”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, agosto de 1999, pp. 29-39.

<sup>31</sup> Bours Castelo, Eduardo, “Hacia una reforma fiscal integral”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, Julio de 1999, pp. 10-17.

Otra característica de nuestro sistema fiscal es la enorme dependencia de los ingresos provenientes del petróleo.

“Existe incluso régimen especial para PEMEX, que es con mucho el principal contribuyente de nuestro país, a través de los siguientes conceptos: derecho a la extracción de petróleo, IEPS aplicado a la enajenación de gasolina y diesel por los rendimientos petroleros que equivalen al ISR, derechos sobre hidrocarburos, aprovechamientos sobre excedentes, además de pagar también impuestos como el IVA, a las aportaciones y el ISR en su calidad de retenedor.”<sup>32</sup>

**Tabla 4.7. Ingreso laboral medio por hora y mensual por sector formal e informal. Cuartos trimestres de 2000 y 2001. Pesos corrientes.**

	2000-IV		2001-IV	
	Informales	Formales	Informales	Formales
Ingresos por hora	18.67	24.72	18.38	26.95
Ingresos mensuales	3,550.38	4,492.42	3,663.95	4,920.63

Fuente: Flores Curiel, Daniel y Valero Gil, Jorge Noel, Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Investigaciones Económicas, México, 2005, p. 64.

Gerardo Buznaga Salmerón, destaca tres problemas en la dependencia de los ingresos petroleros:

“...durante los próximos 10 ó 15 años, el precio internacional del petróleo se mantendrá a niveles bajos debido, principalmente a la existencia de una sobreoferta derivada de los proyectos de expansión de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) –financiados parcialmente con inversión privada-, del desarrollo de nuevas tecnologías en la industria y de la tendencia a realizar fusiones y alianzas estratégicas entre las empresas. La inestabilidad que se deriva de la dependencia de los ingresos petroleros, afecta la planeación financiera y la ejecución del gasto de los programas del sector público. La experiencia demuestra que, aún en periodos de bonanza del sector petrolero, el gobierno ha sido incapaz de aprovechar apropiadamente los ingresos adicionales para fortalecer las finanzas públicas.”<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Colmenares Páramo, David, *op. cit.*, nota 159, pp. 29-39.

<sup>33</sup> Buganza Salmerón, Gerardo, “Reforma fiscal integral: bases y objetivos”, *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, julio de 1999, pp. 38-41.

## 4.4. Transición democrática. La política fiscal después del Salinismo.

Los modelos de relaciones entre el Estado y la sociedad son: democracia, autoritarismo y dictadura; los cambios entre uno y otro modelo son conocidos como transiciones.

En México se da una transición del modelo autoritario al democrático; Samuel P. Huntington, señala en su libro *La tercera ola*, cinco modelos de esta transición; cíclico, segundo intento, democracia interrumpida, directa y descolonización; y encuadra a México en el cuarto, es decir en el modelo de transición directa: “desde un sistema autoritario estable a un sistema democrático estable, ya sea por evolución gradual a través del tiempo o por el reemplazo abrupto del primero por el último”<sup>34</sup>, México responde a la transición por evolución gradual.

Hasta 1988 el presidencialismo en México actuó como autoritarismo; aunque el presidente mexicano no cuenta con poderes, es cierto que los artículos constitucionales 29 y 131 le ofrecen respectivamente la posibilidad de suspender garantías y de regular directamente aspectos de comercio internacional y nacional. Sin embargo, no puede hacerlo si no es con la autorización previa del Congreso, que delega y revisa con posterioridad los resultados de su delegación, por lo que el poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus poderes metaconstitucionales, definidos por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico:

“Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del

---

<sup>34</sup> Huntington; Samuel P., *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1992, p. 51.

presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola<sup>35</sup>.

Las condiciones que señala el autor antes referido son: un régimen constitucional presidencial, de división de poderes; en segundo término se requiere de un gobierno de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República; en tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario; en cuarto que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo. En México esas condiciones se cumplieron hasta antes de las elecciones de 1988, pero se fueron perdiendo paulatinamente.

El Poder Ejecutivo fue cediendo el control sobre la organización de las elecciones federales. Esta oleada reformista concluyó en 1996 al adquirir plena autonomía el Instituto Federal Electoral. A partir de 1992, el presidente deja de ser suprema autoridad en asuntos agrarios en favor de tribunales agrarios autónomos (artículo 27). En 1993 se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo del Distrito Federal, y en 1996 se estableció que el presidente dejaría de nombrar directamente al regente de la ciudad de México para dar paso a la elección popular de un jefe de gobierno.

Desde 1993 adquirió autonomía el Banco Central, el Banco de México, cambio que impide al presidente conducir la política monetaria del país (artículo 28). A partir de 1993 los períodos de sesiones ordinarias del Congreso aumentaron de cuatro a cinco meses (artículos 65 y 66), con lo que el poder legislativo amplía sus márgenes de estudio y deliberación. Los períodos ordinarios van del 1° de septiembre al 15 de diciembre (excepto el año de toma de posesión del presidente) y del 15 de marzo al 30 de abril.

A partir de 1996 el Procurador General de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente de la República, y la candidatura presidencial para tal cargo pasa a ser ratificada por dos tercios del Senado. Desde

---

<sup>35</sup> Weldon, Jeffrey; "El presidente como legislador, 1917-1934", en *Enciclopedia Parlamentaria de México, 1997* Instituto de Investigaciones Legislativas LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I al III, p. 138, citado por Lujambio, Alfonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, México, 2001, p. 254.*



1995, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado, en lugar del 50% más uno que antes se requería.

Antes de 1988 el poder del presidente en México se fortalecía en sus atribuciones metaconstitucionales, el debilitamiento de ese poder se debe a la pérdida de las atribuciones referidas; a la creciente competitividad electoral y al menoscabo de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

**Tabla 4.8. Representación en la Cámara de Diputados  
Número y porcentaje de escaños en poder del PRI**

Año	Total de escaños	Escaños en poder del PRI	Porcentaje
1946	147	141	95.9
1949	147	142	96.6
1952	161	151	93.8
1955	162	153	94.4
1958	162	153	94.4
1961	178	172	96.6
1964	210	175	83.3
1967	212	177	83.5
1970	213	178	83.6
1973	231	189	81.8
1976	237	195	82.3
1979	400	296	74.0
1982	400	299	74.8
1985	400	289	72.3
1988	500	260	52.0
1991	500	32	6.4
1994	500	300	60.0
1997	500	239	47.8

Fuente: Casar, María Amparo; "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, vol. VI, Enero-Junio de 1999; pp.83-128.

Como se observa en el cuadro anterior; después de las elecciones de 1988 el PRI, sólo consiguió el 52% de los escaños de la Cámara de Diputados, dejaba de obtener, por primera vez en la historia dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Así las cosas, se iniciaba una transición democrática lenta, en la que, de cualquier modo el presidente y su partido debían pactar con otra fuerza política el contenido de los cambios fundamentales de la tarea política del país.

