



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN

**HACIA UNA REFORMA HACENDARIA
INTEGRAL CON ENFOQUE DISTRIBUTIVO**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

EDUARDO RIVADENEYRA FARRERA



ASESOR: DR. FRANCISCO PEREZ HERNANDEZ

EDO. DE MEXICO

MARZO DE 2010



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.

AGRADECIMIENTOS

A Valentina mi querida esposa,
compañera y guía de mi familia.
Gracias por todo tu apoyo.

Al Dr. José Narro Robles,
Rector de nuestra casa máxima de estudios,
por su preocupación y esfuerzo por hacer
de la Universidad Nacional Autónoma de
México, la mejor Universidad pública del mundo.

A la Dirección de la Facultad de Estudios
Superiores Acatlan, por el esfuerzo
académico y atención a la problemática
social, que está realizando.

A mi gran amigo y compañero de lucha,
Lic. Luis Aveleira Santos, por su invaluable ayuda,
comentarios, así como permitirme el acceso a su
extensa biblioteca.

Al Lic. Francisco Pérez Hernández
por su paciencia y orientación.

A mis hijos Carla y Eduardo.

Indice

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO	
LA POBREZA EN MEXICO Y LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA	15
1.1. <i>Reflexión acerca de la epistemología</i>	15
1.2. <i>De cómo surgió el concepto institucional de pobreza.</i>	16
1.3. <i>Concepto de pobreza</i>	18
1.4. <i>Medición de la desigualdad</i>	20
1.5. <i>Medición de la pobreza</i>	21
1.6. <i>Marginación</i>	23
1.7. <i>Vulnerabilidad social</i>	24
1.8. <i>Índice de Desarrollo humano</i>	25
1.9. <i>Política económica</i>	26
1.10. <i>Política fiscal</i>	28
1.11. <i>Redistribución del ingreso</i>	29
1.12. <i>Política social</i>	31
1.13. <i>Políticas públicas</i>	33
1.14. <i>Federalismo fiscal</i>	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
DESEQUILIBRIO DEL INGRESO – POBREZA Y RIQUEZA EN EL MUNDO	40
2.1. <i>Ingreso y pobreza</i>	40
2.2. <i>Desequilibrio en el ingreso per capita mundial</i>	45
2.3. <i>El saldo negativo en mínimos de bienestar</i>	47
2.4. <i>La riqueza en el mundo</i>	53
2.5. <i>La perspectiva de la pobreza en el corto plazo</i>	56
2.6. <i>Delimitación conceptual del problema de estudio</i>	59

CAPÍTULO TERCERO	<i>Página</i>
LA POBREZA Y DESIGUALDAD POR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO	61

3.1. <i>La pobreza en un problema ancestral de Latinoamérica y México</i>	61
3.2. <i>Evolución de la política social en México</i>	64
3.3. <i>El rostro contemporáneo de la pobreza en México</i>	68
3.4. <i>El costo social de la pobreza</i>	74
3.4.1 <i>Concentración del ingreso</i>	74
3.4.2 <i>Segmentos poblacionales vulnerables</i>	75
3.4.3 <i>Demografía y subempleo</i>	78
3.4.4 <i>Desaliento e improductividad agropecuaria</i>	80
3.4.5 <i>Educación</i>	83
3.5. <i>Crítica a la política social del gobierno mexicano</i>	84
3.6. <i>Distribución desigual en el mundo</i>	88
3.7. <i>Desvinculación del sistema educativo con la planta Productiva</i>	90
3.8. <i>Desigualdad laboral</i>	93
3.9. <i>Desigualdad educativa</i>	94
3.10. <i>Desigualdad económica</i>	101

CAPÍTULO CUARTO	
ESCASO EFECTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICA Y FISCAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD DEL INGRESO EN MEXICO	106

4.1. <i>El Estado de Bienestar</i>	106
4.2. <i>Los principios de política económica del Estado contemporáneo</i>	109
4.3. <i>El ingreso, su distribución como parte de la política fiscal</i>	111
4.4. <i>El sistema tributario mexicano</i>	115
4.5. <i>El presupuesto en México como elemento de redistribución del ingreso</i>	120
4.6. <i>El federalismo fiscal como esquema de redistribución del Ingreso</i>	125

CAPÍTULO QUINTO	<i>Página</i>
CRISIS DEL SISTEMA HACENDARIO Y SU REFORMA REDISTRIBUTIVA DEL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO	134
5.1 <i>Crítica al sistema tributario mexicano</i>	134
5.1.1 <i>Problemática económico – estructural</i>	136
5.1.2 <i>Problemas jurídico-político-administrativos de la tributación</i>	140
5.2 <i>La crisis presupuestal</i>	145
5.3 <i>Agotamiento del esquema actual del federalismo fiscal</i>	149
5.4 <i>Fracaso de la política impuesta por el Fondo Monetario Internacional</i>	152
5.5 <i>Reformar el sistema tributario, ¿hacia dónde?</i>	157
5.5.1 <i>La tendencia hacia una reforma tributaria</i>	158
5.5.2 <i>Una reforma hacendaria con objeto redistributivo</i>	162
CONCLUSIÓN	
NECESIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA INTEGRAL REDISTRIBUTIVA	166
BIBLIOGRAFÍA	173
CUADROS	
01. <i>Población que percibe menos de un dólar americano diario</i>	41
02. <i>Evolución histórica del ingreso per cápita relativo en varias regiones del mundo</i>	44
03. <i>Causas principales de muerte en el mundo</i>	52
04. <i>Estimación de los gastos fiscales en México 2006 – 2007</i>	139

GRAFICOS

Pagina

<i>01. Incremento del ingreso per capita por región 1975 – 1995</i>	<i>46</i>
<i>02. Diagrama de países en riesgo</i>	<i>58</i>

INTRODUCCIÓN

Antecedentes:

El siglo XX es el de los mayores descubrimientos y avances científicos a lo largo del desarrollo de la humanidad, con proezas tan grandes como el arribo del primer ser humano a nuestro satélite natural, la clonación, el genoma humano, el avance tecnológico en comunicaciones, informática, robótica y otros que sobresalen y hacen palidecer el tiempo anterior a la centuria precedente.

En contraposición ha sido imposible para el hombre vencer la desigualdad y la pobreza extrema. El escenario común para esta generación son las guerras, el hambre, la peste, así como la presencia de patologías incurables para las que no existe remedio.

Miles de personas mueren a diario, la carencia de mínimos de bienestar para muchos pueblos sobre todo en África, Asia y Latinoamérica son presentes.

Como bien afirmó un ilustre autor, el pauperismo sólo es físico y palpable en indicadores, sino que se padece de una pobreza de imaginación y estrategias para contener los crecientes niveles de desigualdad en el sistema capitalista.¹

El tratamiento del tema de la pobreza no es el asunto toral del presente estudio, sin embargo, fue imposible resistir la inquietud de hacer un planteamiento expositivo e incluir un resumen sobre ello y los efectos de la desigualdad, porque independientemente de la extensión del tema, el cúmulo de estudios y publicistas, además de la multiplicidad de enfoques, tanto sociológicos como económicos, estimé prudente retomarlo para demostrar que las políticas públicas en México y Latinoamérica son insuficientes y que han fracasado en un espacio temporal que remonta las tres décadas anteriores y lo que va de esta. Además, de las lecturas y el análisis realizado, observé que el problema no parte únicamente de los aspectos laboral, educativo y de las relaciones entre ingreso y sociedad, sino del papel mismo que juega el Estado, de sus ingresos de las formas como se presupuesta el gasto y de otros elementos de política hacendaria.

¹ TOFFLER Alvin y Heidi .- *La Revolución de la riqueza*. Ramdon House Mondadori. Madrid, 2006, pp. 395 y 396

Quiero resaltar con ello, que en el inicio del presente trabajo, el propósito y la hipótesis central, estuvo diseñada para demostrar la necesidad de reorientar las políticas públicas hacia una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, el acopio de fuentes informativas, la consulta de materiales y el estudio de distintos trabajos me llevó al replanteamiento del tema, así como el enfoque de esta tesis, en el que, el sistema político mexicano, atraviesa por una crisis financiera que requiere no sólo del análisis, sino también de medidas urgentes e impostergables.

Planteamiento del problema de estudio

El reto del presente estudio lo constituye la incapacidad institucional, el fracaso de sus acciones y del enfoque donde los mecanismos adoptados insisten en el fundamento del trabajo subsidiado, del ingreso otorgado como dádiva y de un esquema que no ha vencido del todo al Estado paternalista, subsanador que como bien lo llamó el premio Nobel mexicano: persiste en ser el ogro filantrópico.²

El sistema mexicano de prestaciones acusa un desbordamiento, las instituciones de seguridad social se encuentran en quiebra financiera y agobiada por la sobresaturación de personal que requieren atender, teniendo su capacidad de atención rebasada. Los pobres aumentan cada día más, el desempleo se agudiza y, el Estado mexicano es insuficiente técnica y económicamente para enfrentar la aguda crisis que se plantea.

Tal incapacidad a ojos vistos es manifiesta, implica encauzar la necesidad social a través de un replanteamiento de las relaciones económicas entre el Estado y los contribuyentes, entre el gobierno y los distintos actores sociales.

Los crecientes niveles de pobreza extrema reclaman un razonamiento de los enfoques empleados durante el siglo XX y lo que va del presente, con el fin de establecer el planteamiento de políticas públicas capaces de dar respuesta a este flagelo que en un futuro mediano puede ser causante de un estallido social.

² PAZ Octavio.- <<Vuelta a El Laberinto de la Soledad>> *El ogro filantrópico*. Seix Barral. Biblioteca del Bolsillo, Barcelona España, 1990, p. 36

Con tal idea, el presente trabajo establece la relación entre tres elementos: la pobreza, la desigualdad y la distribución del ingreso; concluyendo que con los dispositivos actuales, con que el Estado opera estos factores, son insuficientes e ineficaces para una mejor distribución del ingreso.

Objetivos

A través del presente estudio mi objetivo es demostrar que los intentos realizados por mejorar el ingreso *per capita* nacional son inciertos si no se vinculan a una mejor distribución del ingreso y que el concepto gubernamental del combate a la pobreza, es disfuncional ante la magnitud superior del problema.

Primeramente, se hace un análisis de la desigualdad de los ingresos, tanto en México como en América Latina.

Una vez analizadas las causas de dicha desigualdad, el presente trabajo tiene por objeto plantear la necesidad de una Reforma Hacendaria Integral con Enfoque Distributivo.

De igual manera, como objetivo específico, se reflexiona sobre las causas que han provocado la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres en nuestro país, que hace urgente una Reforma Hacendaria.

En suma, debemos encontrar salidas dentro de un capitalismo globalizado de corte imperialista, donde no es posible ni la expropiación de la riqueza ni la estatización total.

La hipótesis

De ahí que hice un replanteamiento de la hipótesis del presente trabajo que versa en torno al fenómeno ancestral de la desigualdad y la inequitativa distribución del ingreso en nuestro país, así como *la incapacidad del Estado mexicano para atender el problema con un criterio estructural que parte del ingreso de la nación, de sus mecanismos para redistribuir dicho ingreso nacional, que lamentablemente la pobreza crece en forma exponencial cuando el ingreso no tiene incrementos, debido a visión patrimonialista de Estado que abandonó el concepto benefactor pero no lo sustituyó con un mecanismo articulado para remontar la crisis social que se presenta.*

Dicha hipótesis lleva a la necesidad de demostrar que los instrumentos adoptados hasta ahora para el combate a la pobreza son ineficaces y que en un análisis somero se muestran la crisis que enfrentamos como nación para vencer la inequidad en la distribución del ingreso.

Concluyendo, que de no llevarse a cabo una Reforma Hacendaria Integral con Enfoque distributivo, se continuará generando una mayor brecha de ingresos entre ricos y pobres, que podría culminar con graves y profundos problemas sociales. Es de destacar que existe en nuestro país más de treinta millones de mexicanos que se encuentran viviendo en condiciones de pobreza extrema.

El procedimiento del problema de estudio

A fin de mantener una estructura congruente y por la complejidad del problema de estudio, de sus componentes teóricos, así como su interrelación con el entorno social, estimé procedente iniciar con un marco teórico – conceptual – epistemológico cuyo objeto es determinar el significado y correlación entre los distintos conceptos utilizados en la presente tesis y determinar los principios categóricos empleados a lo largo de esta investigación.

Con tal idea, se propone en el *primer capítulo* la convención del significado que para el presente estudio tienen diversos vocablos a los que se hace referencia a lo largo del presente escrito.

Con el fin de dar fluidez al tratamiento de los temas, incisos y sub-incisos que abarcan la presente investigación, se estimo oportuno insertar en el primer capítulo los conceptos a fin de evitar en lo subsecuente las llamadas sobre distintos aspectos de definición tanto de los términos como de los significados que cada autor consultado les concede.

Luego entonces, el marco conceptual ha sido dividido en cuatro partes: la primera (*inciso 1.1.*) trata del significado y reflexión sobre lo que comprendemos como epistemología, toda vez que a lo largo de este capítulo hablaremos de definiciones, conceptos y acepciones.

La segunda (*incisos del 1.2 al 1.8*) toca los conceptos correspondientes a la pobreza, marginación y otros más evolucionados conforme a las teorías del desarrollo social y económico de los países hasta llegar al índice de desarrollo humano, medida que convino la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La tercera parte (*incisos 1.9, 1.10*) aborda los conceptos relativos a las definiciones de índole económica, toda vez que forman parte del sistema político de las naciones y su referencia es obligada para nuestro tema por las decisiones de orden público que representan los instrumentos de manejo financiero y económico en las naciones.

Por otra parte, el inciso *1.11* establece la imperiosa necesidad de la redistribución del ingreso, como consecuencia de esto se plantea la necesidad de una reforma estructural de Estado, en particular una Reforma Hacendaria Integral con Enfoque Distributivo.

El inciso *1.12*, se refiere a las políticas públicas, concepto moderno referente a las decisiones y programas gubernamentales. A su vez, el inciso *1.13* toca un aspecto toral para el objetivo del presente trabajo.

El *segundo capítulo* es un diagnóstico a partir del ingreso en el mundo, en el que mostramos con cifras reales la inequitativa distribución del ingreso en el planeta, la escasez de mínimos de bienestar, así como el reporte de la concentración de la riqueza en unos cuantos países, para concluir con la perspectiva contemporánea y el riesgo que ello implica.

El *tercer capítulo* es una exposición sintética sobre la caótica situación mundial que se enfrenta por los altos niveles de pobreza en la humanidad, con un énfasis en México y el Latinoamérica. En este apartado también se hace una rememoración de la política social mexicana en su intento por contener los niveles de pobreza y los niveles actuales que muestran un retroceso y un estancamiento marcados para concluir con el costo social de la pobreza.

Así mismo se sintetiza los efectos y consecuencias de la desigualdad social en el mundo y luego tal efecto en los planos educativo, laboral y económico en México, en un escenario que retoma el período de los últimos quince años, además de mostrar el efecto de una generación perdida para un país pobre como el nuestro.

A lo largo del *cuarto capítulo* se aborda el tema concerniente a la política económica, sus elementos y su intención distributiva, además de un análisis de los instrumentos del Estado mexicano para efectuar la distribución del ingreso a partir de su sistema tributario, del esquema presupuestal y de los mecanismos de federalismo fiscal vigentes.

El *capítulo final* es una crítica al sistema hacendario nacional y muestra sus debilidades en los aspectos de ingreso, presupuesto, federalismo fiscal a la vez que enfatizamos la necesidad de una reforma integral del sistema hacendario puesto que las reformas tributarias solo sirven para elevar el impuesto, pero no contribuyen a solucionar los problemas de fondo.

Asimismo, enfatizamos como conclusión la necesidad de una reforma hacendaria integral con enfoque redistributivo del ingreso.

Nuestro punto de partida metodológico es el procedimiento exegético, mediante el análisis de contenido y la interpretación del problema, en cuanto a su contexto y características.

Utilizamos el método de análisis, procesamiento y síntesis de información para establecer un enfoque de investigación de tipo deductivo, es decir, de lo general a lo particular.³

³ ROJAS SORIANO Raúl .- *Guía para realizar investigaciones sociales*, UNAM. 1981, pp., 90,91 y ss.

CAPÍTULO I

LA POBREZA EN MEXICO Y LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA.

1.1 Pobreza, marco conceptual

El marco teórico parte de una reflexión epistemológica para iniciar el desenvolvimiento de las ideas principales con el concepto de pobreza e incluye otros más considerados como fundamentales: los de orden social, económico y hacendario hasta concluir con el tema pendiente del federalismo fiscal.

Ello por economía metodológica con el fin de no incluir en cada capítulo aspectos referenciales de concepto y definición, pues al realizar la compilación de los materiales bibliográficos y las referencias que sirvieron de base para el desarrollo de la presente investigación, fue posible constatar que para un concepto existen diferentes acepciones.

Se Consideró oportuno iniciar el planteamiento conceptual de esta obra con la mención de que fueron tomados en cuenta los tres principios básicos del sistema axiológico que son la coherencia, la exhaustividad y la exactitud, con objeto de que la selección, el orden y análisis de los términos contenidos en el presente capítulo se consideraron como un punto de referencia inicial para establecer el orden de las ideas y dar un manejo completo a cada definición a la vez que sea lo más objetivo posible para nuestro fin.

Si se entiende por epistemología como teoría del conocimiento⁴, o bien como los fundamentos sobre los que descansa el conocimiento científico⁵, por fuerza los conceptos contenidos en el presente apartado inician con esta consideración, además que su análisis busca preservar la visión de lo general a lo particular, respetando siempre las variables ofrecidas por las distintas fuentes.

El manejo de la parte teórica en este apartado trata de llegar precisamente a lo que debemos entender por cada concepto aquí descrito, en relación con campos de estudio como la teoría del desarrollo económico y social.

⁴ ABBAGNANO Nicola.- *Diccionario de Filosofía*, 1ª Edición. F. C. E., México, 1966, p. 417

⁵ *Pequeño Diccionario Larousse*, Ed. Larousse, Barcelona, 1972, p. 361

1.2. De cómo surgió el concepto institucional de pobreza.

Desde el punto de vista histórico, es conveniente recordar que la distinción entre riqueza y pobreza surge con autores como David Ricardo⁶ o Adam Smith⁷, quienes sustentan como tesis que la riqueza de las naciones parte del concepto acumulativo que suma trabajo, tierra y capital que producen a su vez un producto social.

Esta explicación obedece porque la carencia o insuficiencia de estos elementos, esto es, lo contrario a la riqueza es lo que los autores mencionados determinaron dentro de la teoría económica clásica como pobreza.

Atendiendo a tal discurso, los hoy llamados países industrializados y desarrollados en Europa, alcanzaron condiciones económicas de una renta media para sus habitantes desde mediados del siglo XIX, de tal forma que al arribar hacia la mitad del siglo XX su ingreso *per capita* superaba ya los 1,500 dólares por año.⁸

Sin embargo, es conveniente recordar que después de la II Guerra Mundial, y para ser concretos en 1947, en la Conferencia de Bretton Woods, así como la transformación del mundo colonial en naciones libres, el mundo occidental planteó el surgimiento de dos organismos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Desde ese entonces, se dio la clasificación de países industrializados, de países en vías de desarrollo y subdesarrollados.

A partir de ese momento se reconoció que más de las dos terceras partes de las naciones del planeta registraban índices de pobreza entre sus habitantes. Con ello fue posible identificar la geopolítica del subdesarrollo, y lo que es más, en el contexto de los organismos internacionales comenzaron a surgir las definiciones que enmarcaron la teoría del desarrollo, de combate al pauperismo y la declaratoria de los mínimos de bienestar.