Por otro lado, el inicio de la transición también inauguraba una tensión entre el presidente y su propio partido: por ejemplo, la continuidad del denominado dedazo presidencial en la selección de candidatos del PRI para gobernador en los estados, ponía de manifiesto la necesidad de nuevos mecanismos para elegir a los candidatos con verdadera popularidad local. También el compromiso presidencial de respetar los triunfos electorales de la oposición acabó por tensar más la relación del presidente con el PRI. Actualmente la selección de candidatos en el PRI, y otros partidos se hace a través de elecciones abiertas.

Finalmente la competitividad electoral llevó en 1997 al PRI a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que el Presidente ya no pudo controlar el proceso político institucional. Como consecuencia de lo anterior el PRI ha tenido que formar coaliciones en la Cámara de Diputados para sancionar cualquier legislación secundaria, y en ambas cámaras para sancionar las reformas constitucionales. Por vez primera en la historia, en 1999 se somete la decisión de nombrar al candidato presidencial del PRI en una elección primaria.

En la elección de 1994, se conjugaron diversas circunstancias que nunca antes se habían presentado:

Primero, la existencia en territorio nacional de una zona de conflicto en manos de un ejército insurgente, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Mexicana (EZLN) en Chiapas, con lo que el régimen político afrontó, que se pusieran en entre dicho las bondades del proyecto social y económico del régimen salinista, y comenzó así el deterioro del mismo.

Segundo, el crecimiento de la inseguridad social, con el incremento de la delincuencia, el secuestro de grandes empresarios y el asesinato del candidato

presidencial del PRI Luis Donald Colosio, con esto último también se vio afectada la imagen del presidente saliente por su posible participación en tal homicidio.

Tercero, se pusieron en práctica por vez primera las reformas de la organización electoral, ya que ésta ahora estaría a cargo de un cuerpo independiente denominado consejeros ciudadanos, cuya facultad era calificar la votación, y con lo cual se pretendía ofrecer garantías de justicia e imparcialidad en la competencia partidista, “fueron las primeras elecciones en la historia de México realizadas con estrecha vigilancia externa hacia la capacidad del partido en el poder para manipular los resultados.”<sup>36</sup>

Cuarto, la activación social de diferentes sectores, hubo una gran número de ciudadanos que participaron como observadores, y la creación de organismos no gubernamentales, como los de Alianza Cívica, preocupados por la transparencia de las elecciones. “Asimismo, la instalación de la Convención Nacional Democrática a iniciativa del EZLN reflejó el interés de una gran cantidad de organizaciones populares para coordinar un conjunto de acciones que encaminaran al país hacia la transición democrática.”<sup>37</sup>

Quinto, había una gran incertidumbre preelectoral sobre el resultado de los comicios, pero además una vez realizada la elección había una incertidumbre por saber si quien ganara podría asumir el cargo:

“En efecto, antes de las elecciones prevaleció una lógica de competencia y participación inédita que para muchos podía incluso culminar con una derrota del partido en el poder. Más aún, a diferencia de 1988, en las elecciones de 1994 parecieron existir mejores condiciones para que el gobierno no obstaculizara a los partidos de oposición en caso de que uno de ellos no triunfara, en el entendido que de un proceso electoral fraudulento o una nueva imposición tendría un fuerte costo político para la clase gobernante, o cual podía traducirse en violencia postelectoral o resistencia civil generalizadas”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, “La lógica del cambio político en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 7-38.

<sup>37</sup> Cansino, César, *op. cit.*, nota 115, p. 246.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 249.

Como se ha visto en el punto 4.1. de esta tesis, en el sexenio de Ernesto Zedillo, para no variar, la recaudación fue baja debido a que no sólo se tenía que hacer frente a la falta de cultura contributiva, evasión de impuestos, fragilidad tributaria, la falta de la definición de las funciones y alcances de las instituciones fiscales, clientelismo, exenciones fiscales, y demás características que identifican a nuestro sistema fiscal y que se abordaron en el anterior apartado de este trabajo, sino que además, se presentaba otra particularidad, que “tiene que ver con la nueva correlación de fuerzas políticas que se expresa desde 1997 en los resultados electorales y, por supuesto, en la composición del mismo Congreso, tanto en su Cámara Alta como en su Cámara Baja, donde el debate fiscal comenzó a tener lugar con características sin precedentes”.<sup>39</sup>

Las cuestiones fiscales ahora tienen que hacerse desde un espacio compartido entre el ejecutivo y el Congreso. La presencia de los partidos políticos dentro y fuera del Estado, expresan los diversos intereses sociales respecto a los temas fiscales; tradicionalmente los cambios en el sistema fiscal se han gestado en las instituciones hacendarias o en las organizaciones empresariales, pero son los partidos políticos quienes intervienen representando esos intereses sociales mediante los grupos parlamentarios en el Congreso.

Para Vicente Fox la situación no fue diferente, pues no pudo concretar su reforma fiscal propuesta al inicio de su sexenio, debido principalmente al reconocimiento del régimen foxista de la necesidad de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas nacionales, ya que el gobierno se empeñaba en imponer sus razones sin negociaciones.

“No ha comprendido el régimen foxista, desde su secretario de Gobernación hasta sus acompañantes diputados y senadores del Partido Acción Nacional, que en las democracias representativas, donde no se tienen las mayorías constitucionales suficientes para imponer el rumbo de la nación, es indispensable compartir proyectos, buscar coincidencias y convencer a

---

<sup>39</sup> Chávez Gutiérrez, Fernando, “La reforma fiscal en México: Algunos elementos para su discusión”, Materiales de trabajo número 7, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, Octubre, 1999, p. 13.

los otros personajes políticos con quienes no existe compromiso de lealtad partidaria o cuyos proyectos son diametralmente opuestos.”<sup>40</sup>

La dependencia de las Entidades Federativas con respecto del gobierno central, radica principalmente en el poder que este último tiene por su facultad de designación y remoción y el control de los recursos públicos asignados. “En 1900, diez años antes del fin del porfiriato, del total de los ingresos públicos correspondió 63% a la Federación, 24% a los estados y el resto a los municipios. Ochenta años después, y en pleno boom petrolero, la Federación concentró 89% de los ingresos, mientras que se dejó 9% a los estados y apenas el 1% a los municipios.”<sup>41</sup> Después de la derrota del PRI en las elecciones de 2000 los gobernadores de ese partido convencieron a dirigentes del PRD de formar un grupo para restarle poder al nuevo presidente. Así el 13 de julio de 2002, 16 gobernadores del PRI, 3 del PRD, 1 de coalición y tres representantes de otros estados, decidieron formar la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cuya demanda principal, era la revisión y modificación del régimen de participaciones federales a estados y municipios.

Para lograr su cometido, la CONAGO propuso la creación de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), y cuyas actividades terminaron el 17 de agosto de 2004, dicha Convención se formó con representación de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de analizar las competencias y atribuciones hacendarias de federación, estados y municipios y proponer cambios viables de las mismas, sin embargo después de una serie de reuniones, de enfrentamientos de la CONAGO con la SHCP, los resultados esperados con la Convención, no fueron relevantes, la reducción del 15% del IVA propuesto por el Gobierno Federal al 12% y el impuesto estatal del 3% a las ventas y servicios del consumo final. No hubo avances en materia fiscal, aún cuando el Presidente Fox manifestara que a

---

<sup>40</sup> Islas, Rubén y Torres Espinosa, Eduardo, “La Convención Nacional Hacendaria: De la reforma fiscal a la sucesión presidencial”, Excelsior, México, Miércoles 7 de julio de 2004, p. 15-A.

<sup>41</sup> Islas, Rubén y Torres Espinosa, Eduardo, “La Convención Nacional Hacendaria: La Conferencia Nacional de Gobernadores”, Excelsior, México, Miércoles 26 de mayo de 2004, p. 14-A.

través de la CNH se redefiniría la hacienda pública, ésta simplemente se convirtió para él, en una:

“...estrategia política... la Presidencia de la República se <apropió> de la iniciativa de los gobernadores, muy probablemente para esconder el fracaso para lograr que su reforma fiscal fuera aprobada por el Congreso. Consciente de que dicha aprobación no sucederá en lo que resta de la presente administración, el Presidente decidió utilizar una variante del gatopardismo: hacer creer que actúa en esa materia, a sabiendas de que nada relevante sucederá.”<sup>42</sup>

La reforma fiscal y con ello el aumento en la recaudación, tampoco se dio en el sexenio de Fox, se encontró como obstáculos las características que definen nuestro sistema tributario, pero además el enfrentamiento de los Partidos Políticos, concretamente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que algunos autores han llamado gobierno dividido. Y ese avance fiscal no se dio, precisamente porque no ha habido consenso entre los actores de un país de reciente transición a la democracia.

---

<sup>42</sup> Islas, Rubén y Torres Espinosa, Eduardo, “La Convención Nacional Hacendaria. Primero hay que aprender a gastar”, Excelsior, México, Jueves 26 de agosto de 2004, p. 13-A.

# Conclusiones

Las políticas públicas son las acciones que el gobierno busca para dar respuestas a las diversas demandas y necesidades de la sociedad, si bien las norma jurídicas regulan el proceso de definición de éstas, son los factores no contemplados en la legislación lo que las determina, el factor con más peso para ello es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso en beneficio de sus intereses propios o de los intereses de algún grupo de presión. La formación de la agenda de gobierno es lo que determina cuáles asuntos son públicos y pasan a ser políticas públicas.

En la política económica, como política pública, la toma de decisiones corresponde fundamentalmente a políticos y burócratas, quienes actúan bajo la presión de grupos de individuos que tienen intereses en común, por lo que influyen en su elaboración y ejecución con el objeto de asegurar la protección o la promoción de esos intereses.

La política fiscal tiene diversos objetivos, concretamente la recaudación de ingresos, necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, tiene su origen en el patrimonio del mismo Estado y de los particulares que pertenecen a ese Estado, y que éste último obtiene al exigirle a los particulares que trasladen una parte de su riqueza al patrimonio del Estado, dicha exigencia de contribuciones a los particulares es la potestad tributaria del Estado.

Para Echeverría fue preponderante legitimar al Estado, debido a que el modelo del desarrollo estabilizador se debilitó en los años previos a su sexenio, provocando desequilibrios económicos, conflictos sociales y políticos; para reducirlos propuso el plan de desarrollo compartido, con el que pretendía fortalecer el papel del Estado en la economía. Uno de los instrumentos para ello fue la política fiscal, por lo que se plantearon diferentes reformas orientadas a captar más recursos de los estratos de ingresos altos de la población.

Echeverría fundamentó su modelo económico en las necesidades sociales, lo que provocó fuertes enfrentamientos, principalmente de carácter verbal, entre el

gobierno y el sector privado, quienes cuestionaron e incluso bloquearon las distintas iniciativas del régimen, aún cuando éstas no representaban una verdadera afectación a los intereses de los empresarios.

La clase empresarial había adquirido una gran capacidad de condicionamiento frente al Estado, debido a que las decisiones de política pública, especialmente en materia económica surgen a partir de sus intereses, debido a su importancia dentro de la economía por ser propietarios del capital, por lo que podían cuestionar e inclusive bloquear las distintas iniciativas de política económica. Del enfrentamiento del sector empresarial con el gobierno, los empresarios tomaron dos principales medidas, una de carácter económico y otro político. La primera fue la contracción de las inversiones y el traslado de capitales al extranjero; y la segunda, la creación de Consejo de Coordinación Empresarial (CCE), el cual integró a las organizaciones patronales.

Los ingresos derivados de la política fiscal de ese sexenio por posesión de capital no fueron modificados de manera significativa, debido a la oposición de los empresarios, las reformas propuestas no constituyeron una reforma fiscal de fondo. Al ser insuficiente la recaudación para combatir la desigualdad y la pobreza que el desarrollo estabilizador no logró eliminar, el gobierno de Echeverría optó por incrementar el gasto, que llegó a sobrepasar el 40% del PIB, para ampliar las oportunidades sociales y para incrementar el papel del Estado en la Economía, pero lo único que aumentó fue el déficit fiscal, la deuda externa y la desconfianza de los empresarios.

Posteriormente, para legitimar su gobierno, y derivado del dudoso resultado de las elecciones, Carlos Salinas de Gortari propuso la Reforma del Estado, se realizaron diversas reformas estructurales, incluidas una reforma fiscal, la privatización de las empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial; en materia fiscal tuvo como objetivos principales la reducción del gasto público e incrementar los ingresos.



El incremento de la recaudación en el sexenio de Carlos Salinas se debió a la relación del gobierno con los grandes empresarios, además, el modelo económico desarrollado fomentaba la inversión privada.

Durante los primeros años del salinismo, el régimen se fortaleció en materia económica y social, haciendo publicidad a la renegociación de la deuda externa y al Programa Nacional de Solidaridad en beneficio de las clases más necesitadas del país. En materia fiscal, la política de Carlos Salinas de Gortari permitió aumentar la recaudación fiscal en comparación con los años anteriores desde 1935; sin embargo, ese aumento está muy por debajo del porcentaje del PIB promedio para los países miembros de la OCDE, y más aún de Suecia, país con el porcentaje de recaudación más alto.

México presenta una de las cargas tributarias, más baja no sólo de América Latina, sino del mundo. Esa baja capacidad para recaudar del Estado mexicano, no es exclusivo de la actual o determinada época, sino que parece ser una característica del mismo, es un país que no ha sido hábil para obtener recursos propios mediante la tributación. Los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, destacan porque presentaron características semejantes, e inclusive extremas entre una y otra, pero cada uno con ciertas peculiares que ilustran la baja capacidad para recaudar de México independientemente de las medidas que se hayan tomado.

Ambos sexenios se dieron cuando en el Partido Revolucionario Institucional se contaba con unidad, disciplina y estaba dominado por el ejecutivo, no tenía competencia de otros partidos y por ende las posibilidades de ganar la presidencia no admitían duda, lo cual a su vez hacía que hubiese una fuerte lealtad, ya que no había opciones de una carrera política fuera del mismo PRI. Por su parte, en el sexenio de Salinas, el PRI iniciaba su desmembramiento, con la salida de algunos de sus integrantes importantes, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

En ambos periodos el Poder Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República tenía grandes atribuciones, por la inexistencia de competencia partidista. Los dos presidentes coinciden en iniciar con la necesidad de legitimar

su administración; Echeverría frente a los sectores populares por los conflictos sociales suscitados en el sexenio anterior y la desigualdad en el desarrollo sectorial, en tanto que Salinas se vería obligado a legitimar su régimen por la crisis política que se presentó como resultado de las elecciones de 1988.