Durante la época de la llamada Guerra Fría, los bloques socialista y capitalista imprimieron para los países bajo su égida, los modelos, la teoría y los planes que mejor creyeron para combatir el atraso social y económico de las naciones bajo sus respectivas influencias.

La teoría económica ha evolucionado en dos siglos y medio, lo que no, en el transcurso pasado de la civilización. A la teoría clásica se opone el modelo

⁶ RICARDO David.- *Principios de economía política y tributación*, trad., de Broc Juan, et., al., F. C. E., México, 1959

⁷ SMITH Adam.- *La riqueza de las naciones*, F. C. E. México 1973,

⁸ SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro.- *El subdesarrollo americano y la teoría del desarrollo*, 9ª edición, Siglo veintiuno editores, México, 1976, p. 44

marxista que opone como premisa fundamental la explotación del hombre por el hombre, y la división en dos estratos sociales diferenciados y en pugna histórica: la burguesía y el proletariado.

Para Marx, el proletariado es de entrada, la clase pobre, oprimida, sin beneficio de la riqueza, por tanto miserable en cuanto a la formación y la cultura, por lo cual ignora y no es consciente de su postración.⁹

Es innegable que Marx contribuyó a las ciencias sociales al aportar conceptos tan importantes como “el cambio social” y “el análisis crítico del funcionamiento del capitalismo”.

Marx establece como ley del desarrollo histórico de la humanidad una conceptualización sociológica que integra orgánicamente en el sentido lato de la expresión la sociología, el derecho, la economía y en general la rama social del conocimiento humano, que no es otra cosa sino el llamado concepto *materialista de la historia*.¹⁰

Desde luego, tal análisis implica como solución —entre otros aspectos— una conceptualización de vida, la disolución del estado capitalista, la extinción de la propiedad privada, el sentido comunal de la producción, un cambio radical en el modo de producción y una dictadura del proletariado que ejerce el poder en forma directa, donde la totalidad de la población accede a los beneficios de la riqueza colectiva. En el comunismo la pobreza es desterrada por siempre y para siempre porque la colectividad asume la titularidad en la solución de las necesidades sociales y estandariza el consumo, así como los mínimos de bienestar que garantiza para todos sin excepción.

Luego entonces, en la teoría y práctica marxista la pobreza no existe como tal, es atacada en forma originaria mediante la expropiación de los bienes en beneficio de todos, y la distribución equitativa de la riqueza social, mediante el reconocimiento jurídico y legal de todos para acceder y disfrutar de los servicios que la riqueza misma genera, en forma efectiva y para la totalidad de la población.

En forma por demás anecdótica, es importante, traer a colación que el artículo 120 de la Constitución de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, declaraba la concesión de bienes materiales y asistenciales a todos los ciudadanos por parte del Estado, a la vez que el salario no era objeto de gravamen, de acuerdo con el “Decreto sobre la asistencia social a las personas ocupadas en el trabajo asalariado”, obra debida al propio Lenin.¹¹

⁹ MARX Karl.- *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1858- Obras completas*, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1971, pp. 325 – 358

¹⁰ ENGELS Federico.- <<En los funerales de Marx>>- *Obras completas*, tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1967, p. 297

¹¹ GRIGORIAN L. y DOLGOPOLOV Y.- *Fundamentos del Derecho Estatal Soviético*, <<Decreto del 15 de noviembre de 1921>> Ed. Progreso, Moscú, 1972, p. 171

En las dos últimas décadas del siglo XX quedó demostrado históricamente que el modelo económico socialista de corte cerrado quedó rebasado ante la globalización de la economía mundial y sus dirigentes no pudieron ni supieron prever el futuro. Sucumbió porque no comprendió los vientos de cambio sobre el mundo.

La pobreza en una perspectiva global, es un fenómeno con multiplicidad de causas, pero sin duda, su ahondamiento ha surgido del modelo de exacción y endeudamiento endémico de las naciones más pobres.

De la pobreza es imposible salir, sin la presencia de factores que permitan generar riqueza, por otro lado, las metrópolis económicas del mundo le adjudicaron al Sur toda la carga del ajuste de una economía mundial deteriorada e inequitativa mientras ellos seguían creciendo.

El debilitamiento de los países del Tercer Mundo debido a la crisis de la deuda y los precios bajos de las materias primas fue aprovechado también por del Norte como oportunidad para influir en sus opciones internas e imponerles valores, políticas concesiones y modelos determinados desde afuera. Los costos sociales y políticos de medidas inadecuadas fueron pagados por los países en vías de desarrollo. Por otro lado, si se generaba alguna inestabilidad también eso era aprovechado por el Norte como una oportunidad más de intervención.¹²

Por otro lado, el programa de gobierno no puede limitarse a las ideas de un solo individuo, llámesele presidente de la república, o a un solo grupo, que labore en secreto el desarrollo o programa del país, si no que el combate a la pobreza debe ser el resultado de una campaña en que el gobierno dialogue con el pueblo, consulte con los técnicos, estudie los diversos aspectos de cada problema, y logre un plan de acción coherente, y llegue con la nación entera a convicciones firmes y compromisos concretos.

1.3. Concepto de pobreza

La idea más reconocida por la totalidad de los tratadistas es la que la define como el *"...Estado del que carece de lo necesario para vivir..."*¹³

A principios del siglo XX, Seebohm Rowntree definió a las familias en situación de "pobreza primaria" como aquellas *"...cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física"*¹⁴.

¹² THE CHALLENGE OF THE SOUTH.- *The Report of the South Comission*, New York, Oxford University Press, 1990, pp. 84 y 93.

¹³ *Pequeño Diccionario Larousse*, op. cit., nota 5, p. 697

¹⁴ SEN K. Amartya .- Tomado de su obra *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, p. 4, www.eumedet.net

Este concepto se conoce como enfoque biológico que ha quedado rebasado ante los hitos de la investigación y el enfoque social toda vez que alude a los mínimos de bienestar, los cuales son cambiantes y no son homogéneos para todas las sociedades, ni grupos étnicos, a la vez que tanto los patrones alimenticios como los de vivienda cambian de país a país.

Ha evolucionado con el paso de las distintas teorías sociales. Hace cuarenta años, se asociaba a los niveles de ingreso *per capita* de cada país, y se adoptó el criterio transmitido por la teoría económica que quienes captaran menos de USD 300 anuales, se sumaba a la lista de pobres.

Durante la década de los 80, el concepto basado únicamente en el ingreso nacional y su desagregación por persona, quedó fuera de actualidad, pues en una nueva tendencia, la ONU adoptó una definición más amplia, al asociarlo con la calidad de vida de los individuos y su acceso a los mínimos de bienestar, así como su desarrollo humano.¹⁵

Al respecto, Carlos Blanco opina al referirse a la pobreza, que el problema de la misma no es el problema de los pobres de siempre; si no que las sociedades continúan generando mayor número de pobres. Es un proceso que día con día aumenta las diferencias entre ricos y pobres, sin que los llamados esfuerzos de modernización, logren una mas justa distribución, sin que dichos esfuerzos logren avances humanitarios visibles.¹⁶

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), entre 1990 y hasta el año 2006, mantuvo como prioridad el desarrollo humano en las naciones, a tal grado que todos sus informes anuales durante esos dieciséis años, compilaron los informes anuales sobre pobreza y condiciones de vida, hasta el año 2008 en que su informe anual cambió radicalmente para convertirse en un llamado a la comunidad internacional ante el cambio climático.

Por otro lado Martin Rein, al referirse a la pobreza, concluye que la sociedad no debe permitir que las personas lleguen a ser tan pobres, al grado de causar dolor a la sociedad, independientemente que por sus bajos ingresos crean problemas para quienes no so pobres, siendo esto una causa que limita el desarrollo.¹⁷

¹⁵ ZUMBADO Fernando.- en Kliksberg Bernardo, (Comp), *Pobreza: un tema impostergable, Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNDU – CLAD – F. C. E.- México, 1993, p. XV

¹⁶ BLANCO Carlos.- en Kilksberg Bernardo, (Comp), op., cit., nota 15 , p. XXI

¹⁷ REIN Martín- <<Problems in the Definition and Measurement of Poverty>>, en Peter Townsend, *El concepto de la pobreza*, Heineman, Londres, 1971, p. 46. .

A dicho autor se debe la clasificación en tres niveles de gravedad la pobreza: subsistencia, desigualdad y externalidad, este último es el grado máximo o el de la llamada pobreza extrema.¹⁸

En la actualidad, el término pobreza engloba tres tipos de situaciones: la pobreza estructural, la llamada nueva pobreza que proviene del crecimiento demográfico y la vulnerabilidad social.

1.4. Medición de la desigualdad

Como medida de evaluación para determinar el grado de desigualdad y de la disparidad en el ingreso en la totalidad de los países, se convino en adoptar dos indicadores que forman parte de los conceptos básicos de teoría económica. Ellos son la Curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini.¹⁹

La Curva de Lorenz, constituye la representación gráfica de la desigualdad de la distribución de la renta o mejor dicho, mide los porcentajes de renta acumulados por los percentiles de población.

El Índice Gini, es un índice de concentración de la riqueza basado en las curvas de Lorenz, su valor estará entre cero y uno. Cuanto más próximo a uno sea el índice Gini, mayor será la concentración de la riqueza; cuanto más próximo a cero, más equitativa es la distribución de la renta en ese país.

Existe un tercer medio de medición, es el llamado Índice de convergencia sigma que mide la evolución temporal de la desigualdad expresado a través de la desviación estándar del logaritmo de las rentas familiares.²⁰

A través de la Curva de Lorenz y del Coeficiente de Gini, es posible establecer los indicadores de pobreza más comunes, como la tasa de pobreza que es el porcentaje de individuos o familias cuyos niveles de renta no alcanzan una cifra establecida como umbral para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Esto es, determinan si se cubren necesidades básicas, o bien la modificación periódica en función de la inflación y del propio concepto de pobreza.

Tiene como aporte metodológico que es un indicador relativo a través del porcentaje de de la renta media de la población, así como la equidad categórica

¹⁸ Idem

¹⁹ BROGHAM Winston.- *Fundamentos de Administración Financiera*, 3ª edición, Mc Graw Hill Editores. México 1990, pp. 325 - 343

²⁰ www.Wikipedia.com , 2009

planeada como el medio para dividir por niveles de ingreso un conglomerado demográfico.

1.5. Medición de la pobreza

La manera más común de medir la pobreza es a través de los niveles de ingreso o consumo, esto es, con lo que debe contar para la satisfacción de sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le suele denominar "línea de pobreza", misma que es modificable en tiempo y espacio de acuerdo con la definición de lo que es necesario para la vida humana.

Hasta ahora, los especialistas distinguen tres metodologías para efectuar la medición de la pobreza:

- a. El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ,
- b. El Método de Línea de Pobreza (LP).
- c. Método integrado de Medición de la pobreza (MIT)²¹

De acuerdo con Eramis Bueno, el primer método es así llamado por efectuar la medición directa de la pobreza estructural y consiste en efectuar la medición desde varios ángulos, evalúa necesidades básicas insatisfechas cuando presenta carencias en alguno de las siguientes condiciones: niveles críticos de hábitat de los hogares, como hacinamiento crítico, viviendas inadecuadas, de insuficiencia en el acceso a la educación básica y una potencial incapacidad de los hogares, con una alta proporción de miembros inactivos y por consiguiente una alta dependencia económica, de obtener ingresos suficientes para una subsistencia adecuada, esto es ocasionado como consecuencia de la desigualdad en el empleo que se traduce en la falta de educación del jefe del hogar.²²

El segundo, se traduce en analizar si los ingresos de un hogar son suficientes para cubrir el costo de la canasta básica, misma que puede ser una canasta básica alimentaria (CBA) y otra de bienes y servicios no alimentarios (CNA)²³.

²¹ BUENO SÁNCHEZ Eramis .- *Pobreza y vulnerabilidad en la era de la globalización e Información*, Programa de Población y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, pp. 3 y 4

²² Idem

²³ Idem.

En ambos casos, el concepto de pobreza así como su medición, están ligados íntimamente a la insatisfacción de necesidades básicas para la vida humana, ya sea por ausencia o por insuficiencia de recursos.

De igual manera, la pobreza es consecuencia de la privación de las necesidades básicas; sin embargo, también puede enfocarse como la carencia de los medios para satisfacer esas necesidades, como consecuencia de un empleo remunerado, de disponibilidad de activos, fondos sociales de consumo, etc.

Eramis Bueno, al referirse al método integrado de medición de la pobreza, sostiene, que existen tres grupos de pobres: a) los que son pobres por ambos métodos; b) los que lo son sólo por el de necesidades básicas insatisfechas; y c) los que lo son solamente por la "línea de pobreza". Los primeros suelen llamarse pobres crónicos mientras que los segundos y terceros se denominan pobres inerciales y pobres recientes respectivamente.

En México, a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, es obligatorio que la medición de la pobreza, parta de una variable indispensable que es el ingreso corriente total. Debido a que se cuenta con una serie de pobreza por ingresos con estimaciones desde 1992 y que el país se ha comprometido con darle seguimiento a las Metas del Milenio, entre otras, que utilizan esta metodología, el Comité Directivo del CONEVAL consideró imprescindible continuar con esta estimación.

De acuerdo con esta metodología, se definieron tres niveles de pobreza:

- 1) **La pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- 2) **La pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- 3) **La pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar, sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Para efecto del presente estudio, se adopta este sistema por constituir el más idóneo en los términos de la legislación vigente en el país.

1.6. Marginación.

El concepto de marginación surgió en México a finales de la década de los 70, cuando se instituyó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Dicha institución conceptualizó la marginación como:

"...aquellos grupos o individuos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible..."²⁴

La insatisfacción de necesidades se localiza entre las personas que:

"a). Están desposeídas de medios de producción, poseen únicamente su capacidad de trabajo no calificada y no logran encontrar trabajo permanente en las ramas más productivas de la economía [...] o que se encuentran desempleados o subempleados... Este gran grupo puede ser clasificado con las siguientes categorías: i) jornaleros agropecuarios permanentes o eventuales; ii) asalariados eventuales urbanos ej. en la industria de la construcción; iii) asalariados permanentes de actividades económicas urbanas de baja productividad: parte del comercio, industria tradicional, algunos servicios; iv) asalariados urbanos no organizados, ej. del autotransporte urbano; v) desempleados permanentes o temporales...

"b). Poseen medios de producción en forma individual y colectiva de mala calidad o carácter tradicional: i) la inmensa mayoría de campesinos de zonas de temporal que trabajan con técnicas tradicionales, [...] ii) población indígena que despojadas de las mejores tierras, vive ahora en zonas de refugio; iii) artesanos depauperados por la competencia industrial y los oficiales y aprendices que los auxilian; iv) pequeños comerciantes en nivel de subsistencia; v) prestadores de servicios de baja productividad (vendedores ambulantes, lavadores y cuidadores de coches)..."²⁵

Dicho concepto lo retomamos para este trabajo por considerarlo apto para sus fines.

²⁴ COPLAMAR.- Bases para la acción, 1977 – 1982, México, 1977, p. 10

²⁵ BUSO Gustavo.- *Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua. Un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, Santiago de Chile, 2002. p. 5

1.7. Vulnerabilidad social

Adoptado en el inicio de la década de los 80, el concepto de vulnerabilidad social se diferencia de sus antecesores porque se fundamenta en el criterio de la fragilidad y la desigualdad sociales, determinados por escenarios particulares de inseguridad laboral, salarial y de ingresos de los sectores sociales, la inestabilidad familiar, la insuficiencia de servicios y de capacidad institucional para atender la demanda social, todo lo cual lleva a una desigualdad dinámica dentro de la sociedad.²⁶

El concepto de vulnerabilidad social define las desventajas sociales como las condiciones que afectan negativamente el desempeño de comunidades, hogares y personas a quienes no les es posible contar con conocimiento o no tienen disponibilidad o capacidad de gestión de los recursos y de las oportunidades de que la sociedad dispone para el desarrollo de sus miembros, el cual se impone a lo largo de su vida.²⁷

Como consecuencia de la desigualdad social, la misma se vincula con la vulnerabilidad social, que da cuenta de la persistencia en el tiempo de situaciones de inestabilidad e incertidumbre que afectan selectivamente a los individuos y poblaciones, y que tienden a diferenciarlos de otras categorías sociales. Tal proceso de diferenciación de las unidades vulnerables ocurre por la vía de la exclusión social, es decir, a través de una serie de procesos que tienen como resultado la privación, por períodos variables de tiempo, el acceso de recursos que facultan la consecución de diversos fines sociales o la conservación de ciertos niveles de bienestar.²⁸

La vulnerabilidad social confluye con la vulnerabilidad demográfica, limitando la acumulación de recursos y tienen una asociación significativa con otras manifestaciones de desventaja social.

Otros expertos, al referirse a la vulnerabilidad demográfica, sostienen el debilitamiento de los actores o entidades como resultado de sus tendencias o comportamientos demográficos, es decir, se asume una definición intuitiva de vulnerabilidad como la debilidad de actores (individuos, hogares) o entidades (comunidades, grupos de la población externamente delimitados, es decir sin autoconciencia de grupo) ya sea para enfrentar procesos externos o para lograr objetivos mediante esfuerzos endógenos.²⁹

²⁶ MORENO CROSSLEY Juan Cristóbal.- *Concepto de Vulnerabilidad Social*, Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America Studies, University of Miami, 2008, pp. 9 - 17

²⁷ BUENO SÁNCHEZ Eramis.- op. cit., nota 21, pp. 11 y 12

²⁸ MORENO CROSSLEY Juan Cristóbal.- op. cit., nota 26, p. 16

²⁹ RODRÍGUEZ VIGNOLI Jorge.- *Vulnerabilidad Demográfica en América Latina*: Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social, Santiago de Chile, 2001

De acuerdo con Eramis Bueno, una de las mejores formas de apreciar los niveles de pobreza son precisamente las mediciones estadísticas de las distintas variables demográficas las cuales demuestran fehacientemente tanto la vulnerabilidad social o demográfica como los hogares, los servicios y la calidad de vida de las personas.³⁰

1.8. Índice de Desarrollo Humano

Es calculado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de acuerdo con el trabajo de investigación del economista Pakistani Mahbub ul Haq realizado en 1990. En gran parte, se basa en las ideas desarrolladas por Amartya Sen, hindú.

El IDH surge, quizás, como una iniciativa para clasificar los países a partir de otras variables que no fueran las usadas tradicionalmente en economía (PIB, balanza comercial, consumo energético, desempleo, etc.), en educación (tasa de alfabetización, número de matriculados según nivel educacional, etc.), en salud (tasa de natalidad, esperanza de vida, etc.) o en otras áreas (gasto militar). El IDH busca medir dichas variables a través de un índice compuesto, por medio de indicadores que se relacionan en tres aspectos..

El cálculo del IDH requiere como antecedente crear un índice para cada una de las variables consideradas (esperanza de vida, educación y PIB), para ello se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de estos indicadores.

El IDH se calcula promediando sus tres componentes principales. Los valores límite de estos (máximo y mínimo) que se utilizan para el cálculo del IDH son de 85 y 25 años para la esperanza de vida al nacer, del 100% y 0% para los dos componentes de educación y de 40.000 y 100 USD para el PBI- PPA³¹ *per cápita*.

Cada uno de los componentes se expresa con un valor entre 0 y 1, para lo cual se utiliza la siguiente fórmula general total.

Se considera como un proceso mediante el cual una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

³⁰ BUENO SÁNCHEZ Eramis.- op. cit., nota 21, p. 15.