En cuanto al modelo económico en que se encontraba cada uno de los Presidentes en su momento era distinto, Echeverría reforzó el crecimiento de la economía teniendo como motor de la misma al Estado, con el papel de inversionista aumentando el número de sus empresas, con una actitud proteccionista respecto al mercado interno, la implementación de programas sociales y agrandando el aparato burocrático, lo que en su conjunto se tradujo en un mayor gasto. Carlos Salinas da continuidad a un modelo neoliberal iniciado durante el anterior sexenio, como resultado de la expansión mundial de dicho modelo, su objetivo principal es el crecimiento económico a través del libre mercado y el recorte al gasto público social.

Del modelo económico desarrollado en cada uno de estos dos sexenios, se derivó la relación entre el gobierno y el sector empresarial. La naturaleza social de las reformas que Luis Echeverría pretendía realizar, provocaron la antipatía de los empresarios, ya que consideraban que afectaría sus intereses. Los enfrentamientos ocurridos sólo se dieron a nivel de discurso, ya que las reformas propuestas por Echeverría en realidad no afectaban los intereses de los empresarios.

El resultado del enfrentamiento que imperó durante todo el sexenio de Echeverría, fue hacer patente la capacidad de los empresarios para interpelar al Estado, efectivamente no se afectaban de manera relevante los intereses empresariales, pero aún así no quedó duda alguna de su eficacia para oponerse a casi todas las iniciativas gubernamentales. En el caso de Salinas, como el proyecto presidencial de reforma económica incluía privatización de empresas paraestatales, reducía con ello el papel del Estado como rector de la economía e incrementaba el del sector empresarial, por lo que su reforma fue aprobada por los empresarios, sobre todo por los grandes empresarios.

Aunque se ha calificado de exitosa la política fiscal de Carlos Salinas De Gortari por el mejoramiento de la relación establecida entre su administración y la comunidad empresarial, el incremento de la recaudación, en proporción a su representación en el PIB siguió siendo bajo.

La concentración del ingreso genera que cuando se aumentan los ingresos, éstos caigan sobre un grupo pequeño, el grupo de mayores ingresos, aunque es minoritario, tiene la capacidad de oponerse políticamente o mediante el retiro de sus capitales, en tanto que un sector más amplio de la población, con menores ingresos no puede hacerlo debido a su dispersión. De estar mejor distribuido el ingreso, de igual manera la carga se distribuiría entre más contribuyentes.

Ante la ausencia de una administración profesional, los gobierno en nuestro país, para tener estabilidad política, han recurrido a otorgar puestos a sus simpatizantes, muchas veces las personas que ocupaban esos cargos no son las más capacitadas para hacerlo, y cuando son capaces, los salarios bajos y la movilidad del personal con los cambios de administración y los salarios menores que en el sector privado, no permiten darle un seguimiento a los proyectos que se plantean.

La voluntad para pagar impuestos se da porque la gente desconoce en quién recae la decisión de cómo gastar y al no ver satisfechas sus necesidades, no sienten la representación e incluso la consideración de autoridad alguna o se genera la desconfianza al no saber en qué gasta el gobierno, pues no lo ve traducido en beneficios para la población.

La economía informal hace referencia a todas aquellas actividades generadoras de ingresos no regulados por el Estado; cuyos ingresos son, por mucho, mayores a los del sector formal.

El cumplimiento de las obligaciones fiscales también depende de que los contribuyentes tengan acceso adecuado y oportuno a la información, el tiempo destinado a trámites fiscales es muy extenso y la espera en la devolución o aclaración es largo, también está la problemática de la complejidad de las leyes fiscales mexicanas, sus continuos cambios en la miscelánea fiscal, producen incertidumbre y la necesaria capacitación y actualización respectiva, lo que afecta

sobre todo pequeñas y medianas empresas a quienes les representa gastos en la contratación de especialistas.

A partir de 1988 México pasa de un sistema autoritario a un sistema democrático estable, el autoritarismo se derivaba no de las atribuciones legales del presidente de la República, sino de sus poderes metaconstitucionales, definidos por la naturaleza del sistema de partidos, caracterizado esencialmente por la presencia de un partido hegemónico.

El presidente fue cediendo sus poderes paulatinamente respecto de: el control sobre la organización de las elecciones federales, en materia agraria, en la conducción de la política monetaria, al nombrar al Procurador General de la República, pero sobre todo su debilitamiento se debió a la creciente competitividad electoral y al menoscabo de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

La competitividad electoral llevó en 1997 al PRI a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que ahora dicho partido tiene que formar coaliciones en la Cámara de Diputados para sancionar cualquier legislación secundaria, y en ambas cámaras para sancionar las reformas constitucionales.

Existe ahora la necesidad de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas nacionales, las cuestiones fiscales ahora tienen que hacerse desde un espacio de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, lo que se ha denominado gobierno dividido. Y ese avance fiscal en el sexenio pasado no se dio, porque no ha habido consenso entre los actores de un país de reciente transición a la democracia.

# Adenda

## **Escenario actual y perspectiva, la iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública en México del presidente Felipe Calderón Hinojosa**

Bajo el argumento de que México ha registrado por décadas una baja recaudación tributaria no petrolera, el 20 de junio de 2007 Felipe Calderón envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas para iniciar una reforma Fiscal de la Hacienda Pública en México.

Las iniciativas incluyen reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Asimismo, se proponen la Ley de la Contribución Empresarial de Tasa Única, la Ley del Impuesto contra la Informalidad y se establece el Subsidio para el Empleo.

En propias palabras del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“Se trata de una propuesta integral que abarca todos los aspectos de la Hacienda Pública y que establece un andamiaje moderno acorde a los desafíos del desarrollo sostenible que enfrentará México en ésta y las próximas décadas. Es un conjunto amplio de iniciativas en materia de gasto e ingreso públicos, de atribuciones y facultades de los diferentes órdenes de gobierno – federal, estatal y municipal- y de rendición de cuentas, que recoge ideas, recomendaciones, sugerencias y demandas de diferentes fuerzas políticas, de gobernadores, de presidentes municipales, de legisladores, de académicos, de trabajadores, de empresarios y de especialistas.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, doctor Agustín Carstens Carstens, durante la presentación del conjunto de propuestas enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión con el fin de iniciar una Reforma Integral de la Hacienda Pública. 20 de junio de 2007, p. 1.

El objetivo de la llamada Reforma Integral de la Hacienda Pública es:

“Establecer una estructura institucional moderna que permita hacer frente a las necesidades identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ello permitirá cumplir con las demandas de la población en materia de seguridad pública, combate a la pobreza, educación, salud, vivienda e inversión en infraestructura. Asimismo, se contará con una estructura tributaria que facilite la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleos. Finalmente, se construirán los cimientos para hacer frente a la reducción en ingresos petroleros que se anticipa en el mediano plazo, dotando de solidez a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.”<sup>2</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agrupa a esas iniciativas propuestas en torno a cuatro pilares:

1. Administración tributaria: facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscal. “Una de las principales causas de la evasión es la dificultad para cumplir con las obligaciones fiscales, para ello se propone facilitar y motivar el cumplimiento voluntario, y combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.”<sup>3</sup> Dentro de las principales propuestas se encuentran:

- Facilitar a los profesionistas y a las empresas micro, pequeñas y medianas el cumplimiento de sus obligaciones.
- Integrar el impuesto y el subsidio fiscal para personas físicas en una tarifa única.
- Combatir a la informalidad y la evasión mediante el Impuesto a la Informalidad y medidas de fiscalización.