³¹ **PBI – PPA.**- *Índice de Paridad de Poder Adquisitivo en relación con el Producto Interno Bruto.*

Es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano. El Desarrollo Humano podría definirse también como una forma de medir la calidad de vida del ente humano en el medio en que se desenvuelve, y una variable fundamental para la calificación de un país o región.

En el informe publicado en 2008 el índice de desarrollo humano fluctuaba entre Islandia con un índice de 0,968 en la primera posición al 0,329 de Sierra Leona en el puesto 179.

El PNUD clasifica los países en tres grandes grupos:

- País con desarrollo humano **alto** ($IDH \geq 0,8$): 75 países.
- País con desarrollo humano **medio** ($0,5 \leq IDH < 0,8$): 77 países
- País con desarrollo humano **bajo** ($IDH < 0,5$): 25 países.³²

1.9. Política económica

La política económica se conceptualiza como el resultado de la previa resolución de ejercicios de optimización estocástica por parte de la autoridad económica de un país.³³

La evolución del concepto de política económica, determina un grado de complejidad por la serie de variantes planteadas inicialmente hacia los años 50 con los escritos del maestro Tinbergen³⁴ y los escritos de Phillips (1954 – 1957) acerca de la teoría y las tendencias de estabilización de la economía, que plantearon un esquema de la generalización del uso del óptimo y la programación dinámica estocásticos como instrumental analítico en el que apoyar el diseño y la evaluación de las políticas macroeconómicas óptimas no se produjo hasta los primeros años 70, en los que cabe situar la segunda etapa de la teoría tradicional de la política económica.³⁵

Posteriormente, en los 70 se transformó el concepto de la política económica, al darle diversos autores la connotación de un juego dinámico entre las autoridades económicas y los agentes privados, donde el gobierno actúa y ejerce la rectoría

³² www.Wikipedia.com

³³ Estocástico.- Deviene del griego *στοχαστικός*, hábil en conjeturar. Significa un sistema "*perteneciente o relativo al azar*". Las leyes conocidas de causa-efecto no explican cómo actúa el sistema, pues en matemáticas la estocástica resulta ser un conjunto de teorías estadísticas que tratan de los procesos cuya evolución es aleatoria.

³⁴ TINBERGEN Jan.- *Planeación del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973

³⁵ AQUINO RODRÍGUEZ Carlos.- *Curso de Macroeconomía*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima Perú, 2008. www.aquino.org

económica y los agentes financieros privados interactúan tanto en los mercados de divisas y dinero como en los bursátiles.

Hacia los 80, la visión de macroeconomía dejó de lado la conceptualización de un modelo circunscrito a un país determinado, para convertirse en un proceso integrado internacionalmente por regiones con motivo de la globalización de las finanzas y los movimientos de dinero.

La política económica, se refiere entonces, a la forma en que el estado puede intervenir en el proceso macroeconómico, esto es, plantear y estructurar un problema de optimización macroeconómica condicionada, que mida los insumos, las demandas, las expectativas, el entorno económico interno y externo, el crédito, así como los problemas de captación de los ingresos y las políticas de distribución, además del monto total de bienes y servicios producidos, el total de los ingresos, el nivel de empleo, de recursos productivos, y el comportamiento general de los precios, a través de cuyo comportamiento es posible estructurar los objetivos de política económica de un país determinado, referidos al crecimiento económico, la estabilidad de precios, trabajo y la obtención de una balanza de pagos equilibrada, o bien las maneras de disminuir el déficit público.³⁶

Obviamente, la política económica actúa en función de un principio de racionalidad y de varios elementos que actúan en forma vinculada. Por un lado los objetivos de política definidos por los organismos gubernamentales; en segundo término, el modelo económico, representado por el sistema matemático que representa el funcionamiento global de la economía (resultante de la interacción de múltiples agentes privados) sobre la que se aplica la política económica.

Un tercer elemento es el esquema de formación de expectativas de los agentes, conformado con la información que condiciona los procesos de decisión de los agentes y del grado de eficiencia con que dicha información es empleada por ellos, por lo que es un conjunto de expectativas y una función.³⁷

El planteamiento general de política económica implica prever medidas de comportamiento de los ciclos económicos, así como los mecanismos para atenuar o disminuir problemas de corto y mediano plazos que pueden ocasionar conflictos sociales, desequilibrios, o bien establecer los mecanismos para lograr un desarrollo económico y social ascendente y evitar procesos de inflación acelerada o hiperinflación.³⁸

³⁶ TINBERGEN Jan.- *Política económica, principios y formulación*. F.C.E., México, 1961, pp. 14 y ss.

³⁷ AQUINO RODRÍGUEZ Carlos.- op. cit., nota 35, p. 16

³⁸ Idem

Las herramientas utilizadas se relacionan con las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, de precios, de sector externo, etc. La política monetaria, por ejemplo, a través de las decisiones sobre la emisión de dinero, puede generar efectos sobre el crecimiento y dinamización económica, la inflación o las tasas de interés; la política fiscal, a través de las determinaciones de gasto público e impuestos, puede tener efectos sobre la actividad productiva de las empresas y, en últimas, sobre el crecimiento económico. La política comercial, o de comercio exterior, tiene efectos sobre los ingresos del Estado y, de esta forma, sobre el gasto que éste mismo hace.

En general, la intervención del Estado se puede dar de muchas formas, sin embargo, fundamentalmente, tiene el propósito de modificar el comportamiento de los sujetos económicos a través de incentivos, estímulos, beneficios tributarios, etc., o de prohibir o limitar las acciones de estos sujetos.

Aunque en algunas ocasiones los objetivos buscados, al ser muchos, pueden ser contradictorios, debe existir una coordinación e integración entre las diferentes políticas, de tal forma que se produzcan los resultados esperados.

Los resultados buscados pueden ser en el corto y en el largo plazo. Los fines de corto plazo buscan enfrentar una situación actual; es decir, una coyuntura económica actual, por lo tanto, las medidas son coyunturales. Las medidas de largo plazo buscan otros tipos de finalidades, las cuales pueden afectar la estructura económica de un país, por lo tanto, son medidas estructurales. Las medidas de corto plazo buscan enfrentar temas como el desempleo, la inflación, etc., mientras que las medidas de largo plazo pueden ser, por ejemplo: incentivar el desarrollo de un sector específico de la economía (agricultura, industria, etc.), buscar una mejor distribución del ingreso, etc., todos ellos procesos que llevan tiempo para desarrollarse y que, en general, buscan el bienestar de los habitantes del país.

1.10. Política fiscal

La política fiscal se entiende como el "...conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que coadyuvan a cumplir los objetivos de la política económica general..."³⁹

Las principales fuentes de ingreso de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo.

³⁹ HANSEN Alvin H.- *Política fiscal y ciclo económico*, F. C. E. México, 1973, p. 101

La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros y los gastos gubernamentales

Para fines de este documento, la política fiscal se desarrolla en dos vértices: siendo el primero la descripción y evolución de los principales instrumentos de ingresos que componen la política fiscal; y la segunda, sobre el análisis del sistema tributario, particularmente la problemática actual y la tendencia de los impuestos.

Así, para los objetivos de este trabajo la política fiscal se entiende como el manejo de las variables de los ingresos, el gasto público y el endeudamiento o deuda pública como instrumentos idóneos para la obtención de un nivel alto y persistente de empleo con precios estables.

La política fiscal tiene carácter no neutral, seguramente producirá transferencias de ingresos de unos a otros sectores de la social debido a que mantienen o anulan mas transacciones entre los distintos agentes económicos.⁴⁰

1.11. Redistribución del ingreso

La teoría económica clasifica la distribución del ingreso o de la renta nacional, en tres segmentos principales:

- a. La distribución funcional del ingreso, mediante la cual se registran y analizan las proporciones en que se presentan los ingresos que corresponden al trabajo, la propiedad del capital y la explotación de los recursos naturales;
- b. El reparto personal, mediante el cual se estudia la distribución del ingreso por personas o familias integrantes de diversos estratos;
- c. La distribución del producto, a través de la cual se analiza la apropiación final de de los bienes y servicios por capas sociales de de poder adquisitivo diferenciado⁴¹

Durante más de tres décadas la segunda clasificación fue uno de los mecanismos de medición del grado de desarrollo de un país, así como un indicador para mostrar el grado de pobreza o avance económico y social.

⁴⁰ AQUINO RODRÍGUEZ Carlos.- op. cit., nota 35, p. 34

⁴¹ BARROS DE CASTRO Antonio y LESSA Carlos Francisco.- *Introducción a la Economía*, 29ª edición, siglo veintiuno editores, México, 1979, pp. 134 y ss.

La composición del ingreso nacional se transforma en recursos públicos destinados a cumplir con los objetivos del Estado. La redistribución, es un componente de política económica, porque consiste en acciones de gasto público, destinadas a cumplir con objetivos de solidaridad social, pero sobre todo porque cumple con una función distributiva al destinar fondos públicos para fines de solidaridad social.

El concepto surgió formalmente a partir de la conclusión de la II Guerra Mundial, con el Plan Marshall de reconstrucción de Europa y fue asociado como una idea opuesta a la sociedad igualitaria proclamada por la ideología socialista enarbolada por la antigua URSS. En ese sentido, el surgimiento del concepto de redistribución

“...un conjunto de medidas sistemáticas de orden económico, tributario y financiero que tienen por objetivo la regulación de las relaciones de clases y estamentos entre sí, con respecto de los poderes públicos, de acuerdo con las ideas estimativas de equidad...”⁴²

A lo largo de más de seis décadas, los estados benefactores impulsaron este concepto y lo pusieron en práctica, sobre todo en los países de la periferia, que se han visto asolados por la incapacidad para crear formas que aceleren su desarrollo. El concepto inspirador de estas acciones es el que a continuación se transcribe y que sitúa a la redistribución como:

“El intento gubernamental de modificar las condiciones de vida mediante una mejor redistribución del ingreso, además de modificar la distribución de bienes escasos, alimentos, vivienda, servicios educativos, asistenciales y de salud, en beneficio de grupos que se encuentran en una situación de privación absoluta o relativa, respecto de los niveles de satisfacción de las necesidades que la sociedad considera como mínimas o normales en un momento dado...”⁴³

La redistribución se transforma en programas, acciones, subsidios al consumo o de orden tributario, lo cual pasa a formar parte de la política social de los Estados.

En el aspecto de la vida económica tiene tres problemas fundamentales a resolver: cómo producir abundantes bienes para atender la demanda social; cómo distribuirlos en forma equitativa; y cómo preservar el equilibrio de la naturaleza para que esa creación de riqueza perdure en el tiempo. Los dos principales sistemas económicos conocidos (el capitalista y el marxista) han fracasado en la solución conjunta de esos tres problemas. Ambos han mostrado ser destructivos del equilibrio ecológico; el capitalismo crea mucha riqueza pero la distribuye muy mal; el marxismo la distribuye bien (es prácticamente una técnica de

⁴² LUEWIG Heyde .- Citado por Gonzalo H. Cárdenas.- *La política social en una economía periférica*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, pp. 29 – 30

⁴³ MARSHALL T., citado por F. Villota.- *Los problemas actuales de los servicios de bienestar social*, FOESSA, Editorial Euro americana, Madrid., 1973, p. 214

racionamiento) pero ha sido incapaz de crear una abundante disponibilidad de bienes para la sociedad. De modo que la redistribución de la riqueza sigue siendo una "asignatura pendiente" para la política. Los que mejor la hicieron, en el seno de sociedades nacionales, fueron los "sistemas intermedios" del tipo de la socialdemocracia, pero en el contexto de una transferencia de recursos desde los países pobres, y ahora han entrado en crisis.

La corriente neoliberal ha establecido una discusión ideológica respecto a si el mercado puede regularse solo y distribuir de manera equilibrada la riqueza de un país o si deben intervenir agentes externos a él, es decir si el Estado debe dictar sus normas.

Detrás de esta discusión está la desigualdad social, que en ciertos países es un tema sensible en la relación entre las élites y el resto de la población. El neoliberalismo radical postulará que el Estado debe desentenderse totalmente de la actividad empresarial y servir sólo como garante de estabilidad. El socialismo renovado y sectores de centro forman parte de un neoliberalismo más templado que promueve un Estado más preocupado de temas sociales, pero sin abandonar la ideología del liberalismo contemporáneo.

Existe consenso, a pesar del fuerte tenor de las discusiones al respecto, en que la educación es un factor de relevancia extraordinaria para promover la movilidad social y con esto, superar gradualmente la desigualdad.

1.12 Política social

La política social en un país determinado, constituye el conjunto de acciones, programas, estímulos y subsidios directos e indirectos otorgados desde la esfera gubernamental para suministrar servicios y dádivas institucionales a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Fue un término muy utilizado durante la etapa del Estado benefactor o de servicios, que llegó a su fin entre los 70 y los 90 en casi todo el mundo, cuando entró en crisis por los altos costos de seguridad social, pensiones, etcétera.

La justificación de su existencia en la sociedad capitalista, se debía fundamentalmente a la necesidad de atemperar los reclamos sociales ante la desigualdad y los saldos de inequidad, pobreza y desigualdad sociales.

Desde el punto de vista de poder, la política social y los servicios que de ella emanan, constituyen un medio para preservar el statu quo y aliviar las presiones de la población marginada, proletaria o sin acceso a niveles de bienestar por su bajo ingreso y educación. Ello significa la preexistencia de un descontento político

y social que puede ser manifiesto o latente, por lo que debe ser neutralizado por el Estado.⁴⁴

En oposición a esta teoría, existe la corriente marginalista o residual sostenida por diversos autores ingleses que determinan con claridad que la política social y el bienestar de la gente se conceptualiza como una prestación caritativa proporcionada por el Estado, verbigracia las instituciones surgidas en la Inglaterra del rey Enrique VIII, quien dispuso la manutención de las obras país al momento del rompimiento con la iglesia católica, a la vez que la reconoce como parte de las funciones del propio Estado, la beneficencia hacia los pobres, minusválidos y marginados.⁴⁵

Precisamente de ahí surgió durante la época del Estado de bienestar, la llamada corriente desarrollista, cuya tesis sostiene que el bienestar social de un pueblo, es un instrumento de redistribución del ingreso, debido al propósito gubernamental de elevar los niveles de vida de la población en estado de postración económica.

De esta corriente destaca la definición que aporta el eminente abogado mexicano Lucio Mendieta y Núñez que conceptualiza la política social como:

“...el conjunto de principios y procedimientos que adopta el Estado a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr una mejor convivencia con otras clases sociales dentro de un orden justo...mediante prestaciones no contributivas que amparan a toda la población que no dispone de recursos suficientes...”⁴⁶

Es conveniente agregar que el enfoque marginal, obedeció también al surgimiento en la teoría económica del equilibrio utilitario mediante el cual una parte de la renta nacional debe dirigirse a evitar el conflicto social.

Como veremos más adelante, este enfoque sostenido por autores ingleses, especialmente por Jevons, ha quedado superada en la práctica porque el problema de la pobreza es estructural y de fondo.

A partir de la década de los noventa y concretamente en países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, se dio una revolución institucional que liquidó al estado benefactor y aun cuando parte de sus instituciones pervivieron, los altos costos de la administración pública, así como el oneroso gasto destinado a los programas de seguridad y asistencia social, así como los de pensiones, lo cual

⁴⁴ AVELEYRA SANTOS Luis R.- *Los servicios de bienestar social en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1985, pp. 37 – 39

⁴⁵ Idem

⁴⁶ MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio.- *Civismo*, Editorial Patria, México, 1946 p. 192

motivó la llamada revolución de las instituciones que implicó una nueva realidad ante la cada vez mayor escasez de recursos.

Producto de ello, fue el replanteamiento de la política social, de la cancelación de subsidios, así como de la transferencia de responsabilidades y funciones a organismos locales o de la sociedad civil con supervisión estatal.

1.13. Políticas públicas

El concepto de política pública, es de cuño reciente. Corresponde a la tendencia gubernamental adoptada en países como la Inglaterra de Margaret Thatcher, la Francia de Francois Mitterand y fundamentalmente el movimiento de "*reinvenición del gobierno*" impulsado por el Presidente William Clinton en los Estados Unidos de América en la pasada década de los 90.

Al respecto, se consideró imprescindible hacer una referencia a la transformación de los gobiernos en cuanto a sus procesos internos, a la reingeniería de los mismos, así como la adopción del *greed gerencial* en los modelos de gestión gubernamentales.

Este movimiento estuvo respaldado por autores de la talla de Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos,⁴⁷ David Osborne y Ted Gaebler⁴⁸, Michael Barzelay⁴⁹, B. Guy Peters⁵⁰--sólo por mencionar a los más conocidos— quienes plantearon la necesidad de un cambio mental así como de paradigmas en la gestión de los asuntos públicos, a la luz de la globalización, del fortalecimiento de los movimientos ciudadanos, los crecientes movimientos democratizadores de las sociedades, en contraposición con el desgaste de las estructuras, de la credibilidad y prestigio de los gobiernos agobiados por crisis de funcionalidad, crecimiento y corrupción.

Muestra de ello, es la disminución de la operatividad, la insuficiencia de la prestación de los servicios por el crecimiento demográfico y la escasez de fondos públicos para aumentar la cobertura, el exceso de criminales en las cárceles o bien la sobresaturación de nuestros tribunales de justicia.

⁴⁷ GORE Al.- *Common Sense Government*, Randolph House, New York, 1992

⁴⁸ OSBORNE David y GAEBLER Ted.- *Reinventing government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Adisson-Wesley Publishing Company, Inc, New York, 1992

⁴⁹ BARZELAY Michael.- *Atravesando la Burocracia*. F. C. E., México, 1998

⁵⁰ PETERS Guy B. - *La política de la Burocracia*. F. C. E., México, 1999

El término de política pública no asume el concepto del término “política” en sentido lato, expresado en función del arte de conseguir, ejercer y conservar el poder por el poder mismo,⁵¹ sino en su forma conductual, esto es, como parte de las medidas y estrategias de gobierno para contribuir a un mejor ejercicio de la rama ejecutiva del gobierno.

Para este caso, el vocablo asume el significado de un “...comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual...[que] pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.”⁵²

De acuerdo con los reputados tratadistas Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala:

“...Los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

“El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados...”⁵³

Acerca del término “público” éste se refiere a aquello que forma parte de la acción estatal en beneficio de los ciudadanos de una región o país. Lo público es aquello que afecta o beneficia a todos en general, y su conceptualización se remonta a los autores clásicos griegos y latinos como una expresión de lo que es de y para todos.

La expresión “política pública” surge de la premisa de que toda ley carecería de sentido si no pudiese ser aplicada. De ahí que para lograr la ejecución y mandato de la norma, se requiere de la administración y de sus agentes, que en correcta aplicación del principio de legalidad actúan dentro del marco jurídico y de la norma.

⁵¹ MAQUIAVELO. Nicolás.- *El Príncipe*, Colección Austral, Ed. Espasa – Calpe, Madrid, 1947, p. 87 y ss.

⁵² AGUILAR VILLANUEVA Luis F.- *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*, Ed. INAP, 1997, p 15 y ss.

⁵³ RUIZ LÓPEZ Domingo y CADENAS AYALA Carlos Eduardo.- *¿Qué es una política pública?* Discusiones Jurídicas, p. 2

En ese orden, como bien afirma B. Guy Peters:

*"... Tanto en lo objetivo como en lo subjetivo, la naturaleza del sistema administrativo puede influir sobre los resultados del sistema político. La administración elabora políticas públicas, no siempre escritas y promulgadas del mismo modo que las reglas elaboradas por las legislaturas... Más aún: las reglas elaboradas por los por los administradores pueden ser más evidentes en los resultados... que las reglas formalmente estructuradas..."*⁵⁴

Lo anterior confirma la dicotomía entre política y administración, tema del que se han encargado diversos publicistas, aunque, a diferencia de la simple ejecución de los mandatos de ley, la connotación de política pública supera la simple realización de un mandato, y adquiere su personalidad propia en la medida que cumple con tres cualidades a saber: corresponden a un principio ideológico, define los instrumentos mediante los cuales se ejecutará y estructura en forma razonada las acciones, servicios y tareas para su cumplimiento en función de objetivos previamente determinados.

En su acepción más amplia, el concepto de política pública puede ser a cualquier programa gubernamental que se ejecuta para atender un problema, carencia o situación determinada.

Sin embargo, diversos tratadistas concluyen en que la cualidad de política pública obedece a ciertos factores y características determinadas.

De acuerdo con los publicistas Domingo Ruiz y Carlos Eduardo Cadenas, las Políticas Públicas *"...se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del "pacto" entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas..."*⁵⁵

En ese tenor estos autores agregan que son:

"...el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos..."
[...]

⁵⁴ PETERS Guy B.- op. cit., nota 55, pp. 83 – 84

⁵⁵ RUIZ LÓPEZ Domingo.- op. cit., nota 53, p. 3

“Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias...”⁵⁶

Su implantación y ejecución debe contar con cuatro instrumentos: la norma jurídica y el principio de legalidad de la acción estatal, del presupuesto aprobado por el Congreso, así como de las normas particulares que rigen la vida institucional de cada entidad pública; una estructura logística específica que canalice infraestructura técnica, organizativa, de recursos humanos, materiales, financieros; objetivos y resultados previsibles de comprobación y evaluación *ex post* y, la legitimidad, esto es, debe provocar en los ciudadanos, una sensación de que tal política está fundada en el interés común.

Una clasificación de las políticas públicas determina que las hay para resolver problemas sociales específicos como la inseguridad; para lograr objetivos de desarrollo comunitario en regiones o con segmentos específicos de población, o bien para atemperar desajustes sociales genéricos provocados por la ineficacia en la redistribución del ingreso.⁵⁷

Otro aspecto distintivo son los objetivos y los actores que intervienen en su instrumentación, seguimiento y evaluación final.

Al respecto es conveniente mencionar que en su planeación, y ejecución intervienen muchas veces no sólo entidades gubernamentales sino organizaciones de la sociedad civil o bien de la comunidad internacional de tipo altruista, que alientan la participación ciudadana en distintos momentos, lo cual fortalece la imagen y les otorga un peso social de mayor relevancia.

Por ejemplo los proyectos de medición y erradicación de la corrupción en países asiáticos de la Cuenca del Pacífico, avalados por Transparencia Internacional.

En este sentido nuestros autores consultados apuntan que: la *“...Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad...”⁵⁸*

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ BARZELAY Michael.- op. cit., nota 49, pp. 162 y ss.

⁵⁸ RUIZ LÓPEZ Domingo y CADENAS AYALA Carlos.- op. cit., nota 53, p. 5

1.14. Federalismo fiscal

Es de obligada referencia acudir a la definición clásica de federalismo, la acuñada por Alexis de Tocqueville cuando menciona:

*"...en los Estados Unidos, se amplía el sistema de descentralización de los ingleses, los municipios se convierten en organismos casi independientes, en una especie de repúblicas democráticas. El elemento republicano que viene a constituir la base de la configuración de las costumbres inglesas, se manifiesta sin obstáculo y se desarrolla libremente. La administración propiamente dicha, hace pocas cosas en Inglaterra, y muchas las particulares. [...] en América la administración no interviene en nada y los individuos unidos lo hacen todo..."*⁵⁹

[...]

*"La república democrática en Estados Unidos tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio". Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo..."*⁶⁰

Con estos conceptos el ilustre conde de Tocqueville destaca la esencia misma de todo régimen federal, unir a los débiles ante el enemigo o la adversidad común y fundir en un mismo espíritu la pertenencia de un territorio y de una conciencia nacional en un solo cuerpo institucional.

En el caso mexicano, el federalismo fiscal representa, paradójicamente, una conjunción de la centralización política en el aspecto de gobierno. La institución donde se aprecia con mayor claridad esa compatibilización entre países grandes y pequeños, es en el Poder Legislativo, donde la Cámara de Diputados representa al pueblo y por consiguiente otorga más poder a las provincias más pobladas, y la Cámara de Senadores que es la esencia misma del federalismo encarnado en el principio de la representación estatal igualitaria.

Algunos autores, entienden el federalismo fiscal como *"...el funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales"*.⁶¹

⁵⁹ TOCQUEVILLE Alexis de.- *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Tomo I. Alianza Editorial Madrid. 1982, p. 239

⁶⁰ TOCQUEVILLE Alexis de.- *La Democracia en América*, 1a Reimpresión. F. C. E., México. 1979, pp. 151 y ss.

⁶¹ AGHON Gabriel Aghon y CASAS Carlos.- *Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina*, Federalismo fiscal, CEPAL, Santiago de Chile 1996, p 48

En tal sentido el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema en el que están inmersos varios niveles de gobierno cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.⁶²

Dicho de manera más clara, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Desde el punto de vista del Derecho Tributario, el Estado es el único sujeto activo de la obligación fiscal, pues solamente él, como ente soberano, está investido de capacidad tributaria, que es uno de los atributos de la soberanía.

De ahí que el federalismo fiscal se define como *“...la forma de organización financiera en que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto en el nivel nacional como en el subnacional, entendiéndose que dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones de cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido, todo sistema fiscal, de manera que varía de país a país, dentro de un amplio espectro, engloba varios principios federales...”*⁶³

La función del federalismo fiscal es *“...sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; dicho de otro modo, delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance regional...”*⁶⁴

Un aspecto fundamental del federalismo fiscal son los mecanismos de regulación, compensación, equilibrio, movilidad jurisdiccional, las políticas de estabilización que deben ser ejercidas por la autoridad nacional.

Si hay sobre endeudamiento se requiere control. Si hay guerras tributarias se requiere su exclusión. Si existen problemas de estabilización y distribución puede excluirse a los gobiernos subnacionales de esas funciones, o de lo contrario, establecer controles o incentivos.⁶⁵

⁶² FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI “Luis Donaldo Colosio”.- *Retos y propuestas. Federalismo fiscal*. Rogelio Arellano Cadena Editor. México, 1994, p. 10

⁶³ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz.- *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Coordinación*. UNAM. México, 1992, pp. 29 – 29

⁶⁴ OATES Wallace E.- *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York, 1972, pp. 19 y 20

⁶⁵ SENADO DE LA REPÚBLICA. LVIII Legislatura. *El Federalismo Fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 2001, p. 211

Los fines del federalismo fiscal quedan asentados de la manera siguiente:

“1) la obtención y combinación de un nivel nacional de servicios públicos; 2) la preexistencia de un sistema tributario nacional, universal, que corresponde al gobierno central o federal; 3) la preservación de la responsabilidad por el cobro de los impuestos que determina cobrar el órgano legislativo; 4) la presencia de incentivos o estímulos para incrementar la capacidad, eficiencia e iniciativas locales; 5) combinaciones para evitar al contribuyente ‘perversidades’ de un sistema impositivo múltiple; 6) disminución de la tributación múltiple y de su costo; 7) la lucha contra la evasión y defraudación fiscales...”⁶⁶

Dichos fines están relacionados con los atributos de la política económica de los Estados, en la medida que toca cuatro grandes cuestiones: la estabilidad económica, el desarrollo, la asignación de recursos y la redistribución del ingreso.⁶⁷

⁶⁶ RETCHKIMAN K. Benjamín.- *Teoría de las Finanzas Públicas*. Tomo II, U. N. A. M. México, 1987, p. 49

⁶⁷ Idem

CAPÍTULO II

DESEQUILIBRIO DEL INGRESO – POBREZA Y RIQUEZA EN EL MUNDO

En aras de cumplir con la cualidad de precisión en la investigación, estimé oportuno realizar una delimitación para encuadrar el objeto que motiva el presente estudio.

Las políticas sociales de los gobiernos son ineficaces en el combate a la pobreza, porque están basadas en esquemas de manutención, no de productividad ni de incorporación a ella. Prueba de ello, son las variantes principales de la pobreza en el mundo y en México, como medio demostrativo de la ineficacia de las políticas públicas emprendidas para ello tanto a nivel internacional como en el plano de nuestro país.

El desarrollo del presente capítulo sintetiza y condensa en forma ejecutiva la información pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como los datos que aporta anualmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento mejor conocido como Banco Mundial, (WB) y algunos organismos no gubernamentales.

Los documentos fuente fueron La pobreza en el mundo. Panorama General emitido por el PNUD⁶⁸, , así como el Informe Anual 2007 del Banco Mundial, y otros dos documentos que han sido de gran utilidad para el desarrollo del presente capítulo publicados por dicha institución: Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles y Poverty Brief⁶⁹

2.1. Ingreso y pobreza.

Como menciono al principio de este estudio, durante décadas el indicador por excelencia para medir la pobreza fue el ingreso, pero como bien señala la ONU, “la pobreza tiene muchas dimensiones. Al mismo tiempo que los pobres carecen de dinero, se ven privados de servicios, de recursos y de oportunidades. Sus limitados recursos están distribuidos de manera ineficiente. La energía y el agua cuestan más por unidad consumida...”⁷⁰

⁶⁸ PNUD.- *Panorama general de la pobreza en el mundo*, www.pnud.org,

⁶⁹ THE WORLD BANK.- *Poverty and Development Report 2007; Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, 2008; *Poverty Brief*, 2008 . Washington D. C.

⁷⁰ PNUD.- op. cit., nota 68, www.pnud.org, p. 1

A partir de los 80, los organismos internacionales convinieron en que al factor ingreso, era insuficiente para tener un espectro real en cuanto a la medición de la pobreza, debía agregarse el nivel de cobertura de los mínimos de bienestar que originalmente fueron cuatro: la alimentación de la gente, su salud, el grado de educación y la vivienda. Una década después la ONU agregó otros más como el empleo remunerado, las relaciones de género, derechos humanos y el grado de inclusión social como factores que promueven o menoscaban el bienestar de las personas y contribuyen a determinar el grado de prevalencia de la pobreza.

La ONU señala como tesis que el crecimiento económico por sí mismo no elimina la pobreza.

Es un hecho incontrovertible que en el sistema capitalista, la permeabilidad de la riqueza de las naciones depende solo de acciones promovidas desde el Estado mismo, a la vez que es un hecho incontrovertible que la riqueza no permea verticalmente hacia las capas más desprotegidas de una sociedad.

De conformidad con los datos del Banco Mundial, las regiones asoladas por este problema siguen siendo Asia y África, donde se concentran los niveles más elevados de pobres.

No es posible hablar de progreso cuando más de mil millones de personas en el planeta no perciben ingresos mayores a un dólar por día y en el último decenio tal indicador mostró una disminución de apenas 8.4 millones de personas.

**Población que percibe menos de un dólar americano diario
(USD a precios constantes de 1993)
Cuadro 01**

<i>Región</i>	<i>1987</i>		<i>1998</i>	
	<i>%</i>	<i>millones</i>	<i>%</i>	<i>millones</i>
Asia oriental	26.6	417.5	14.7	267.1
Europa oriental/Asia Central	0.2	1.1	3.7	17.6
América Latina/Caribe	15.3	63.7	12.1	60.7
Oriente Medio/África del Norte	4.3	9.3	2.1	6.0
Asia meridional	44.9	474.4	40.0	521.8
África al sur del Sahara	46.6	217.2	48.1	301.6
Sumas		1,183.2		1,174.8

Fuente: Banco Mundial Informe anual 2007

En todo el planeta la distribución del ingreso es inequitativa. Aun cuando los tres últimos decenios registran un crecimiento económico de los países industrializados, sí como muchos de los catalogados en el círculo de las economías emergentes, subsisten las desigualdades. Por ejemplo, la notable reducción en un decenio de la pobreza equiparada al ingreso menor a un dólar diario per capita en Asia Oriental, se debió fundamentalmente al surgimiento de China como potencia económica, aun cuando en este mismo país grandes segmentos de la población, todavía persiste la pobreza del ingreso.

De acuerdo con la ONU, *“...la proporción de la población de países en desarrollo que vive con menos de 1 dólar diario disminuyó de 28,3% en 1987 hasta 23,4% en 1998. Los porcentajes reflejan el crecimiento de la población. Tal reducción ha sido desigual en diferentes regiones...”*⁷¹

Tal y como se aprecia en el cuadro que antecede, la disminución de pobres que viven con menos de un dólar diario, se incrementó en Asia Central y Asia Meridional, así como en Europa Oriental y África. La reducción de mayor impacto se aprecia en Asia oriental, principalmente en China.

La desigualdad del ingreso impacta en la medida que la pobreza siempre es cara para cualquier nación., puesto que es un factor que contribuye a la desestabilización social, propicia el incremento del descontento y la rebelión políticas, impulsa la migración además de favorecer la proclividad de ciertos segmentos sociales hacia la desintegración social por el crecimiento de la delincuencia organizada y el narcotráfico como salidas fáciles para obtener ingresos marginales.

⁷¹ PNUD.- op. Cit., nota 68, p. 4

Tal y como menciona el PNUD, afecta "...los niveles generales de salud. La esperanza de vida es menor en las sociedades donde reina una mayor desigualdad..."⁷²

Es de todos conocido el hecho que la equidad de su distribución de los recursos disponibles contribuyen a al estabilidad, así como a mantener niveles de convivencia social sustentable.

Lamentablemente en los últimos cuarenta años, los niveles de ingreso como en el poder adquisitivo de la moneda corriente, así como los precios de los insumos y alimentos se ha elevado en proporciones nunca vistas.

Históricamente, Europa occidental y Norteamérica son regiones que registran el ingreso más alto del mundo desde mediados del siglo XIX.

A partir del siglo XX Japón se irguió como un país altamente industrializado y a partir de los años 80, la región de la llamada Cuenca del Pacífico, muestra un poderío económico, especialmente Corea del Sur, China y otros más, con altos niveles de desarrollo y nivel de ingreso *per capita* en ascenso muy superior al de otras regiones del planeta.

En cambio, durante el periodo de 1938 a 1988, América Latina sufrió un descenso relativo de ingreso, y África central y meridional que partía de niveles de ingreso relativo altos hacia los años 60, ha sufrido serios decrementos respecto al ingreso.

Para ejemplificar lo anterior, el cuadro siguiente ilustra algunos datos comparativos.

⁷² Idem

Evolución histórica del ingreso *per cápita*
 Relativo en varias regiones del mundo¹
 Ingresos totales sobre total población.

Cuadro 02

	<u>1938</u>	<u>1948</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1988</u>	<u>2000</u>	<u>2003</u>
"Primer mundo"	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Latinoamérica	19,5%	14,4%	16,7%	15,5%	19,8%	10,6%	25,3%	24,0%
Brasil	12,0%	11,3%	12,1%	12,7%	17,5%	12,1%	25,8%	25,1%
Oriente Medio y Norte África	—	—	11,5%	8,1%	11,1%	7,1%	18%	18,1%
Turquía y Egipto	14,9%	13,0%	12,8%	7,7%	8,1%	5,6%	22,2%	22,0%
África Occidental y Oriental	—	—	3,6%	3,4%	4,7%	1,6%	4,2%	4,3%
África central y meridional	25,2%	18,3%	10,5%	11,3%	(n.d.)	6,1%	7,2%	7,1%
Asia meridional	8,2%	7,5%	3,6%	2,8%	4,6%	2,3%	9,5%	9,9%
Sudeste Asiático	—	—	6,6%	3,8%	5,7%	3,7%	39,8%	39,0%
Indonesia y Filipinas	6,0%	—	6,4%	2,8%	4,6%	2,3%	13,2%	13,7%
Japón	20,7%	14,5%	23,2%	52,1%	76,3%	117,9%	97,9%	95,6%
Corea del Sur	—	—	7,7%	7,2%	12,7%	20,2%	65,0%	70,9%
China	4,1%	—	—	—	2,5%	1,8%	15,9%	21,6%

Fuente PNUD Panorama general de la pobreza en el mundo

1. "Primer mundo" incluye aquí a **Estados Unidos, Canadá; Australia, Nueva Zelanda; Alemania, Austria, Suiza, Francia, Italia, España, Benelux, Escandinavia y Reino Unido.**

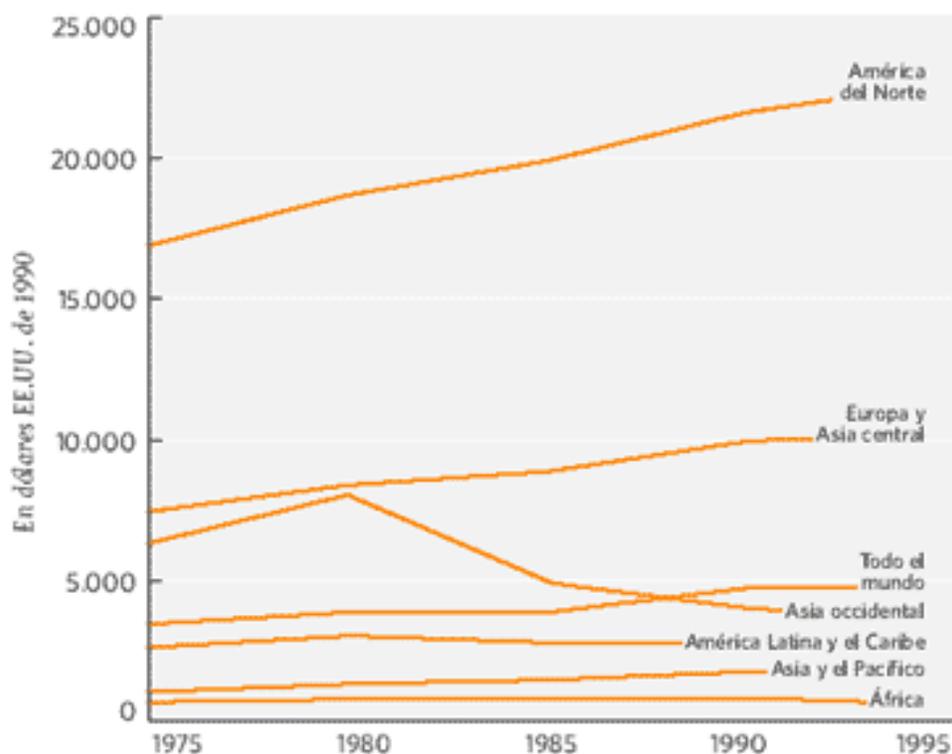
2. Latinoamérica incluye aquí a **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.**
3. Oriente Medio y Norte de África incluyen aquí a **Argelia, Egipto, Libia, Sudán, Siria y Turquía.**
4. África subsahariana occidental y oriental incluye aquí a **Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Etiopía, Costa de Marfil, Kenya, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Somalia, Tanzania.**
5. África subsahariana central y meridional incluye aquí a **Sudáfrica, Zaire, Zambia y Zimbawe.**
6. Asia meridional incluye aquí a **Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka.**
7. Sudeste Asiático incluye aquí a **Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.**

2.2. Desequilibrio en el ingreso *per cápita* mundial

La diferencia entre pobres y ricos es abismal. Mientras en 1960 la diferencia en el ingreso *per capita* entre el 20% de la población más rica del mundo y el 20% más pobre fue de 30 a 1, dicho indicador se elevó considerablemente para llegar en 1994 a una proporción de 78 a 1, con un ligero retraimiento (74 a 1) en 1999.