2. Gasto público: establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que promueve su productividad y austeridad, se formula:

- La constitución del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas.

---

<sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de prensa 053/2007, 20 de junio de 2007, p. 5.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 6.

- Evaluar, de acuerdo con los resultados alcanzados y con el logro de las metas propuestas, el gasto federalizado y los subsidios a entidades federativas.

- Fortalecer el procedimiento para definir las prioridades de inversión en el Presupuesto de Egresos.

- Ajustes a las fechas de presentación de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación con objeto de presentar los resultados a la sociedad de manera más oportuna.

- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación permitiéndole realizar directamente auditorías en las entidades federativas.

- Homologar la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno.

3. Federalismo fiscal: “está encaminado a atender las necesidades de recursos de las entidades federativas y los municipios... la propuesta replantea el pacto federal estableciendo una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.”<sup>4</sup>

- Fondo General de Participaciones.

- Fondo de Fiscalización de las Entidades.

- Fondo de Fomento Municipal.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

4. Ingresos públicos: sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Se proponen tres medidas de carácter tributario:

1. Establecer la Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU). Impuesto pagable por la empresa, y equivale a gravar con una tasa uniforme de 19% los ingresos de la empresa provenientes de la enajenación de bienes, prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op.cit.*, nota 174, p. 10.

Antes de aplicar el gravamen a los ingresos, primero se deducirán las erogaciones para la formación bruta de capital, sustituye al Impuesto al Activo.

“Entre sus principales beneficios se encuentran:

- Es un impuesto mínimo general.
- No afecta a los llamados contribuyentes “cautivos” que ya tienen una carga considerable.
- El cálculo del impuesto es simple y consiste sólo en aplicar la tasa única a la diferencia de ingresos de la empresa menos insumos e inversión.
- Favorece la inversión y la productividad. La deducibilidad de las inversiones reforzará los incentivos para elevar el acervo de capital de las empresas y con ello la productividad de la mano de obra.
- Favorecerá la creación de empleos. Una mayor inversión llevará a mayor generación de empleos.”<sup>5</sup>

2. Gravar con IEPS a los juegos con apuestas y sorteos, Se proponer gravar con una tasa de 20% la contraprestación que se cobre por participar en juegos con apuestas y sorteos. En aquellos casos en que exista un impuesto local, éste se podría acreditar contra el IEPS federal hasta un máximo del impuesto local correspondiente a la tasa del 4%.

3. Gravar con IEPS a las pinturas con aerosol, con el objetivo de “desalentar la pinta de bienes inmuebles públicos y privados, en algunos casos monumentos históricos, oficinas, fábricas, casas habitación y medios de transporte público y privado.”<sup>6</sup>

El gobierno de Felipe Calderón podemos decir que se ha desarrollado sobre tres ejes: la seguridad pública y su impulso a la utilización del Ejército en los operativos contra el narcotráfico, con esta medida se pretende recuperar el poder del Estado en todo el territorio nacional y obtener la simpatía de la opinión pública nacional; el mejoramiento de las finanzas del gobierno con las reformas a la Ley del ISSSTE; finalmente, la reforma fiscal.

La propuesta está enfocada en gravar a las empresas y a evasores para elevar la débil recaudación en México, una de las más bajas de Latinoamérica; sin embargo no incluye cambios para dejar de depender de PEMEX, ni la ampliación de la base tributaria, ni cambios a los impuestos a los consumo, particularmente no grava a alimentos ni a medicinas. Se trata de hacer más

---

<sup>5</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op.cit.*, nota 174, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 14.



eficiente la recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas, además de devolver facultades tributarias a los estados.

Ahora bien, una vez que la propuesta de Calderón fue presentada, las reacciones se han manifestado, unas a favor, principalmente en los círculos cercanos al presidente, desde donde se desplegó el operativo mediático que la difundió por todo el país.

Pero en contra se encuentra, en primer lugar y derivado de la propuesta del CETU, la oposición de los empresarios, ya que está claro que ese sector no permitirá que su patrimonio se vea afectado por nuevo impuesto. Afirman que se verán afectados por la propuesta de reforma fiscal enviada por el Ejecutivo, pues coinciden en que es más de lo mismo y los empresarios que siempre pagan. Hipótesis bastante discutible, más aún cuando en el sexenio pasado hubo deducciones millonarias, a tal punto que la Auditoría Superior de la Federación exigió a Hacienda explicaciones por estos privilegios y la evidente falta de equidad del sistema fiscal.

El presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Lorenzo Ysasi, expresó su preocupación por la complejidad que resultará del impuesto de 2.0% para las micro, pequeñas y medianas empresas que no cuentan con un contador y su operación es a través de pagos en efectivo.

El Consejo Coordinador Empresarial, en voz de su presidente, Armando Paredes Arroyo, dijo que la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo federal es políticamente viable, aunque quizá no sea la óptima, ya que puede afectar a sectores que son generadores de empleo.

Por otra parte, fabricantes de pinturas rechazaron el impuesto especial de 50% a sus productos en aerosol, por considerar que desalentará su uso, afectará a pequeños talleres que los utilizan masivamente y no dañará a grafiteros, como lo plantea la Secretaría de Hacienda. Simón Chomer, empresario en el ramo de pinturas, explicó que 90% de las pinturas en aerosol son vendidas a pequeños talleres y para uso en el hogar, mientras sólo 10% se emplea para hacer pintas en bienes inmuebles. Externó que el impuesto no

desalentará las “pintas”, pues una vez que suba la pintura en aerosol, los “vándalos” optarán por otro tipo de artículos para seguir realizando sus grafitis”.

El coordinador de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, Emilio Gamboa, afirmó que no condicionará la aprobación de la reforma fiscal a la resolución de las solicitudes de juicio político en contra de los gobernadores de Puebla y Oaxaca, ni al resultado de las elecciones próximas de gobernador en Baja California. Con lo que no estuvieron de acuerdo otros priístas, como Carlos Chaurand, presidente de la comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, quien manifestó que la advertencia de que los posibles juicios políticos contra los mandatarios Mario Marín y Ulises Ruiz, no propicia los acuerdos.

Andrés Manuel López Obrador, en una reunión en Veracruz, llamó a legisladores de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia a rechazar la propuesta de reforma fiscal, al considerar que generaría un aumento a los impuestos. Superficial en los análisis económicos, el líder de los perredistas es más agudo cuando aborda temas accesibles a la ciudadanía, consideró que para impulsar la economía podrían reducirse sueldos de la burocracia, para enfocar esos recursos en otros rubros.

Visto ese panorama, es evidente que la reforma fiscal tendrá que ser sometida al diálogo y a la negociación para implementarla, recurriendo nuevamente a las alianzas partidistas y a la negociación para la aceptación de la misma.