Las únicas regiones del mundo que superan un ingreso *per capita* superior a los 5 mil USD anuales, son América del Norte donde pasó a los 17,500 USD (1975) hasta situarse en cerca de 23 mil 500 USD en 1995. La otra región que mostró avances similares pero en menor cuantía fue Europa y Asia Central en donde el ingreso pasó de 7500 USD a casi 9000 en el mismo período reportado.

**Incremento del ingreso per capita por región
1975 - 1995
(USD a valores de 1991)
Gráfico 01**



Fuente: Tomado de Panorama General de la Pobreza.- PNUD 2006

En cambio los países que conforman la región de Asia Occidental vieron un decremento que bajó a menos de 4000 USD anuales.

En este contexto se aprecia una constante en el ingreso en América Latina, el Caribe Asia y desde luego África que es el continente más atrasado.

Estas proporciones no han cambiado mucho en el último decenio, pues de acuerdo con el Banco Mundial, aun cuando al inicio del milenio (año 2001) la mayoría de las economías presentaron signos alentadores de recuperación y crecimiento, la verdad es que los ajustes al alza del costo de vida en los países en desarrollo, la cifra de pobres en el mundo, se elevó a 1.400 millones de personas que están en condiciones de pauperismo según los patrones de medición de sus países de origen y, 2.600 millones de personas consumen menos de US\$2 al día a precios de

2005, a la vez que aun cuando la geopolítica de la pobreza muestra algunos cambios, éstos son asimétricos, por ejemplo, en Asia Central se observan contrastes respecto de 1980, pues pasó de ser el área con mayor incidencia de pobreza en el mundo con casi el 80% de población que vivía con menos de 1.25 USD diario a principios de 1980 y redujo tal nivel a 62% en 2005.

China logró una reducción significativa de los niveles de pobreza extrema (42%) en tan sólo 15 años, que significan 600 millones menos de personas, sin embargo, el PIB per cápita de América Latina disminuyó 0,7% durante los años ochenta y aumentó en alrededor de 1,5% al año en los años noventa, sin generar cambios significativos en los niveles de pobreza.⁷³

En el resto del mundo, (sin incluir a China), la tasa de pobreza en el nivel de 1,25 USD, disminuyó del 40% al 29% entre 1981 y 2005, pero ello no ha sido suficiente para reducir el número total de pobres, que se mantiene en casi mil 400 millones de personas.⁷⁴

Asia Meridional, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, son regiones que observaron disminuciones importantes que oscilaron entre 60% y 40% durante los quince años del período 1981 y 2005, pero no ha sido posible erradicar ni disminuir considerablemente los niveles de pobreza.

África es el continente en donde se presentan los mayores niveles de pobreza. En algunos países, el consumo medio de la población pobre es el más bajo, alrededor de 70 centavos de dólar al día en 2005, en referencia con la línea de 1.25 USD.⁷⁵

2.3. El saldo negativo en mínimos de bienestar

Cuando comentamos párrafos arriba que en el mundo (África del Sahara) hay quienes sobreviven con menos de un dólar americano por día, (0.70 USD), olvidamos reflexionar que a precio de mercado, tal ingreso significa en México un poder adquisitivo menor a un kilogramo de tortillas, menos de diez piezas de pan blanco del expendido en el Distrito Federal; menos de un kilogramo de arroz o frijol e imposibilidad para adquirir un litro de aceite comestible, o una magra ración de productos cárnicos.

⁷³ THE WORLD BANK.- *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicius Circles*, Washington DC., pp. 86 - 115

⁷⁴ THE WORLD BANK.- *Poverty Brief*, Washington D. C., 2008, p. 4

⁷⁵ Idem

Amén de ello, tal ingreso haría imposible sufragar un kilowatt hora de fluido eléctrico o un metro cúbico de agua potable, dos viajes en el servicio de transporte colectivo “metrobús” de la capital de la república.

Con tal ingreso es imposible acceder a servicios médico asistenciales, a vivienda digna y mucho menos pensar en educación y recreación.

Entre 1992 y 2006 inclusive, los Informes anuales sobre Desarrollo Humano elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), insistieron —según vimos anteriormente— en que los aparentes logros en reducción de la pobreza global se debieron a factores coyunturales que a la resolución de fondo del problema, como en el caso del crecimiento económico de China que a partir de los 90, ha registrado en distintos años crecimientos de hasta 21% en su economía.

A ello se suma el hecho que más de 300 millones de seres humanos han muerto por hambruna en los últimos cinco años y que el número de personas subnutridas en el mundo en para el período 1990 – 1992 fue de 841 millones, cifra que en 2005 fue de 848.4 millones de seres humanos⁷⁶ y según la UNESCO, la malnutrición infantil afecta ya a uno de cada tres niños menores de cinco años en el mundo, sobre todo en Asia y África.⁷⁷

Un panorama del estado de la educación en el mundo editado por la UNESCO, muestra las diferencias abismales entre los países desarrollados y los que muestran niveles de atraso y pauperismo.

En una apretada reseña el organismo internacional concluye que en educación preescolar, con datos a 2006, las tasas brutas ascendieron en término medio, a 79% en los países desarrollados; 36% en los países en desarrollo y apenas 14% en África Subsahariana.⁷⁸

En enseñanza primaria, el promedio de las tasas netas de escolarización para dicho nivel en los países en desarrollo aumentaron. El esfuerzo desplegado posibilitó que en el África Subsahariana la tasa neta media de escolarización pasara de 54% a 70% entre 1999 y 2006, cifra que muestra un incremento anual seis veces mayor que el observado en el decenio anterior

⁷⁶ FAO.- *Estadísticas sobre seguridad alimentaria*, 2009, www.fao.org

⁷⁷ UNESCO.-*Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2009*, www.unesco.org, p. 5 y ss.

⁷⁸ Idem

En Asia Meridional y Occidental el aumento fue también impresionante, pues la tasa media pasó del 75% al 86%. En 2006, había 75 millones de niños sin escolarizar, de los cuales un 55% eran niñas. Casi la mitad de esos niños sin escuela vivían en el África Subsahariana.⁷⁹

Se estima que unos 776 millones de personas adultas –esto es, el 16% de la población en esa categoría en el mundo– carecen de competencias elementales en lectura, escritura y cálculo.

Dos terceras partes de dicha cifra son mujeres. La alfabetización ha progresado poco en la mayoría de los países en los últimos años.

Entre el decenio de 1985-1994 y el periodo 2000-2006, la tasa mundial de alfabetización de los adultos aumentó del 76% al 84%, pero 45 países persisten en tasas de alfabetización por debajo de la media de las naciones en desarrollo, estimada en 79%.⁸⁰

Obvio es mencionar que la mayoría se ubica en África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental.

Casi todos los países en esta clasificación distan de alcanzar la meta relativa a la alfabetización de los adultos a 2015, pues en 19 países de este grupo las tasas de alfabetización son inferiores a 55% y con ello el número de analfabetas será superior a 700 millones de habitantes.⁸¹

En cuanto a la oferta educativa en igualdad de circunstancias para la equidad de género, en 2006, sólo 59 de los 176 países sobre los que se dispone de datos habían conseguido la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria.⁸²

Más de la mitad de los países pertenecientes a las regiones del África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes han sido incapaces de abrir más espacios de oportunidad al género.

La pobreza y otras desventajas socioeconómicas como el racismo, la discriminación sexual y la actitud son atenuantes para que la mujer encuentre un ambiente propicio para su desarrollo intelectual.

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Idem

⁸¹ Idem

⁸² Idem

Al igual que en los niveles de oferta educativa y las tasas medias de disponibilidad, existen disparidades en los niveles de aprendizaje, entre educandos de países ricos y de países pobres. Asimetrías entre los estudiantes de un mismo país y desigualdades entre escuelas públicas y privadas.

Al respecto, en el África Subsahariana menos del 25% de los alumnos del sexto grado logran adquirir el nivel deseable de capacidad de lectura, solamente un 10% alcanzan el nivel deseado.⁸³

Se estima que la planta docente en el planeta sólo para educación primaria asciende a 27 millones los maestros, sólo que 80% de ellos se distribuye en apenas el 20% de los países, cuyo nivel se encuentra entre desarrollados y de economía emergente.

Entre 1999 y 2006, el aumento de maestros para educación primaria fue de 5%, cifra insuficiente para las necesidades, pues tan sólo para el África subsahariana se requiere crear un millón 600 mil plazas de aquí al año 2015.⁸⁴

Otras zonas en donde la escasez de docentes para el nivel mencionado es Asia Meridional y Occidental, así como algunos países de Latinoamérica.

Con las tendencias actuales más de 160 millones de menores en edad escolar se verán impedidos de acceder a los mínimos de educación de aquí hasta 2015, año fijado para lograr la universalización de la enseñanza primaria.⁸⁵

En 2006 estaban matriculados en los centros de enseñanza secundaria del mundo entero unos 513 millones de alumnos, que representa el 58% de la población en edad de cursar ese nivel de enseñanza. Este fue un avance notable, pues en 1999 se cifró en casi 76 millones de alumnos suplementarios.⁸⁶

A pesar de los progresos realizados, el acceso a dicho nivel es limitado para la mayoría de los jóvenes del mundo. Baste mencionar que tan sólo en África Subsahariana, el 75% de la población en edad de cursar estudios secundarios no está matriculada y tampoco existe capacidad instalada para ofrecer cobertura de la posible demanda.⁸⁷

⁸³ Idem

⁸⁴ Idem

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Idem

Las proyecciones realizadas para 134 países que contaban en 2006 con los dos tercios de niños sin escolarizar del mundo, inducen a pensar que tan sólo en esas naciones seguirá habiendo 29 millones de niños sin escuela en 2015.⁸⁸

Las políticas de los poderes públicos pueden influir en las tendencias que se dan en el ámbito de la enseñanza primaria. Etiopía y la República Unida de Tanzania, por ejemplo, están realizando progresos notables en el aumento de la escolarización y en la empresa de llevar la educación a los pobres, gracias a la aplicación de políticas consistentes en suprimir los derechos de escolaridad, construir escuelas en las zonas con servicios de educación insuficientes y aumentar la contratación de maestros.⁸⁹

En otras naciones como Nigeria y Pakistán, la deficiente administración de la educación está retardando los progresos y manteniendo a millones de niños sin escolarizar.

A la fecha casi mil millones de personas carecen de servicio de agua potable entubada; más de 3 mil millones de personas carecen de servicio eléctrico en sus hogares; tampoco es posible proveerlas de instalaciones sanitarias y drenaje.

En cuanto al género, cerca de mil 200 millones de personas que viven en niveles de pobreza extrema son mujeres.

Como apunta Eramis Bueno: *“...La feminización de la pobreza no se expresa a través de la mayor representación de mujeres entre las personas pobres sino también a través de las características que asume la pobreza de ellas, el período en que permanecen en esta situación, las dificultades que enfrentan para superarla y los efectos sobre su calidad de vida y del resto del grupo familiar...”*⁹⁰

En cuanto a las condiciones de salud, existen también desequilibrios y diferencias notables. Pobreza e ingreso son componentes indisolubles al momento de evaluar las condiciones de salud en los países. A mayor pobreza, mayor desigualdad y carencia de servicios para atender a población numerosa, a la vez que surgen problemas colaterales como la falta de rendimiento físico, deficiencia en la capacidad personal, mala remuneración, menos educación y por tanto disminución de la probabilidad para efectuar trabajos calificados.

⁸⁸ Idem

⁸⁹ Idem

⁹⁰ BUENO SÁNCHEZ Eramis.- op. cit., nota 21, p. 6

Asimismo, en tres décadas, los males de nuestro tiempo y su ubicación en el mundo han cambiado. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, al año 2002⁹¹, a la vez que según estimaciones oficiales, murieron 57 millones de personas en todo el mundo. De ellas, 33,5 millones por las causas agrupadas en categoría general «*todas las enfermedades no transmisibles*»; 18,3 por enfermedades transmisibles, afecciones maternas y perinatales, y trastornos nutricionales, y 5,2 millones por lesiones de causa externa.⁹²

Organización Mundial de la Salud
Causas principales de muerte en el mundo
(2002)
Cuadro 03

N.º	Causa	estimado de muertes (millones)	Porcentaje del total de muertes %
1	Cardiopatía isquémica	7.2	12.6
2	Afección cerebrovascular	5.5	9.7
3	Infecciones de las vías respiratorias inferiores	3.9	6.8
4	VIH/SIDA	2.8	4.9
5	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	2.7	4.8
6	Afecciones perinatales	2.5	4.3
7	Enfermedades diarreicas	1.8	3.2
8	Tuberculosis	1.6	2.7
9	Malaria	1.3	2.2
10	Cánceres de traquea, bronquios o pulmón	1.2	2.2
11	Traumatismos por accidentes de tráfico	1.2	2.1
12	Diabetes mellitus	1	1.7

Fuente: Organización Mundial de la Salud.- Informe sobre la Salud en el Mundo 2004

⁹¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS).- Informe sobre la Salud en el Mundo 2004, Anexo estadístico

⁹² Idem

La alta prevalencia de las enfermedades en un país se concatena. Así, la mayor esperanza de vida, indicador clave del estado de salud, estimula el crecimiento económico. Tal premisa es comprobable a la luz de que en un análisis practicado, de 53 países entre 1965 y 1990 comprobó que una tasa de 8% del crecimiento anual fue consecuencia de la alta tasa de expectativa de vida y que una mano de obra con mejores niveles de salud, eleva la productividad; a medida que aumenta la esperanza de vida, los individuos y las empresas tienen un incentivo para efectuar inversiones en capital humano y físico.

A la clasificación anteriormente expuesta, debe agregarse que en los países de la periferia, o sea los del Tercer Mundo, esto es, en los que la pobreza es el problema más agudo, tan sólo en el año 2000, tres millones de personas en el mundo murieron de Sida, medio millón de las cuales eran niños.

Dos millones más, fallecieron por causa de la tuberculosis (principal causa de muerte de los enfermos de Sida) y otro millón por la malaria o paludismo.

En África, anualmente el Sida acaba cada año con la vida de dos millones de habitantes y cada vez hay más niños huérfanos por esta enfermedad. En el continente africano viven 26 millones de personas infectadas por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH),⁹³ según Médicos sin Fronteras, cada 30 segundos muere un niño afectado de malaria.

Al respecto es menester mencionar que la desproporción inicia cuando el combate del 90% de las principales enfermedades se financia tan sólo con el 10% de fondos destinados a la investigación.

2.4. La riqueza en el mundo

En contraposición a lo expresado en los incisos anteriores, es conveniente enfatizar que la riqueza *per capita* en el mundo en 2005, se concentra cada vez más.

En 2005, la empresa de asesoría y gestión financiera Merrill Lynch presentó un Informe sobre la riqueza en el mundo que es por demás ilustrativo.⁹⁴

De tal estudio en cuestión, se concluyó que en el mundo 8.7 millones de personas de un total de 12 mil millones de seres humanos (0.000072%) cuentan con un patrimonio de más de un millón de dólares.

⁹³ MÉDICOS SIN FRONTERAS.- *Reporte Anual 2005*, www.medicossinfronteras.com

⁹⁴ MERRYL LYNCH. – *World Distribution of Wealth Report 10th. Edition*, New York, 2005

De acuerdo con esta firma, *"...cuanto más pobre es un país, más rápido crecen las fortunas..."*

Tal fenómeno obedece a problemas y circunstancias como los niveles de corrupción, la creciente atracción que ejercen los países pobres para negocios como los usos especulativos, el narcotráfico y otros ilícitos, no por la generación de riqueza.

Otros datos que presentan muy bien el espectro de esta situación se enlistan a continuación:

- En el mundo existen 85 mil 400 personas con una fortuna personal superior a los 30 millones USD;
- Hasta 2004, la cantidad de nuevos ricos creció a una tasa superior a la de la economía mundial (6%) mientras que la producción mundial creció a un ritmo de 4%, dos puntos menos en el mismo período.
- El número de multimillonarios (más de 30 millones USD) creció en 10.2%, respecto del año anterior del Informe (2004).
- Al finalizar 2005 las personas más ricas acapararon un patrimonio neto por 33.300 millones USD, lo cual significa 8.5% más que en 2004, y se estima que de continuar tal tendencia en 2012 tal riqueza sume 52,000 millones USD.
- En el decenio 1996 – 2005, el número de ricos se duplicó al pasar de 4.5 millones de personas a 8.7 como se asentó anteriormente.
- El 87% de las ganancias que obtuvieron se debió fundamentalmente a dos tipos de operaciones, las especulativas en los mercados bursátiles sin efecto en la actividad productiva real y las que fueron producto de operaciones inmobiliarias en escala internacional.⁹⁵

El procedimiento de evaluación que sirvió de base para la realización del estudio y sus conclusiones fue a través de la medición de su patrimonio "neto", es decir, para quienes cuentan con fortunas de 30 millones USD y más, se consideró el patrimonio, descontadas las deudas; para el segmento de ricos de uno a 29 millones, se excluyó la vivienda y los activos tangibles.

⁹⁵ Idem

Llama poderosamente la atención, un dato sobresaliente: *“...donde más crece el número de nuevos ricos es en las regiones más pobres del mundo...”* Ejemplo de ello es el hecho que, donde más se incrementó la cantidad de personas ricas fue en África (11.7%), India (19.3%), Rusia, con (17.4%), Brasil (11.3) y el resto de América Latina (9.7%).⁹⁶

La geografía regional de nuevos ricos en América Latina, la encabezó Brasil y en segundo lugar México, con grandes desequilibrios en el ingreso.

En diciembre de 2006, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicó un estudio sobre la riqueza en el mundo, en el cual destacó que el 1% de las personas más ricas del planeta posee el 40 % de la riqueza global, mientras que la mitad más pobre sólo es dueña sólo del uno por ciento.⁹⁷

El criterio utilizado para la realización de este estudio, fue el del valor neto, esto es *“...el valor de los activos menos pasivos físicos y financieros. En este aspecto, la riqueza representa la propiedad de capital. A pesar de que el capital es sólo una parte de los recursos personales, se considera que tiene un impacto desproporcionado en el bienestar del hogar [...] Como componentes de la riqueza, el estudio tuvo en cuenta los activos y pasivos financieros, tierra, edificios y otras propiedades tangibles...”*⁹⁸

Con datos de 190 países, el estudio planteó conclusiones por demás interesantes, entre los que destaca el hecho que la riqueza está muy concentrada en Norteamérica, Europa y las naciones de altos ingresos en el área de Asia-Pacífico, cuya población posee colectivamente el 90% del total del total de la riqueza mundial.⁹⁹

Tan sólo Norteamérica sólo habita el 6% de la población adulta mundial, posee el 34% de la riqueza y Europa concentra el 30%, que significa las dos terceras partes del capital. En Asia, los países de la Cuenca del Pacífico (Australia y Japón) aglutinan el 24% de la riqueza mundial *per capita*, mientras los países pobres de la misma región apenas suman el 3%, China acumula el 3%, África el 1% que es el mismo porcentaje de la India solamente,¹⁰⁰ América Latina, a pesar de su tamaño y población, apenas tiene el 4% de la riqueza personal del mundo.

⁹⁶ Idem

⁹⁷ ONU.- *La riqueza del mundo en manos de unos pocos*, ONU, Nueva York, 2006.