# Anexos

## Anexo 1. Recaudación impositiva (% del PIB)

Año	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Total
1938	0.6	4.4	5.0
1939	0.6	5.5	6.1
1940	0.8	5.6	6.4
1941	0.6	6.4	7.0
1942	0.8	5.8	6.6
1943	1.8	6.1	7.9
1944	1.7	4.3	6.0
1945	1.5	4.5	6.0
1946	1.5	4.3	5.8
1947	1.6	4.1	5.7
1948	1.5	4.6	5.9
1949	1.9	5.7	7.6
1950	1.9	5.5	7.4
1951	2.3	5.8	8.1
1952	2.4	5.1	7.5
1953	1.9	4.9	6.9
1954	1.8	4.9	6.7
1955	2.3	5.4	7.7
1956	2.5	5.1	7.6
1957	2.4	4.2	6.6
1958	2.2	4.4	6.6
1959	2.2	4.3	6.5
1960	2.3	4.3	6.4
1961	2.4	4.1	6.3
1962	2.5	4.0	6.5
1963	2.6	4.1	6.7
1964	3.0	3.9	6.9
1965	2.3	4.2	6.5

## Anexo 1. (Continuación...)

1966	3.0	4.1	7.1
1967	3.2	4.3	7.5
1968	3.4	4.5	7.9
1969	3.5	4.5	8.0
1970	3.5	4.6	8.1
1971	3.4	4.6	8.0
1972	3.7	4.6	8.3
1973	3.8	5.0	8.8
1974	4.0	5.3	9.3
1975	4.4	6.4	10.8
1976	4.8	5.2	10.0
1977	5.1	6.5	11.6
1978	5.7	6.3	12.0
1979	5.6	7.1	12.7
1980	5.8	9.2	15.0
1981	5.8	9.1	14.9
1982	4.9	10.1	15.0
1983	4.2	13.1	17.3
1984	4.2	12.3	16.5
1985	4.1	12.2	16.3
1986	4.3	10.4	14.8
1987	3.9	11.3	15.3
1988	4.8	13.6	18.5
1989	5.5	5.0	10.5
1990	4.9	5.5	10.4
1991	5.1	5.6	10.7
1992	5.7	6.7	12.4
1993	5.9	6.6	12.5
1994	5.7	7.1	12.8
1995	4.0	5.3	9.3
1996	3.8	5.1	8.9
1997	4.2	5.6	9.8
1998	4.4	6.1	10.5

## Anexo 1. (Continuación...)

1999	4.7	6.6	11.3
2000	4.7	5.9	10.6
2001	4.9	6.4	11.3
2002	5.1	6.5	11.6
2003	4.9	6.2	11.1
2004	4.5	5.5	10.0
2005	4.6	5.1	9.7

---

Fuente: De 1938 a 1988, Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, "La prolongada reforma fiscal de México", *Gaceta de Economía*, Suplemento, año 5, número 9, pp. 7-62.

De 1989, Banco de México, informe anual 1989, México, 1990, p. 129.

De 1990 a 1991, Banco de México, informe anual 1991, México, 1992, p. 192.

De 1992-1993, Banco de México, informe anual 1993, México, 1994, p. 319.

De 1994, Banco de México, informe anual 1994, México, 1995, p. 222.

De 1995 a 2005, Banco de México, informe anual 2005, México, 2006, p. 148.

## Anexo 2. Total de ingresos fiscales (% del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia	29.3	27.7	27.2	27.8	28.9	29.8	30.4	30.2	30.9	31.6	32.1	30.5	31.4	31.6	---	---
Austria	39.6	40.0	41.4	41.9	41.7	41.1	42.4	43.9	43.9	43.5	42.6	44.6	43.6	43.1	---	---
Bélgica	43.2	43.4	43.0	44.5	44.8	44.8	45.0	45.4	46.2	45.7	45.7	45.8	46.2	45.4	---	---
Canadá	35.9	36.4	36.0	35.4	35.2	35.6	35.9	36.7	36.7	36.4	35.6	34.9	34.0	33.8	---	---
República Checa	---	---	---	40.4	38.9	37.5	36.5	36.9	35.5	36.5	36.0	36.2	37.0	37.7	---	---
Dinamarca	47.7	47.1	47.6	48.6	49.5	49.5	49.8	49.6	49.8	50.5	50.1	49.1	48.7	48.3	---	---
Finlandia	44.3	46.0	45.5	44.9	47.0	46.0	47.3	46.5	46.4	46.8	48.0	46.0	45.8	44.8	---	---
Francia	42.2	42.6	42.0	42.3	42.8	42.9	44.1	44.3	44.2	45.2	44.4	44.0	43.4	43.4	---	---
Alemania	35.7	36.0	37.0	37.0	37.2	37.2	36.5	36.2	36.4	37.1	37.2	36.1	35.4	35.5	---	---
Grecia	29.3	29.4	30.4	30.9	31.2	32.4	40.2	34.0	35.9	36.9	38.2	36.6	37.1	35.7	---	---
Hungría	---	45.9	45.7	46.5	44.0	42.4	40.7	39.0	38.8	39.1	39.0	39.0	38.8	38.5	---	---
Islandia	31.8	32.1	33.0	31.9	31.5	32.1	33.3	33.2	36.7	39.5	39.4	37.7	38.5	39.8	---	---
Irlanda	33.5	34.1	34.4	34.4	35.5	32.8	32.9	32.2	31.7	31.9	32.2	30.0	28.7	29.7	---	---
Italia	38.9	39.3	41.7	43.4	41.4	41.2	42.7	44.2	42.5	43.3	43.2	43.0	42.5	43.1	---	---
Japón	29.1	28.7	27.0	27.0	26.0	26.7	26.5	26.8	26.3	25.8	26.5	26.8	25.8	25.3	---	---
Korea	18.9	18.5	18.5	19.0	19.4	19.4	20.0	21.0	21.1	21.5	23.6	24.1	24.4	25.3	---	---
Luxemburgo	40.8	39.1	39.6	41.9	42.0	42.3	42.6	41.7	40.3	40.7	40.6	40.8	41.3	41.3	---	---
México	17.3	17.3	17.6	17.7	17.2	16.7	16.7	17.5	16.6	17.3	18.5	18.8	18.1	19.0	10.-0	10.5
Holanda	42.9	45.3	45.1	45.4	43.4	41.9	41.6	41.9	40.0	41.4	41.2	39.8	39.2	38.8	---	---

**Anexo 2. (Continuación...)**

Nueva Zelanda	37.7	35.9	36.2	36.2	36.8	36.9	35.0	35.3	33.7	33.9	33.3	35.0	34.9	---
Noruega	41.5	41.4	40.7	39.8	41.0	41.1	41.1	41.8	42.7	43.0	43.4	43.8	43.4	---
Polonia	---	34.8	35.7	39.7	37.8	37.0	36.8	36.0	35.3	33.0	34.4	34.7	34.2	---
Portugal	29.2	30.3	32.4	30.9	31.7	33.6	34.4	34.7	34.9	36.0	35.7	36.5	37.1	---
República Eslovaca	---	---	---	---	---	---	---	---	38.3	35.9	32.9	33.0	31.1	---
España	32.1	32.4	33.4	32.5	32.5	31.8	31.5	32.5	32.9	33.9	34.4	34.8	34.9	---
Suecia	53.2	50.7	48.1	46.9	47.3	48.5	50.4	51.7	52.1	52.4	51.8	50.1	50.6	---
Suiza	26.0	25.7	26.2	26.7	27.2	27.8	28.3	27.9	28.9	29.1	30.1	50.1	29.5	---
Turquía	20.0	21.0	22.4	22.7	22.2	22.6	25.4	27.9	28.4	31.3	32.3	31.1	32.8	---
Reino Unido	36.5	35.3	34.3	33.2	33.8	35.1	34.7	35.3	36.5	36.8	37.2	35.6	35.6	---
Estados Unidos	27.3	27.1	26.9	27.1	27.5	27.9	28.3	28.7	29.3	29.4	28.8	26.3	25.6	---
Promedio Unión Europea	39.3	39.4	39.7	39.9	40.1	40.1	41.1	40.9	40.9	41.5	41.0	40.6	40.5	---
Promedio OCDE	34.8	35.1	35.3	35.7	35.7	35.7	36.2	36.3	36.4	36.8	36.7	36.4	36.3	---

Fuente: De 1990 a 2003 OCDE, Estadísticas de desarrollo económico y social, 2006. Disponible en [www.oecd.org.mx](http://www.oecd.org.mx)

De 2004 a 2005, Banco de México, informe anual 2005, México, 2006, p. 146.

# Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios: Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 2003.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp.15-74.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.
- Andrade García P., Graciela, "El blindaje, paracaídas emergente de la política económica zedillista", en Solís de Alba, Ana Alicia, García Márquez, Enrique y Ortega, Max (coords.), *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, ITACA, México, 2000, pp. 37-63.
- Arriola, Carlos, *Los empresarios y el Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Aspe, Pedro, *Economic transformation the Mexican way*, The Mit Press, Cambridge, Massachussets y Londres, 1993.
- Ayala Espino, José, "La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?", en Villareal González, Diana R. (comp.), *La política económica de México en la globalización*, UAM Xochimilco, México, 2000, pp. 139-165.
- Baradach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*, CIDE; México, 1998.
- Boltvinik, Julio, "Trayectoria de dos propuestas de reforma de la Ley del IVA", en Calva, José Luis (coord.), *La economía en el segundo gobierno de Fox*, Memoria del XVIII Seminario de Economía Mexicana, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2003. pp. 247-273.
- Bours Castelo, Eduardo, "Hacia una reforma fiscal integral", *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, julio de 1999, pp. 10-17.
- Bubedo, Mario Gabriel, "Panorámica de la política fiscal en México", *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, núm. 11, edición especial, México, 2000, (disponible en [www.camaradediputados.mx](http://www.camaradediputados.mx)).
- Buendía Laredo, Jorge, "Incertidumbre y comportamiento electoral en la transición democrática: La elección mexicana de 1988", en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 281-310.
- Buganza Salmerón, Gerardo, "Reforma fiscal integral: Bases y objetivos", *El Mercado de Valores*, núm. 7, México, julio de 1999, pp. 38-41.
- Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano: Costos, vulnerabilidad, alternativas*, Fontamara, México, 1993.
- *México más allá del neoliberalismo: Opciones dentro del cambio global*, Plaza & Janés Editores, México, 2001.
- Cansino, César; *La transición mexicana: 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 1996.



- Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesiones partidistas en un congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, enero-junio de 2000, pp. 183-202.
- "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, enero-junio de 1999, pp. 83-128.
- Castañeda, Gonzalo, *La restricción empresarial en la política fiscal: El caso mexicano de 1972-1976*, Universidad de las Américas-Puebla, México, 1978.
- Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho tributario*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- Cobb, R. Y Elder, Ch., Participación política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda", Noema, México, 1986.
- Colmenares Páramo, David, "La reforma tributaria y el pacto fiscal", *El Mercado de Valores*, México, número 7, agosto de 1999, pp. 29-39.
- Colomer, Joseph M., "Gobernanza con poderes divididos", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, México, enero-junio de 2003.
- Córdoba, José, "Diez lecciones de la reforma económica en México", *Nexos*, núm. 158, México, febrero de 1991, pp. 31-51.
- "Primitivismo y demagogia: la crítica obsoleta", *La Jornada*, año tres, núm. 979, México, Distrito Federal, lunes 8 de junio de 1987, pp. 1, 8-9.
- Cuadrado Roura, Juan R. (coord.) et. al, *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997.
- Chávez Gutiérrez, Fernando, La reforma fiscal en México: Algunos elementos para su discusión. Materiales de trabajo número 7, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, octubre de 1999.
- Declaratoria de la XIX reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, Conferencia Nacional de Gobernadores, México, 2004.
- Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajadores de la Primera Convención Hacendaria*, México, Convención Nacional Hacendaria, 2004.
- De la Garza, Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México, 1999.
- Díaz-Cayeros, Alberto, "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, México, julio-diciembre de 2004, pp. 231-261.
- Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Debates, núm. 16, México, 1999.
- Economic survey of Latin America and the Caribbean 1994-1995*, Economic Comisión for Latin America and the Caribbean, Naciones Unidas, Chile, marzo de 1996.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos "In search or reneveu: Tax reform in México under the administración of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin America Studies*, vol. 26, pp 159-190.
- "El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático", *Gaceta de Economía*, suplemento, año 5, núm. 9, pp. 209-225.
- "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: Una explicación política", *El Mercado de Valores*, México, núm. 7, julio de 1999, pp. 18-29.
- y Heredia, Blanca, "Vivir sin impuestos", *Nexos*, núm. 254, Febrero de 1999. p. 11.
- y Nacif Hernández, Benito (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 7-38.
- Estudios Económicos de la OCDE 2002-2003: México-economía*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, vol. 2003, México, enero de 2004.

- Ezcurra, Ana Maria, *¿Qué es el neoliberalismo?: Evolución y límites de un modelo excluyente*, Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires, 2005.
- Fernández Díaz, Andrés et. al., *Política económica*, Mac Graw Hill, Madrid, 1995.
- Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- Fox Quesada, Vicente, *IV Informe de Gobierno*, México, Septiembre de 2004.
- García Bueno, Marco César, "El principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal", en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de reforma fiscal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 45-75.
- García Hernández, Enrique, "Reformas fiscales 2002: temas diversos", *Nuevo Consultorio Fiscal*, año 16, núm. 299, México, febrero de 2002.
- García Sainz, Ricardo, "Reforma fiscal integral para fortalecer los ingresos públicos", *El Mercado del Valores*, año, LIX, núm. 7, México, Julio de 1999. 42-56.
- García Sotelo, Luis, "La reforma fiscal: Análisis de su necesidad y de sus principales propuestas", *Revista de la Universidad del Valle de Atemajac*, año XV, núm. 41, México, septiembre-diciembre de 2001.
- Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne, "La prolongada reforma fiscal de México", trad. de Armado Chacón y Pablo Peña, *Gaceta de Economía*, ITAM, suplemento, año 5, núm. 9, México, pp. 7-62.
- Green Rosario, *Estado y Banca transnacional en México*, Nueva Imagen, México, 1981.
- Gregory, Paul A., *Fundamentos de economía*, Compañía Editorial Continental, México, 1988.
- Guerrero Gutiérrez Eduardo, "Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México", *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, México, enero-junio de 2001, pp. 13-60
- Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.), "La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985", *Obra Conmemorativa del Quintoagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley Federal de Justicia Federal*, México, UNAM, Tribunal Fiscal de la Federación, 1986.
- Guthrie, John A., *Economía*, UTHE, México, 1973.
- Herschel, Federico J., *Política económica*, Siglo XXI, México, 1989.
- Huntington; Samuel P., *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1992.
- Informe anual 1970* Banco de México, México, 1971.
- Informe anual 1989*, Banco de México, México, 1990.
- Informe anual 1991*, Banco de México, México, 1992.
- Informe anual 1993*, Banco de México, México, 1994.
- Informe anual 1994*, Banco de México, México, 1995.
- Informe anual 2003*, Banco de México, México, 2004.
- Informe anual 2005*, Banco de México, México, 2006.
- Informe anual 2003*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.
- Informe de los temas considerados en las propuestas preliminares y/o ejecutivas de las mesas de análisis y propuestas de Convención Nacional Hacendaria*, Convención Nacional Hacendaria, México, 2004.
- Kaatz, Isaac, "Hacia una política fiscal de estabilidad: la reforma del marco institucional", *Gaceta de Economía*, ITAM, suplemento año 5, núm. 9, México, pp. 157-184.
- Kirschen et. al, *Política económica contemporánea*, Oikos Tau, Barcelona, 1968.
- Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Chile, 2004.