⁹⁸ DAVIS Jim, coautor.- *La riqueza del mundo en manos de unos pocos*, ONU, Nueva York, 2006

⁹⁹ ONU.- Op. cit., nota 97, p. 16

¹⁰⁰ Idem

Luego entonces, el planteamiento que deviene de lo anterior, es la inequitatividad en la distribución de la riqueza y, sobre todo, los autores señalaron que *"mientras las personas pobres en países pobres están endeudadas, sus deudas son relativamente pequeñas en total. Esta característica es debido a la ausencia de instituciones financieras que permitan a los hogares incurrir en hipotecas y préstamos personales como es en el caso de los países ricos"*.¹⁰¹

Otro indicador que muestra la concentración de la riqueza, es la posesión de la propiedad raíz. En Inglaterra, entre 1960 y 1990, el 1% de la población poseía el 48% de la propiedad inmobiliaria; el 5% era propietario del 75% y el 10% de la población ejercía dominio sobre el 83% del terreno inglés.¹⁰²

En 1960, el 1% de la población de los Estados Unidos, poseía el 76% del mercado accionario total en dicha nación.¹⁰³

En México, son constantes las alusiones a que casi 500 familias son las que detentan el 80% de la riqueza nacional.

2.5. La perspectiva de la pobreza en el corto plazo

La perspectiva para el futuro inmediato no es muy alentadora. El número de personas que elevaron su ingreso y que dejaron la línea de pobreza de 1.25 pasaron al siguiente nivel de 2.00 USD, lo cual solo duplicó la población en ese estrato que se incrementó de 600 a mil 200 millones de seres humanos, con el agravante de vulnerabilidad por el impacto de los precios de consumo de alimentos y medicamentos.

Uno de los efectos colaterales de de la crisis financiera global será que más de 53 millones de personas quedarán al borde de la pobreza tan sólo en lo que queda del año 2009, debido a la desaceleración económica.

¹⁰¹ Idem

¹⁰² Idem

¹⁰³ MILIBAND Ralph.- *El Estado en la sociedad capitalista*, 4a. edición, Siglo veintiuno editores, México, 1974, p. 26

Además, se anticipa un duro golpe a los esfuerzos por reducir la mortalidad infantil, ya que podrían morir entre 200.000 y 400.000 bebés más cada año hasta 2015 si persiste la crisis.

Alrededor de 40 países son "muy vulnerables" debido a las elevadas tasas de pobreza preexistentes y las previsiones de desaceleración del crecimiento. Contra ello, el Banco Mundial propondrá la creación de un Fondo contra la Vulnerabilidad.

*"Sabemos que luego de la crisis de los alimentos y los combustibles del año pasado, las estimaciones indicaban que el número de pobres podría aumentar en aproximadamente 100 millones; pensamos que esta crisis superará esa cantidad, dada su magnitud".*¹⁰⁴

Prácticamente un tercio (29%) del total de países en desarrollo está "muy expuesto" a los efectos que produce la crisis en los niveles de pobreza. Un 62% de ellos está moderadamente expuesto y se enfrenta a la desaceleración del crecimiento o a una pobreza elevada. Menos de un décima parte está poco expuesta, según la nota sobre política.¹⁰⁵

En el documento se agrega que *"si bien a corto plazo los que no son pobres sufrirán más los efectos de la crisis, es probable que los impactos adversos se extiendan a mediano plazo a los hogares pobres"*.¹⁰⁶

La previsión sobre la pobreza correspondiente a este año es coherente con las estimaciones revisadas del Banco Mundial sobre la pobreza en los países en desarrollo. Las nuevas estimaciones sobre la pobreza son en gran medida el resultado de una revisión de las paridades del poder adquisitivo (PPA) utilizando una nueva encuesta del Proyecto de Comparación Internacional (PCI) sobre los precios que pagan los hogares. La encuesta de 2005 mejoró los datos y métodos de 1993 que se utilizaron para preparar las estimaciones anteriores. Los nuevos datos de precios revelan que el costo de vida es mayor en los países de ingreso bajo e ingreso mediano, con respecto a lo que se sugería en las encuestas pasadas. Entre los otros factores que inciden en los cambios de las estimaciones sobre la pobreza se incluyen las revisiones a las cuentas nacionales y la incorporación de nuevas y más recientes encuestas de hogares.¹⁰⁷

¹⁰⁴ LEIPZINGER Danny.- *The Global Economic Crisis: Assessing Vulnerability with a Poverty Lens*, The World Bank, Washington D. C.-, www.theworldbank.com

¹⁰⁵ Idem

¹⁰⁶ Idem

¹⁰⁷ CHEN Y REVAILLON.- *El impacto de la nueva encuesta de precios en estimaciones sobre Pobreza*, The World Bank, 2008.

Países en riesgo

Los situados en la zona sombreada central son los más expuestos al riesgo de pobreza:

Gráfica 02



Fuente: Banco Mundial 2008.- Encuesta de precios en estimaciones sobre pobreza

Sin duda el factor ingreso es prioritario, pues de él devienen las carencias referentes a otros mínimos de bienestar como son la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, pues es materialmente imposible acceder a ellos cuando el ingreso es insuficiente.

Definitivamente este es un problema de nuestro tiempo. Pues el escaso ingreso sirve sólo para sobrevivir en un medio agreste y altamente materializado.

2.6. Delimitación conceptual del problema de estudio

La información vertida en los incisos anteriores presagia con claridad el problema de estudio de este trabajo de investigación.

El siglo XXI, plantea una severa crisis que trasciende a lo financiero en forma exclusiva. Es una crisis estructural que muestra desgaste, decadencia combinados con un alto grado de soberbia.

El diagnóstico de nuestro tiempo concluye en que el modelo capitalista y el liberalismo parecen agotados, anticuados y con soluciones de improbable eficacia política y social en un mundo convulsionado por la pobreza, la descapitalización, la excesiva transferencia de dinero de los países subdesarrollados a los ricos por endeudamientos imposibles de pagar.

La tendencia es el *statu quo*, con lo que los ricos lo serán cada vez más y los pobres padecerán mayores rigores en su ya desesperante situación.

El sino de esta época es la pobreza incontenible en la que se debaten continentes enteros, con la agobiante presión de un mundo cada vez más envenenado y el inevitable cambio climático.

Las políticas sociales en los distintos países, han fracasado y con tendencias modernistas transformaron la antigua dádiva y el subsidio para institucionalizar sistemas que atienden lo inmediato pero difícilmente resuelven el fondo de la pobreza que se ha convertido en una epidemia social que afecta a millones de personas en el mundo,

Nuestro estudio entonces, se centra en plantear alternativas factibles que generen las condiciones jurídicas y sociales par revertir de alguna manera esta tendencia y lograr que la riqueza sea más equitativa en su distribución.

La visión de la pobreza y de la riqueza expresados en los puntos anteriores, son indicativos de la necesidad imperiosa de llevar a cabo una reforma estructural, que permita proponga y modernice los mecanismos y estrategias para mejorar el ingreso y la recepción de capitales.

Los esquemas expropiatorios y confiscatorios, quedaron fuera de la realidad, porque en sí mismos, no solucionaron problemas.

Llaman poderosamente la atención los esquemas utilizados en oriente como las redes de trabajo, los negocios unifamiliares, los sistemas de distribución que emprenden varias naciones desde hace una década.

El cambio social, afecta a todos los ámbitos, sobre todo, debe plasmarse en propuestas de normas jurídicas que permitan una distribución más equitativa de la riqueza.

En México, este es un problema endémico. La lucha de Independencia, la Reforma, la Revolución han sido procesos inacabados que comenzaron con el descontento social producto del desequilibrio, de la acumulación de la propiedad raíz, y del exceso en la riqueza de unos y la desproporcionada pobreza de las masas.

Partimos en el presente estudio de la premisa que de no llevarse a cabo una reforma estructural, en nuestro país tanto jurídica, como social y económica, la desigualdad del ingreso continuará generando una mayor brecha en cuanto a los ingresos entre ricos y pobres y pondrá a la nación al borde de otra lucha social.

Es de destacar, que existen treinta millones de mexicanos que están viviendo en condiciones de pobreza extrema y que en el supuesto de no ser incorporados a actividades tanto productivas como laborales, educativas y financieras, se convertirán en un problema de seguridad nacional.

Luego entonces, la preocupación principal de este estudio es el análisis de nuestro entorno para efectuar la proposición de una alternativa viable que sin vulnerar la precaria paz social, permita un cambio estructural en el enfoque y las acciones para restablecer mejores equilibrios en las relaciones sociales.

CAPÍTULO III

LA POBREZA Y DESIGUALDAD POR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO

3.1. La pobreza en un problema ancestral de Latinoamérica y México.

Algunas regiones y países de América Latina, se encuentran en condiciones equiparables a las de naciones africanas o asiáticas con altos niveles de pobreza. Aproximadamente, 44% de la población de Hispanoamérica se encuentra por debajo de un nivel de ingresos de 2 dólares diarios que se considera el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de consumo.

En 1980, la proporción de pobres en América Latina representaba 40% de las familias. En 2006, casi el 80% de los 400 millones de latinoamericanos acusa algún nivel de pobreza y 102 millones de indigentes son incapaces de lograr la manutención de sus familias.¹⁰⁸

En las últimas dos décadas, alrededor de 91 millones de personas se convirtieron y 226 millones viven con menos de dos dólares al día y hay 40 millones de indigentes más que hace 20 años.¹⁰⁹

El 10% mas pobre de Latinoamérica, tuvo una perdida de participación del ingreso de aproximadamente el 15%, tan sólo entre 1990 y 2000.

Para esta región del orbe, la población en situación de pobreza muestra alarmantes porcentajes que fluctúan entre 35 y 80%. Entre 1980 y 2000, el consumo *per capita* decayó notablemente, el endeudamiento se hizo presente en forma creciente y se apreció en el mismo decenio un creciente empobrecimiento de la clase media, además que el desempleo ha evolucionado notablemente en la región.¹¹⁰

"Lo que se percibe es un impresionante panorama de adelantos humanos sin precedentes y de padecimientos humanos inenarrables, del progreso de la humanidad en varios frentes a la par del retroceso de la humanidad en varios otros, de una pasmosa propagación de la prosperidad a escala mundial junto a una deprimente expansión a escala mundial de la pobreza".¹¹¹

¹⁰⁸ BUENO SÁNCHEZ Eramis.- op., cit., nota 21, pp. 6 y ss.

¹⁰⁹ Idem

¹¹⁰ ONU.- PNDU.- *Pobreza. Un tema impostergable*. CLAD-FCE-PNDU. Prefacio escrito por Fernando Zumbado, México, 1993, pp. xvi y xvii.

¹¹¹ ONU.- PNDU.- *Informe de Desarrollo Humano 1996*.- Nueva York, 1996, p.8

En México, el problema de la pobreza es ancestral. Se inició con la conquista y la noción feudal europea que introdujo el sometimiento, la servidumbre personal y modo de producción extractivo que le caracterizó, amén de la fundación en América de la institución de la propiedad privada.¹¹²

Previo a ello, el sistema productivo en las sociedades precolombinas descansaba en el sentido comunitario, con extensiones destinadas al cultivo de la tierra en donde la posesión era mancomunada, no había propiedad en el sentido occidental, sino potestativo de derecho común¹¹³, donde el padre de familia de *macehuales* no era propietario de *tlalmilli*,¹¹⁴ en el *calpulalli*.¹¹⁵ De ahí que en la sociedad precolombina la tierra era honrada como diosa generosa productora de vida y cumplía como la madre generosa dadora de sustento. Tal orden fue traspuesto en forma total e ignorado en la práctica por los conquistadores y encomenderos.

Aun cuando la Corona Española reconoció a los indígenas como seres humanos y, por tanto sus derechos de posesión sobre los fundos comunales creados primero por Isabel La Católica y luego confirmados y ratificados por Carlos V, el sistema de *Encomienda*,¹¹⁶ fue el perfeccionamiento de la propiedad real mediante concesión otorgada por los monarcas españoles, dado que ellos por virtud e la bula "*Noverint Universi*" eran los dueños originarios y legítimos de todo lo existente, más allá de la llamada "*línea alejandrina*",¹¹⁷ en razón de lo cual, tierras, aguas, riquezas del subsuelo, animales y todo lo que en ellas estuviese inserto, constituía patrimonio real, salvo las personas de los indígenas que en lo jurídico no podían ser repartidos ni esclavizados, pero en la práctica fueron explotados y esclavizados.¹¹⁸

En las postrimerías de la Colonia, el varón de Humboldt reseñó las grandes riquezas de la América virreinal, a la vez que consignó la pobreza material de las clases pobres de indígenas y mestizos, y en general de las castas existentes en aquel entonces.¹¹⁹

¹¹² ZAVALA Silvio.- *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Ed. Porrúa, México, 1988, p.728

¹¹³ OLMEDA Mauro.- *El desarrollo de la sociedad mexicana*, Volumen 1, Mauro Olmeda Editor, México, 1967, pp. 52 – 76

¹¹⁴ Parcela o tierra labrantía asignada a un padre de familia.

¹¹⁵ Fundo comunal para labrar y cultivar la tierra.

¹¹⁶ ZAVALA Silvio.- *La Encomienda indiana*, Ed. Porrúa, México, 1973

¹¹⁷ Emitida por el papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493.- Éste pontífice emitió otras bulas al respecto como la *De justo imperio; De orbe novo, Decades octo*.

¹¹⁸ ZAVALA Silvio.- *op.cit.*, nota 112, p. 728

¹¹⁹ HUMBOLDT Alejandro Von.- *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, Tomo I.*- Instituto Cultural Helénico, Miguel Ángel Porrúa Editores, México 1992, pp. 122 – 218

La guerra de Independencia, fue producto de grandes contradicciones por el excesivo centralismo de la corona, las consecuencias de una economía cerrada, el descontento de criollos y mestizos por la discriminación, la desigualdad y el despotismo de la metrópoli, además de la inequitatividad en la distribución de la riqueza, la acumulación de tierra en pocas familias, la excesiva concentración del poder, la abrumadora corrupción, por señalar las causas de mayor impacto.

Aun cuando no había un censo confiable, el varón de Humboldt, reseñó que en 1804, habían 16 blancos por cada cien pobladores de la Nueva España,¹²⁰ Más adelante, Lucas Alamán afirmó que sólo la quinta parte de los pobladores de la Nueva España, eran blancos y el resto, *"...indios y de todas las castas, en razón a lo cual, de los seis millones a que podía ascender la población total de la Nueva España en 1808,, un millón doscientos mil eran de raza española; dos millones cuatrocientos mil indios, y otros tantos de castas..."*¹²¹

Estos indios y castas denominados como clases bajas, *"...tenían todos los vicios propios de la ignorancia y el abatimiento. Los indios propendían excesivamente al robo y a la embriaguez: culpábaseles de ser falsos, crueles y vengativos. [...] En los mulatos eran los mismos vicios pero en grado superlativo..."*¹²²

En 1875, después de las tres intervenciones, de la mutilación del territorio nacional, del destierro definitivo del imperio y de la restauración de la República, de sucesivas bancarrotas del tesoro nacional, Ignacio Ramírez, en una carta escribía: *"¿qué hacemos con los pobres?, ¿qué será de la suerte de los desgraciados?..."*¹²³

A ciento treinta y ocho años de esa dolorosa incógnita planteada por uno de los liberales más distinguidos de la Reforma, su vigencia es presente, puesto que como analizamos a continuación, el número de pobres en este país crece exponencialmente, mientras los recursos son insuficientes, su aumento aritmético y difícilmente podrán garantizar en el presente y futuro inmediatos la subsistencia en condiciones de una igualdad precaria.

En 1906, Molina Enríquez, analizó la dispar distribución del ingreso en nuestro país, concluyendo que el poder económico no estaba en manos de los mexicanos, si no del gran capital extranjero y de los terratenientes criollos, así como un reducido grupo de mestizos que tuvieron el control del estado.¹²⁴

¹²⁰ Idem

¹²¹ ALAMÁN Lucas.- *Historia de México*, tomo I, Imprenta de Victoriano Agüeros y Comp. Editores. México 1888, p. 64

¹²² Ibidem.- pp. 64 – 65

¹²³ RAMÍREZ Ignacio.- *Obras completas*, tomo II <<Carta a Francisco Olayúbel, el 18 de marzo de 1875>>. Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1899, p.127

¹²⁴ MOLINA ENRÍQUEZ Andrés.- *Los grandes problemas nacionales*, Problemas agrícolas e industriales de México, México, D. F., 1953

La Revolución Mexicana quiso combatir tal problema que se consideró toral para el país, sin embargo, al igual que en la lucha de Independencia, partió de la equivocación histórica de dismantelar la infraestructura productiva que hizo mucho daño al país.

Para ello, la Constitución de 1917 apuntaló una gran legislación social, que casi ochenta años después fue semi anulada con cambio que ni exterminó el estado benefactor o social mexicano por completo, ni dio pie a un cambio estructural y cultural en el tratamiento del combate a la pobreza y la desigualdad en la redistribución.

3. 2. Evolución de la política social en México

Desde el punto de vista formal, la política social fue una de las aspiraciones de la lucha revolucionaria de 1910 que fue plasmada en la Constitución de 1917.

Los artículos, 3º, 27 y 123 constituyen las armas jurídicas del Estado Mexicano para garantizar cierta equidad y otorgar beneficios a las clases trabajadora y rural principalmente, amén de favorecer la educación pública como un detonante del progreso nacional al ofertarla en forma gratuita para todos los mexicanos.

En los últimos treinta años, otras reformas a la Carta Magna han favorecido la inclusión del derecho a la salud, a la alimentación, los derechos humanos, así como favorecer la equidad de género.

A lo largo del siglo XX la política social del estado mexicano ha vivido interesantes momentos. Iniciada hacia la segunda década de la pasada centuria, se trató de borrar el antiguo modelo porfiriano del estado gendarme para pasar al estado de bienestar social.

Un primer momento se ubica entre 1920 y 1936, cuando el esfuerzo principal se concentró en la fundación de escuelas públicas, la primera campaña de alfabetización, la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México, el surgimiento de los desayunos escolares en 1931, la creación de las escuelas tipo en todo el país, así como las rurales y la fundación del Instituto Politécnico Nacional en 1936.

Parte de esa política social se volcó para crear mecanismos tendentes a elevar la productividad en el campo y mejorar la situación de la inmensa masa rural del país, con la construcción de infraestructura hidráulica, apoyos crediticios, así como el surgimiento de un régimen subsidiario.

Durante ese momento el Presidente Cárdenas (1934-1940), buscó sustituir a la burguesía extranjera con el surgimiento de una nueva de cuño nacional, por lo que ensancha el reparto agrario y entró en conflicto frontal con el capital extranjero y terratenientes.

A partir de este momento empiezan a intervenir en la toma de decisiones, importantes grupos económicos, ya que se parte del esquema presidencialista que contempla que el presidente negocie con las fuerzas políticas, PRI, Gobernadores, Obispos Líderes Sindicales, Empresarios, el destino del país.

En un segundo momento que podría situarse entre 1940 y 1970, el enfoque se concentró en la mejora de las condiciones sociales a través de un modelo de crecimiento económico que partió de una política de industrialización del país en detrimento del campo, donde los objetivos básicos de la política social fueron enfocados hacia la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social.

En ese momento, aun cuando el país tenía una alta tasa de crecimiento demográfico y económico, las posibilidades permitieron estabilidad y permeabilidad sociales con el aumento y fortalecimiento de la clase media mediante el surgimiento de oferta de trabajo asalariado formal, lo cual fue un detonante para el crecimiento de los centros urbanos y la transformación de una sociedad eminentemente rural en urbana, en el cambio de los patrones de consumo, además de signos evidentes de progreso como el incremento de la red carretera, el arribo de mejores satisfactores como el agua potable entubada en los hogares y la electrificación, el acceso a la seguridad social, el acceso a mejores condiciones de salud, la fundación de más escuelas y el acceso a mejores ingresos.

El reflejo de este progreso también fue producto de los dictados constitucionales que favorecieron un régimen laboral proteccionista a través de instituciones como el salario mínimo, el reparto de utilidades, los seguros médico, contra la enfermedad y la vejez, la creación de guarderías, los programas de protección al consumo, de abasto y de vivienda, a través de instituciones estatales como el IMSS, ISSSTE, CONASUPO, el Instituto de la Vivienda y otras nobles instituciones que moldearon esta etapa.

A pesar de los avances y logros tanto económicos como de visible progreso social, del surgimiento de instituciones y de su loable servicio, no fue posible erradicar la pobreza ni el estado mexicano se consolidó como de bienestar, toda vez que el progreso nacional se concentró preferentemente en centros urbanos y polos de desarrollo, pero, sobre todo, en la ciudad de México, asiento de los Poderes de la Unión. En tres décadas el centralismo político y económico fue un hecho incontrovertible que impuso condiciones de severa disciplina institucional que impidieron un desarrollo más armónico y equilibrado, pues hubo un problema de distribución y cobertura de los beneficios del progreso.

Entre 1970 y 1976, se dio un fenómeno interesante. Por un lado el gobierno quiso demostrar una apertura y romper con el modelo del desarrollo estabilizador¹²⁵ al que se le acusó precisamente por adolecer del defecto de mantener la desigualdad, la pobreza, la inequitativa redistribución del ingreso, así como la imposibilidad para incorporar a crecientes grupos de la población al trabajo asalariado formal y a la seguridad social.

En el lapso señalado, se creó el concepto del *desarrollo compartido*, con la visión de una política de desarrollo regional, y como nunca, en seis años se proliferaron las obras en el campo, se favoreció el sistema de tecnológicos industriales en los estados, así como un esquema de gasto público inflacionario en el que el gobierno federal lo mismo se convirtió en empresario que en el mecanismo de subsidio para evitar el cierre de factorías o bien subsidiar y aún sostener instituciones y empresas deficitarias.

En el lapso comprendido entre 1977 y 1982, el gobierno asumió y encaró el problema de la pobreza como un problema nacional, para lo cual se creó la entonces Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que surgió con el objeto de garantizar que la población con mayor grado de depauperación accediera a los mínimos de bienestar indispensables para su subsistencia, donde bajo una sola institución tanto el IMSS como la CONASUPO se estableciera comunidad de objetivos para conjuntar los instrumentos de la política social.

De 1983 a 1988, sufrió los embates de una crisis inflacionaria provocada por la baja en los precios internacionales del petróleo, la excesiva deuda externa y la negativa de las instituciones financieras internacionales para el suministro de más recursos, lo que generó una ríspida recesión, que motivó la adopción de medidas anti inflacionarias, de reducción y austeridad en el gasto público, compactación de dependencias, y otras que fueron denominadas como *cambio estructural*.

En lo económico fue un momento de alta volatilidad, altas tasas de interés, elevado déficit en las finanzas públicas, inflación, devaluación monetaria, retracción del PIB, desempleo y salarios, donde la prioridad gubernamental se enfocó a la contención del adverso marco económico en detrimento del gasto social que se redujo a niveles de subsistencia en gasto corriente con tasas cero para inversión para las instituciones, lo que inició el deterioro de la infraestructura y capacidad instaladas de éstas, restringió las posibilidades de crecimiento una prestación adecuada de los servicios y la falta de ensanchamiento de su cobertura, a la vez que se inició la eliminación de subsidios y contención salarial.

¹²⁵ ORTIZ MENA Antonio.- *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, F. C. E. – COLMEX, México, 1998, p.271

A finales de 1988, el número de pobres extremos en México casi se había duplicado, con una clase media exhausta y depauperada, con un gobierno más acotado la situación de la pobreza se hacía presente en una generación que hoy es perdida para la nación porque no accedieron a oportunidades que les garantizara mejores estadios de desenvolvimiento y oportunidad.

De ahí que entre 1989 y 1994, con asignaturas pendientes de resolver en lo económico, el gobierno mexicano planteó una estrategia que hizo llamar Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Con este esfuerzo se volvió al esquema de subsidios para la alimentación, la salud, la vivienda, así como un extenso programa de regularización de terrenos invadidos por colonos en todo el país que les otorgaron seguridad jurídica a una posesión que de hecho tenían en algunos casos desde tres décadas atrás.

El aspecto novedoso que introdujo, fue el fortalecimiento de mecanismos de autogestión y acción participativa, entendida como la vinculación de la población beneficiaria en la toma de decisiones relacionadas con el objetivo, tipo, características y monto de apoyos que se otorgaban.

Con tal esquema, se canalizaron recursos para la construcción de infraestructura urbana y social mediante un mecanismo de financiamiento tripartita, del gobierno federal, estados y municipios o bien gobiernos estatales, municipales y las aportaciones de las comunidades.¹²⁶

A partir de 1997 el gobierno federal impulsó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que estableció el concepto de la contraprestación social, entendida como el suministro de beneficios a la población objetivo a cambio del compromiso de que las familias beneficiadas invirtieran en la educación y salud de sus integrantes.

Con esa visión, PROGRESA proporcioné tanto apoyos inmediatos y de corto plazo como la dotación de insumos e instrumentos que les permitirían alcanzar un mejor nivel de vida.¹²⁷

Dicho enfoque partió de la necesidad de alinear algunos elementos de la política social a los estándares internacionales, con objeto de acceder a financiamiento proveniente de ONG's y organismos externos por lo que, además, introdujo por primera vez en forma obligada y permanente, la evaluación externa de sus acciones.

¹²⁶ ONU – PNUD.- *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales*. México, 2006, p. 14

¹²⁷ Idem

A partir del año 2001, las autoridades cambiaron el nombre de este programa como *Oportunidades*, pero lo mantuvieron casi intacto en su esencia.

En 2007, hubo una innovación a través de una estrategia de desarrollo social y humano, cuyo concepto deja atrás la subsidiaridad para tratar de coordinar e integrar la política social con la idea de que la causa principal de la pobreza y los rezagos sociales son producto de la desigual posesión de recursos y no en la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios con cobertura para el total de la población.¹²⁸

3.3. El rostro contemporáneo de la pobreza en México

La realidad del país en este aspecto es por demás lacerante. En 1992, la población total sumaba casi 90 millones de habitantes.¹²⁹ De ellos, 17.3 millones fueron catalogados como pobres extremos.¹³⁰

En el año 2000, la población absoluta sumó 97.3 millones de personas¹³¹ y para ese entonces el total de pobres reconocidos en cifras oficiales fue de 46.7 millones equivalentes al 47.9% del total de individuos del país. De ellos, 21.5 millones fueron catalogados dentro de la categoría de pobreza extrema.¹³²

De acuerdo con el INEGI, 44.7 millones de mexicanos, (42.6% de la población total del país), vivía en grado de pobreza patrimonial con un ingreso *per capita* inferior anual a 4.45 pesos diarios (24 centavos USD) en el área urbana y menor a 1,086 pesos anuales en el medio rural, que significan un ingreso equivalente a centavo y medio de USD de dólar por día.¹³³

Con tal dato, es imposible hablar de riqueza redistributiva en este país, así como de la imposibilidad que representa para casi la mitad de los mexicanos satisfacer los mínimos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

¹²⁸ Idem

¹²⁹ INEGI.- *Estados Unidos Mexicanos, XI Censo de Población y Vivienda*, México, 1991, p. 8

¹³⁰ CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.- *El combate a la Pobreza, Lineamientos programáticos, SEDESOL*, México 1991, pp. 15 y ss.

¹³¹ INEGI.- *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo de Población y Vivienda*, México, 2001 p. 9

¹³² SEDESOL.- *Informe Anual de actividades, 1999 – 2000*, México, 2000, pp.37

¹³³ INEGI.- *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, con datos a 2006, México, julio de 2007, pp. 15 y ss.

El INEGI, agrega que en las comunidades de menos de 15 mil habitantes, la pobreza de patrimonio aquejaba a 54.7% de la población, mientras que en las zonas urbanas ascendía a 35.6%, datos que traducidos al número de población absoluta simbolizan alrededor de 21.1 y 23.6 millones de personas respectivamente.

En cuanto a pobreza alimentaria, al finalizar 2006, rededor de 14.4 millones de personas (13.9% del total de individuos), con ingreso total anual menor a 810 pesos en el área urbana y menor a 599 en el área rural –a precios de 2006– fueron incapaces de adquirir una canasta alimenticia mínima anual, correspondiendo 5.0 millones (7.5%) a mexicanos ubicados en zonas urbanas y 9.4 millones en comunidades rurales (24.5%), lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubicaban en las zonas rurales.

De acuerdo con el CONEVAL, entre 1994 y 1996 la pobreza alimentaria aumentó en cerca de 16 millones de personas y el ingreso mensual promedio *per cápita* de la población fue de 3,191.3 pesos en 1992 y de 3,127.4 pesos en 2006.

El valor del consumo mensual en alimentos *per cápita* también bajó en ese periodo, pasando de 844.0 pesos en 1992 a 831.77 pesos en 2006, lo cual significa que la pobreza, medida con ingresos, está muy relacionada con la economía en su conjunto.¹³⁴

La fuente consultada estima que siempre existe una combinación de factores producto de la estrecha relación entre el desarrollo económico que se refleja en los principales indicadores de evolución social, de tal forma que cuando existe crecimiento en la economía y el PIB los niveles de pobreza se reducen proporcionalmente.

Es importante destacar que en la evolución de la pobreza alimentaria, el consumo *per cápita* promedio de alimentos del 20% más pobre de la población en el país en 2006 fue de sólo 424.6 pesos, menor a la línea de pobreza alimentaria urbana o rural y que el gasto que pueden hacer para alimentos es incluso menor al valor de la canasta mínima alimentaria.¹³⁵

En tal circunstancia y aun cuando los esfuerzos estatales han permitido descensos notables, la desnutrición infantil nacional, medida por la prevalencia de bajo peso, baja talla o emaciación de menores de 5 años en 2006 registraba niveles de 5.0, 12.5 y 1.6% respectivamente, tendencia que ha bajado de 1988 a 2006, los niveles persisten en forma notable en los grupos de la población indígena.

¹³⁴ CONEVAL.- *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008*, México, 2008, pp. 16, 17 y ss.

¹³⁵ Idem

Otro aspecto que contribuye al desequilibrio y pobreza alimenticios es la constante elevación de los precios de la canasta alimenticia que en nuestro país se duplicó casi entre 2006 y 2008 a precios de mercado.

La carestía y la escasez se mostraron a lo largo de 2008 en productos básicos como el arroz, azúcar, aceite comestible, así como en productos cárnicos.

A respecto, el CONEVAL agrega que en agosto de 2007, el aumento del valor de la canasta alimentaria rural fue de 5.2% respecto mismo periodo del año anterior. Sin embargo, el crecimiento anual de la canasta en agosto de 2008 fue de 12.2% y el incremento total de agosto 2006 a agosto 2008 sumó 18%, incrementos todos que no correspondieron ni tampoco se vieron reflejados en elevación del ingreso.¹³⁶

Sin duda, el factor de inequitatividad social que contribuye en mayor medida a la pobreza, es el desequilibrio en la redistribución del ingreso.

Entre 1992 y 2006, la pobreza de patrimonio bajó de 53.1% a 42.6%, que en términos de población absoluta significó de 46.1 millones de personas a 44.7 millones de mexicanos.¹³⁷

Es conveniente mencionar que la pobreza alimentaria se redujo de 21.4 a 13.8% entre 1992 y 2006, lo que significó reducir este indicador de 18.6 a 14.4 millones de personas.

El CONEVAL señala que el decil de personas con menores ingresos concentra 1.6% de los ingresos corrientes totales, mientras que el decil más alto del país acumula 39.3%, lo cual muestra la persistencia de la desigualdad.¹³⁸

También es conveniente remarcar que el comportamiento del ingreso laboral promedio a nivel nacional entre 1992 y 2006, sufrió una merma sustantiva en 1996, se recuperó en años subsiguientes, pero su valor a pesos constantes se ha mantenido casi igual desde 1992.

De hecho, el valor del ingreso promedio nacional fue 3.1% menor en 2006 que en 1992, lo cual es indicativo que el salario real se ha mantenido y es el mismo desde hace dieciséis años.¹³⁹

¹³⁶ Ibidem, pp. 24 – 25

¹³⁷ Idem

¹³⁸ Ibidem, pp. 30 y ss

¹³⁹ Ibidem, pp. 28 y 29

Lamentablemente al presente año, el escenario de la pobreza en México es desalentador para las políticas públicas de desarrollo social, toda vez que los resultados del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, muestran indicadores adversos.

- Entre 2006 y 2008, el porcentaje de personas en condición de pobreza de patrimonio en el país se incrementó de 42.6% a 47.4%
- En 2008, 50.6 millones de mexicanos eran pobres de patrimonio, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito.
- Entre 2006 y 2008, el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria a nivel nacional aumentó de 13.8% a 18.2%, lo cual significa que 19.5 millones carecen de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. De los pobres alimentarios en 2008, 7.2 millones habitaban en zonas urbanas (localidades de 15,000 o más habitantes), mientras que 12.2 millones residían en el área rural.
- Si dicha información se extrapola para el periodo 1992-2008, la pobreza de patrimonio disminuyó de 53.1% a 47.4% y la alimentaria de 21.4% a 18.2%. A pesar de ello, se incrementó en 4.5 millones el número de personas pobres de patrimonio y en 880 mil el número de pobres alimentarios.
- Por otra parte, a escala nacional, la inasistencia escolar entre las niñas y los niños entre 8 y 12 años de edad se redujo de 1992 a 2008 de 5.1% a 2.1%. Asimismo, en el 20 por ciento más pobre de la población la inasistencia escolar disminuyó de 8.9% a 3.4% (136 mil personas), lo que ha traído consigo una disminución de las brechas en este indicador educativo. El ritmo de disminución del analfabetismo durante el mismo periodo también ha sido más acentuado entre la población más pobre del país.
- Existe una tendencia similar en la dotación de servicios básicos de luz, de agua y de piso firme: a nivel nacional, el porcentaje de viviendas con piso de tierra disminuyó de 15.8% a 6.1% entre 1992 y 2008, mientras que en el 20 por ciento más pobre de la población la reducción respectiva fue de 46.2% a 18.9%.
- Por lo que respecta a los indicadores de protección social, la información destaca que desde 1992 no ha incrementado la derecho habiencia de la

población en las instituciones formales de seguridad social (IMSS, ISSSTE). Sin embargo, se observa una reducción en el porcentaje de personas de 65 años o más que no reciben pensión: en 1992, en el 20 por ciento de la población más pobre del país, el 94.1% de las personas de 65 años no trabajaba y no recibía pensión; este porcentaje se redujo a 90.8% (890 mil personas) en 2006, y a 70.2% (738 mil personas) en 2008.

- Asimismo, la protección social –que incluye derecho habiencia, cobertura de programas sociales, entre otros- ha cubierto a un mayor porcentaje de personas en los últimos años. Mientras que en 1992 69.3% (12.8 millones de personas) de los hogares no contaban ni con seguridad social ni eran protegidos por la cobertura de algún programa social, este porcentaje disminuyó a 50.1% (13.3 millones de personas) en 2006 y a 44.1% (11.8 millones de personas) en 2008. El aumento de la cobertura de programas sociales ha sido más acentuado entre la población de menores recursos económicos: entre el 20 por ciento de la población más pobres del país, el porcentaje de hogares que no contaban con seguridad social ni eran protegidos por la cobertura de algún programa social disminuyó de 89.1% a 38.3% entre 1992 y 2006 y a 31% en 2008.¹⁴⁰

Tales resultados son producto de la información que arrojó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008 para los ámbitos rural y urbano, donde en apego a los criterios de rigor técnico y de transparencia establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y como parte de un convenio de colaboración entre el CONEVAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ambas instituciones desarrollaron, de manera independiente, las estimaciones de pobreza por ingresos 2008, con la obtención de resultados análogos y similares.¹⁴¹

Una muestra de la disparidad, desigualdad y de la brecha abismal en el ingreso salarial lo constituyen las percepciones de los servidores públicos respecto del resto de la PEA ocupada, pues mientras como se ha señalado, hay personas cuyo ingreso *per capita* anual es inferior o igual a apenas 0.24 USD diarios en promedio, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación percibe mensualmente 347 mil 647 pesos, equivalentes a 6 mil 621 salarios mínimos mensuales, a 4.17 millones de pesos que convertidos a divisa extranjera significan 278.1 miles de USD anuales y que es casi lo doble del salario tabular del Presidente de la República.¹⁴²

¹⁴⁰ CONEVAL.- *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, 2008. México, 2009, pp. 3 – 12

¹⁴¹ Idem

¹⁴² Ver “*La Jornada*”, <<Incumplen ministros de la SCJN; se suben el sueldo>>, 27 de febrero de 2009.

En tal caso se encuentran los Consejeros del IFE, a quienes por ley les correspondería tal ingreso, pero que debido al escándalo suscitado con poca pena pública accedieron a no subir sus emolumentos.¹⁴³

En este contexto, el sistema productivo nacional muestra un serio agotamiento en cuanto a la oferta de plazas laborales. Entre 1992 y 2006 la creación de empleos remunerados sumó 5.1 millones. Ello contrasta con el hecho que la media de edad de los individuos que se agregaron al sector informal, como vendedores ambulantes, trabajadores no asalariados o en oficios temporales, fluctuó entre los 13 y los 25 años, con ingresos menores o iguales a un salario mínimo, en el año 2000 sumaban 6 millones y en 2006 tal cifra se ubicó en 11.8 millones de personas.¹⁴⁴

Otro indicador impresionante es la revelación hecha por el Departamento de Seguridad Interna (DHS) del gobierno de los Estados Unidos, en el sentido que entre 2000-2008 la migración de mexicanos indocumentados a Estados Unidos se disparó 50%, que señala que México es la principal fuente del flujo ilegal de personas en ese país.

El documento elaborado en febrero de este año por la Oficina del Censo de Estados Unidos revela que, para enero de 2008, de los 11 millones 600 mil indocumentados que había en territorio estadounidense, de los cuales 7 millones 30 mil eran mexicanos (60.6%).¹⁴⁵

Dicha fuente también revela que la presencia de indocumentados mexicanos en ese país creció aceleradamente, en el año 2000 se calculaba que había 4 millones 680 mil personas, y a partir de ese año se calcula que han ingresado a Estados Unidos de forma ilegal alrededor de 290 mil mexicanos por año.

De conformidad con su rango de edad, 62% de esta población migrante ilegal son personas en la etapa más productiva laboral, pues en este rango están quienes tienen entre 25 y 44 años de edad.

Asimismo, el estudio indica que si bien California sigue siendo el estado de la Unión Americana que concentra a 25% de la población de indocumentados que ingresan al país (2 millones 510 mil personas), seguido por Texas con un millón 90 migrantes, en un periodo de ocho años las cifras se dispararon en otras entidades.

Por ejemplo, entre 2000-2008 en Georgia se registró un aumento de 105% en la población de indocumentados que se han asentado en este punto de Estados

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ INEGI.- *Estimación sobre empleo y tasa de desempleo abierta*, México 2008, www.inegi.com

¹⁴⁵ U. S. GOVERNMENT.- National Census Office, *Immigration and people Report*, Washington D. C. February , 2009.