- Lasswell, Harold D., "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- López Ayllón, Sergio, *La transformación del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México: La encrucijada entre tradición y modernidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.
- López Hernández, Rosalinda, "Reforma fiscal y federalismo fiscal", en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de reforma fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pp. 72-82.
- Lujambio, Alfonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, México, 2001, pp. 251-282.
- Lustig, Nora, *Mexico: The remaking of an economy*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.
- Margáin Manatou, Emilio, *Introducción a la política fiscal*, Porrúa, México, 1998.
- Martínez Nava, Juan M., *Conflictos Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, Nueva Imagen, México, 1984.
- Medina Núñez, Ignacio, "Estado benefactor y reforma del Estado", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. IV, núm. 11, México, Enero-Abril de 1998, pp. 24-44.
- México: La Política Económica del Nuevo Gobierno*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971.
- Minushkin, Susan y Parker, Charles W., "Relaciones entre la banca y el gobierno: la nueva estructura financiera mexicana", *Política y Gobierno*, vol. IX núm. 1, México, enero-junio, 2002, pp. 181-225.
- Nacif, Benito, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y Gobierno*, vol. IV núm. 1, México, enero-junio de 1997, pp. 115-146.
- "Las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos en México tras el fin del presidencialismo", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México, enero-junio de 2004. pp. 10-40.
- Ortega, Joaquín A., *Apuntes de derecho fiscal*, ITESM, Monterrey, 1946.
- Ortiz-Mena, Tania, *Políticas petroleras en México*, Universidad Iberoamericana, México, 1993.
- Paoli Bolio, Francisco José, "La historia reciente de la Cámara de Diputados", *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, núm. 15, México, agosto de 2000, (disponible en [www.camaradediputados.mx](http://www.camaradediputados.mx)).
- Pastor, Robert A.; "Pos-revolutionary Mexico: the Salinas opening", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, núm. 3, 1990, pp. 1-22.
- Peñaloza Méndez, Andrés, "Deuda pública y reforma fiscal", en Calderón Suárez, Jorge A. (coord.), *México: reforma fiscal, política económica y deuda pública: Análisis y alternativas*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Grupo Parlamentario Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002, pp. 25-28.
- Perticorari, Néstor René y Hauque, Sergio Miguel, *Introducción a la economía*, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, México, junio de 1995.
- Presidencia de la República, Informe de rendición de cuentas, primera etapa: 2000-2005, México, 2006.
- Producto bruto Interno y series básicas, 1895-1967*, Banco de México, Departamento de Estudios Económicos, México, 1969.

- Przeworski, Adam, *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza Editorial Mexicana. México, 1990.
- Rebolledo Herrera, Oscar, *Principios de derecho fiscal en el Estado de Tabasco*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- Reforma fiscal integral*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2000. (disponible en [www.camaradediputados.mx](http://www.camaradediputados.mx)).
- Rey Romay, Benito, "Caracterización económica, social y política de México al inicio del segundo año del actual periodo presidencial", en Calva, José Luis (coord.), *La economía en el segundo gobierno de Fox*, Memoria del XVIII Seminario de economía mexicana, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2003, pp. 193-251.
- Reyes López, Mauricio, "El cabildeo en la división de poderes", *Debate Legislativo*, Cámara de Diputados, núm. 15, México, agosto de 2000, (disponible en [www.camaradediputados.mx](http://www.camaradediputados.mx)).
- Rivera Sánchez, José Abel, "Cambio institucional y democratización de la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, México, julio-diciembre de 2004, pp. 263-299.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Harla, México, 1993.
- Rosas Sánchez, Javier, "Liberalización política y reforma económica en México: 1988-1992", *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 12, UNAM y FCPyS, México, octubre-diciembre, 1995, pp. 47-60.
- Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, El Colegio de México, Estudios Internacionales, México, 2001.
- Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, 2002.
- Ruiz, Tomás, "El sistema fiscal mexicano: avances y retos", *El Mercado de Valores*, México, número 7, Julio de 1999, pp. 3-9.
- Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A., "la implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 15-72.
- Salinas Callejas, Edmar y Tavera Cortés, María Elena, *La transición de la economía mexicana 1982-2000*, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, México, 2002.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", *Nexos*, núm. 148, México, abril de 1990, pp. 27-32.
- Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho tributario*, Tomo I, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- Schuster Fonseca, Juan, *La reforma del Estado y las nuevas formas de gestión pública: 1983-1993*, (disponible en [www.uv.mx/iesca/revista/SUMA029.html-48k](http://www.uv.mx/iesca/revista/SUMA029.html-48k)).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, 1999, serie debates, núm. 16.
- Tello, Carlos, *La política económica de México: 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Torres Espinosa, Eduardo. *Bureacracy and politics in México. The case of de Secretary of Programming and Budget*, Ashgate, Inglaterra, 1999.
- e Islas, Rubén, "La Convención Nacional Hacendaria: De la reforma fiscal a la sucesión presidencial", *Excelsior*, México, miércoles 7 de julio de 2004, p. 15-A.
- e Islas, Rubén, "La Convención Nacional Hacendaria: La Conferencia Nacional de Gobernadores", *Excelsior*, México, miércoles 26 de mayo de 2004, p. 14-A.

- e Islas, Rubén, “La Convención Nacional Hacendaria: Primero hay que aprender a gastar”, *Excelsior*, México, jueves 26 de agosto de 2004, p. 13-A.
- Vuskovic, Pedro, “¿En lugar del neoliberalismo?”, en de la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, La Jornada-UNAM, México, 1994.
- Weintraub, Sydney, “The mexican economy: Life after devaluation”, *Current History*, vol. 94, núm. 510, Marzo de 1995, pp. 108-113.
- Whitehead, Lawrence, “La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y porqué?”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XX, núm. 3, México, Enero-Marzo de 1980, pp. 485-513.