Unidos, al pasar de 220 mil a 460 mil personas; mientras que en ese mismo lapso Arizona y Nevada reportaron un aumento de 70% de ilegales.¹⁴⁶

A manera de conclusión, de acuerdo con la ONU, México es uno de los países que se ubica entre las doce sociedades más desiguales del mundo.¹⁴⁷

3.4. El costo social de la pobreza

Como patología social, la pobreza tiene un costo para las naciones. Es innegable que si nuestro país no realiza un cambio estructural, que disminuya la desigualdad del ingreso, se encuentra expuesto a un desequilibrio social, de graves consecuencias. Es por ello que considero que tanto el estado como la sociedad civil, tienen la obligación de iniciar una cruzada en búsqueda del bienestar social, antes de que sea demasiado tarde, y por lo tanto, con un costo social altísimo, que no es benéfico para ningún grupo social.

El presente trabajo, pretende involucrar a los lectores del mismo, en la necesidad imperiosa que debemos de tener todos los mexicanos de profundizar las causas que han motivado la injusta distribución de los ingresos y del reparto social.

Un vez reflexionado sobre el costo social, intentar implementar medidas que permitan a la sociedad civil o al estado tener una mayor equidad en la cultura, en la alimentación, el vestido y el ingreso, que impulsen a nuestro país al bienestar que todos anhelamos, dejando al margen la pobreza.

3.4.1. Concentración del ingreso

Entre 1970 y 2006, el crecimiento del ingreso *per capita* en México ha sido de 1.8%, que contrasta con 3.4% de los países europeos y 5.6% de los países Asiáticos.

Al finalizar el año 1999, el ingreso *per capita* en México fue de 8 mil 700 USD pero los países de la Cuenca del Pacífico (Taiwán, Tailandia, Corea, Malasia) lo superan casi al doble (16,000 USD), cuando hace tres décadas era de tan sólo 3 mil 500 USD.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Idem

¹⁴⁷ ONU – PNDU. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. www.onu.org

¹⁴⁸ ORTIZ Guillermo.- *Intervención en la Junta de Emprendedores de Negocios*, Veracruz, México, 2006, p. 12

La concentración del ingreso, así como su inequitativa redistribución es clara. Mientras que en Baja California el ingreso mensual promedio estimado es de 357 USD (4 mil 998 pesos), en Chiapas es de 86.7 USD (1,215 pesos). Tal desproporción obviamente impacta en el índice de pobreza de patrimonio que para el estado de Baja California es de 9.2% contra 75.1% en Chiapas.¹⁴⁹

En orden descendente, las entidades federativas con mayores niveles de pobreza patrimonial son Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Jalisco. Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero y Michoacán, cuando el nivel nacional para este indicador se extiende a 48.9 millones de habitantes.¹⁵⁰

Durante décadas, un paliativo para subsidiar el ingreso, sobre todo en el medio rural, han sido las remesas de dinero que inyectan recursos para la manutención de las familias.

Sin embargo ello no constituye un acto de redistribución en sí mismo, toda vez que son recursos provenientes del extranjero y no corresponden a la renta nacional, ni son originarios de trabajo o producción originados en el país.

En forma marginal contribuyen a subsidiar el ingreso familiar. De acuerdo con el CONEVAL, entre 1992 y hasta 2006, las remesas crecieron en 405%, esto es cuatro veces más en catorce años y sus destinatarios son preferentemente las familias rurales.

La misma fuente consultada estima que si no hubiese llegado esos recursos, la pobreza alimentaria habría sido de 15.9%, en vez de 13.8% a nivel nacional.¹⁵¹

3.4.2. Segmentos poblacionales vulnerables

Aún cuando la mujer cuenta con herramientas y jurídicamente existe igualdad, la realidad es distinta. Solo el 4.5% de las mujeres deciden iniciar algún negocio, en contra de un 5.8% de los hombres, Y aunado a esto, tienen pocas posibilidades de que su empresa sobreviva mas de tres años y medio.¹⁵²

Según el reporte global de emprendedores 2006, entre las empresas establecidas con más de tres años y medio, de las que son de mujeres, solo el 0.7% sobrevive.

¹⁴⁹ CONEVAL.- op. cit., nota 134, p. 45

¹⁵⁰ Ibidem., p. 49

¹⁵¹ Ibidem.- pp. 16, 17 y ss.

¹⁵² UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.- *Situación Laboral de la mujer en México*, Gaceta Universitaria. 14 de octubre de 2002

En contraste 3.1% de los empresarios hombres continúa con sus negocios que iniciaron hace más de tres años.¹⁵³

Esta tasa de participación de mujeres empresarias de su propio negocio colocó a las mexicanas en la última posición, de una muestra de 35 naciones. Cabe destacar que entre el perfil de las empresarias mexicanas, destacan las mujeres de entre 25 y 35 años de edad cuando arrancan el negocio. El rango de las mujeres que ya tienen una empresa consolidada va de los 35 a los 44 años.¹⁵⁴

La mayoría trabaja o tiene experiencia laboral, sin embargo, únicamente el 15% tiene estudios superiores y es graduada según el estudio.

Según el reporte de Global de emprendedores, las mexicanas que emprenden un negocio tienen como motivación principal la oportunidad. Seis de cada diez, se convierten en empresarias por este motivo, tres por necesidad y una por ambas motivaciones.

Cabe destacar que el 48.5% de las mujeres emprendedoras, no solo de México si no de los países en desarrollo, únicamente tienen estudios secundarios.

En relación con los sectores más comunes en que las mujeres emprenden un negocio, el documento revela que son aquellos orientados al consumo directo. Dicho estudio concluye que las empresarias en naciones desarrolladas, tienden un poco más a los negocios ligados a servicios.

Se ha podido observar que en las familias de recursos altos, las mujeres, participan mucho más en la economía y por el otro lado, tienen menos hijos, lo que les permite enviarlos a los mejores colegios, lo que deriva que se mueven en círculos y condiciones que les permiten mejores condiciones tanto económicas como sociales.

Además, se observa que jóvenes entre 18 y 24 años, sin haber completado la secundaria, buscan trabajo sin conseguirlo, lo que provoca que no sigan estudiando, que no trabajen ni que busquen trabajo.

Este mal no es nacional. Por ejemplo en Argentina, la tasa de empleo juvenil es del 20%; entre las mujeres es del 31%; La mayoría de los jóvenes desocupados, provienen de hogares de bajos recursos; el 60% de los que trabajan son

¹⁵³ FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS.- *Reporte Global Entrepreneurship*. Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile, 2006, p. 37

¹⁵⁴ Idem

asalariados no registrados; entre los jóvenes hay una alta rotación por la aceptación de trabajos transitorios y precarios.¹⁵⁵

En Chile, desde la década pasada se instauró un programa nacional masivo para la formación de redes productivas basadas en la autogestión, en el autoempleo y la capacitación en serie vía Internet, vinculadas a trabajo.

La mujer tiene un gran potencial en las redes productivas porque es la que tradicionalmente asiste a la familia en el medio rural y urbano.

Por otro lado al margen de las diferencias de edad y de educación, las mujeres reciben remuneraciones por hora de trabajo, mucho menores que la de los hombres.

A mayor abundamiento, su participación es menos continuada, debido a las exigencias de maternidad y al trabajo domestico, que la sociedad latinoamericana, tradicionalmente les ha asignado.

Los niveles de igualdad de oportunidades reflejan que hasta 2006 la brecha entre la participación de los hombres y de las mujeres en la participación económica y social ha sido importante.

Ello se refleja en ingresos, decisiones al interior del hogar y acceso a puestos directivos, pues la desigualdad social se muestra en distintos ámbitos a saber: ingreso, discriminación en el trato, negación de acceso a servicios básicos.¹⁵⁶

Derivada de dicha discriminación, muchas mujeres abandonan prematuramente los estudios o renuncian a sus puestos de trabajo.

Es de destacar, que según datos estadísticos del INEGI el segmento de la población con capacidades diferentes está compuesto por un millón 795 mil personas, de la cuales, únicamente 400 mil se encuentran ocupadas, con remuneraciones de entre uno y dos salarios y la inmensa mayoría carece de empleo, de ingreso y sufre discriminación.

Adicionalmente, los programas emergentes de empleo contemplaron sólo para 2008, apenas 16 mil plazas de empleo temporal, de los cuales el 49% se concentró en la ciudad de México.

¹⁵⁵ REPÚBLICA ARGENTINA.- *Diagnóstico de la situación laboral de las Mujeres*.- Ministerio del Trabajo, Buenos Aires, 2005, pp. 34 y 35

¹⁵⁶ ONU – PNDU.- Conclusiones del Foro Internacional *La situación laboral de las mujeres en América Latina*, Bogotá, Colombia, 28, 29 y 30 de mayo de 2008.

La pobreza e inequitatividad en la distribución del ingreso contribuye a la desintegración familiar y a la disolución del vínculo familiar, a la vez que es causal del incremento de madres solteras que entre 2006 y 2008 se incrementó en casi 13% y se convierte en un problema de salud pública.

En similar circunstancia se encuentra el incremento a las adicciones, que de acuerdo con el más reciente informe de la Secretaría de Salud, muestra como el incremento de éstas se ha convertido en una patología nacional, pues la edad promedio de inicio descendió de los 13 a los 11 años y la población adicta creció en casi 20% en el último quinquenio.¹⁵⁷

3.4.3. Demografía y subempleo

La tendencia poblacional, según el CONAPO, es que aproximadamente en el año 2012 habrá 115 millones, siendo la edad promedio de los mexicanos para el año 2012, de treinta años en contra posición al promedio que se tiene actualmente.¹⁵⁸

La propensión hacia el envejecimiento de la población, se manifiesta de manera mas clara en el aumento de la población de adultos mayores, estimándose que al concluir el presente gobierno, aproximadamente 10.5 millones de mexicanos tendrán mas de 60 años de edad.

Entre 1992 y 2006, la población de 65 años y más sin ocupación ni ingreso subsidiado, esto es, pensionados, presentó un retroceso de 80 a 71.5%.

Asimismo, sólo la quinta parte de la población urbana de 65 años y más, recibe una pensión en tanto que solo el 4% de los pobres en edad avanzada tienen acceso a ella.

En cambio, hubo un ligero repunte entre el mismo segmento poblacional entre las personas sin derecho a seguridad social, esto es los que carecen de afiliación a alguna de las instituciones como IMSS, ISSSTE, PEMEX, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) o la SEMAR, que pasaron de 69.3 a 71% entre 1992 y 2006.¹⁵⁹

Lo anterior denota claramente la falta de opciones para la población de la tercera edad y la insuficiencia de los programas institucionales destinados a abatir este conflicto social.

¹⁵⁷ SECRETARÍA DE SALUD.- *Encuesta Nacional de Adicciones*, México, 2007.

¹⁵⁸ CONAPO.- *Proyecciones demográficas 2010 – 2050*.- www.conapo.gob.mx

¹⁵⁹ CONEVAL.- op. cit., nota 134. pp. 17 y ss

Otro de los efectos de la explosión demográfica, será el incremento de la población económicamente activa, que pasará de 48 millones en el 2006 a 54 millones en el 2012. Estas estimaciones, podrían generar crecimiento económico, siempre y cuando se ataque adecuadamente la injusta distribución del ingreso, con políticas que te permitan la generación nuevas fuentes de trabajo, además de hacer verdaderos esfuerzos adicionales, para eliminar el inmenso rezago acumulado, en virtud de que es preocupante de que en los últimos años han descendido los empleos permanentes.

El desempleo abierto en las ciudades se ha venido incrementando en el último quinquenio y los jóvenes están abandonando el país y las zonas rurales. Anualmente los inmigrantes hacia los Estados Unidos son más de 500 mil en edad productiva.

La carencia de empleo es un problema social pues la población económicamente activa, no ocupada, se integra a la economía informal, o bien a labores que no tienen vinculación con su formación educativa, desarticulando la inversión realizada por el estado, al no aprovechar las capacidades generadas.

En este sentido, baste mencionar que en el año 2000, las personas dentro de la economía informal sumaron 6 millones y al terminar 2006, totalizaron 11.9 millones. Es decir el doble tan solo en un sexenio.

Se considera que la población de niños y adolescentes a la edad de ingresar a la educación primaria y secundaria disminuirá como consecuencia de la transición demográfica, destacando que en las regiones con mayores rezagos seguirá en aumento, de mantenerse las tasas demográficas por encima del promedio nacional.

Es de destacar el aumento previsto en la demanda de servicios educativos de nivel medio y medio superior, estas demandas obligaran a realizar ajustes a la brevedad de los planes de estudio, ya que los mismos se deberán adecuar ante la necesidad de preparar para el empleo productivo a una mayor cantidad de jóvenes y debe ser fundamental como política de estado el equipar y capacitar a la planta docente.

Con los datos aportados anteriormente, destaca el hecho que las políticas públicas han sido ineficaces; que la inversión pública es insuficiente y tampoco es la deseada; que el rezago ancestral en términos de la educación y de salud no han sido atacados frente a la mayoría de los países en desarrollo y las presiones derivadas del aumento poblacional.

Por otro lado, existen, enormes diferencias derivadas del tipo de empleo. En México, hasta hace dos décadas, los trabajadores, con educación primaria recibían casi el doble de ingresos de quienes no tienen estudios, pero ahora casi el 70% de

personas con bachillerato terminado no obtienen empleo y son condenados a unirse a las cadenas de desempleo y subempleo.

En el medio rural, además del ancestral atraso, el sistema de producción es extractivo, de explotación.

Al respecto, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), señala que en México más del 50% de los trabajadores laboran sin contrato o prestaciones sociales, debido a la necesidad de empleo entre la población económicamente activa, cifra que año con año se incrementa.

3.4.4. Desaliento e improductividad agropecuaria

Es de destacar que la relación de hombres que viven en el campo y en la ciudad, se ha invertido. En la actualidad más del 70% de la población vive en las ciudades. La globalización se ha caracterizado por generar mayores desigualdades, marginaciones, privatizaciones y sobre todo descuido del agro mexicano.

Después de mas de diez años, de la entrada en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN), nuestro país ha entrado en un estado de pobreza rural mayor que hace dos décadas.

Recientemente el Banco Mundial señaló que *“...las condiciones desiguales de competencia entre los campesinos mexicanos con respecto a sus vecinos del norte, puntualizando que las causas de esta desigualdad radican, en los niveles de dotación mas pequeños en México, en contraposición con los extensos programas de subsidios agrícolas que se aplican en Estados Unidos y Canadá...”*¹⁶⁰

La política agropecuaria nacional ha sido errática y los apoyos al campo, no se ajustan a la competencia internacional, a la vez que en los últimos 15 años (2000 – 2008) la balanza comercial en el renglón de importación de alimentos se ha duplicado, al pasar de -8 mil 337 millones de USD a -16 mil 837 millones de USD al finalizar 2008.¹⁶¹

Entre las consecuencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se enumera la disminución de puestos de trabajo en el sector agropecuario mexicano.

¹⁶⁰ BANCO MUNDIAL.- *Generación de Ingreso y protección social para los pobres*, Washington D. C., 2005, p. 112

¹⁶¹ INEGI.- *Balanza Comercial de México, Alimentos*, 2008.

Ello se concluye del informe de revisión del TLCAN, donde se explica que el acuerdo trilateral ha beneficiado en 12 años la existencia élites económicas y políticas en detrimento de los derechos de los trabajadores y el medio ambiente.

En el caso específico de México, el economista Carlos Salas, indica que el TLCAN *"...hizo más precario el empleo. De todos los empleos asalariados generados entre el segundo trimestre de 2000 y el segundo trimestre de 2004, sólo 37% tiene todos los beneficios, y 23%"*.¹⁶²

A ello se agrega que este Tratado provocó mayor desigualdad económica, pues las ganancias de las empresas crecieron mientras la distribución del ingreso marca una tendencia volátil, el incrementó los empleos mal pagados en la industria maquiladora, y que, a pesar del crecimiento estable de las inversiones entre 1998 y 2005 el flujo de capitales entre compañías no se tradujo en transferencia de tecnología que fortaleciera al sector industrial, factor último que había sido una de las promesas del tratado.

Mientras, la proporción de la población en actividades agrícolas decayó de 26.8% en 1991 a 16.45% en 2004.

De acuerdo con la fuente citada, el Tratado no cumplió su promesa de mejores trabajos y un crecimiento más rápido para México, Canadá y Estados Unidos. En lugar de eso ha promovido una economía continental integrada con reglas fijadas por y para el beneficio de las élites políticas y económicas.

Las reglas del TLCAN protegen los intereses de los grandes inversionistas corporativos mientras recortan los derechos de los trabajadores, las protecciones ambientales y la responsabilidad democrática", según extractos del texto difundidos a la prensa.

Como consecuencia de lo anterior, se advierte una asimetría agrícola que cada vez ensancha las desigualdades. Por informes proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 2002, México cosechó 2.5 toneladas de maíz por hectárea, contra 8.4 toneladas por hectárea en Estados Unidos y 7.2 en Canadá.¹⁶³

Es sumamente importante puntualizar que la productividad laboral, sigue ensanchando cada vez mas esta brecha, ya que según cifras de la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), en 2003, el valor bruto del

¹⁶² BANCO MUNDIAL.- op, cit., nota 160, p. 125

¹⁶³ FAO.- *Reporte sobre la alimentación mundial*, Roma Italia, 2003

producto por trabajador agropecuario fue de 3 mil 678 USD en México, en tanto que en Estados Unidos fue de 75 mil 148 USD.

Estas diferencias derivan de varias causas, destacando entre otros factores la calidad de la tierras, ya que en términos topográficos y termo pluviométricos, estas tierras son mejores en los países del norte. Por otro lado, nuestros campesinos tienen una enorme desigualdad en recursos naturales.

Por cada trabajador agrícola, Estados Unidos cuenta con 61.3 hectáreas de tierra de cultivo en tanto que en México, solo se cuenta con 3.2 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola.

Por otro lado, el país del norte realiza cuantiosas inversiones en investigación e innovación tecnológica así como en un programa de políticas de precio y subsidios, que instrumentaron los Estados Unidos desde la ley agrícola 1933, que ha permitido garantizar la rentabilidad de las granjas, permitiendo su capitalización y mejorando su tecnología día con día.

De igual manera es importante destacar que mientras Estados Unidos dispone de 1.6 tractores por trabajador agrícola, en México solo hay 3.8 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas.

Por si todo esto fuera poco, existe una enorme asimetría en políticas agrícolas, toda vez que los apoyos totales a la agricultura, implican transferencias o pagos fiscales explícitos y en subsidios que indirectamente son pagados por los consumidores, que tan sólo en 2004 significaron 48.2% del valor total de la producción agrícola en Estados Unidos.

México observa entonces un desfase en cuanto a modelo productivo, capitalización e innovación tecnológica, así como una promoción marginal del gobierno que impide una mayor productividad.

El gobierno mexicano pasó de la inversión directa en el campo a la política de subsidio compensado, pero sin un modelo ni visión de mediano plazo. Por ello, ante el vencimiento de los plazos para la completa liberación de los productos agrícolas (maíz y frijol) se presentan protestas y desafíos de difícil solución.

Uno de los mayores problemas es el intermediarismo, como en Sri Lanka, donde los campesinos vendían sus productos a los intermediarios a precios que eran del 50 a 60% menores que el valor real, pero la introducción de los medios

electrónicos como el teléfono y el Internet permitieron ventas a precios que promediaban entre el 89 y 90% del precio de los productos.¹⁶⁴

Es de destacar, que cuando se logra conseguir que los productores o campesinos, puedan vender bien sus productos y estén bien remunerados, se observa, que se motivan para quedarse en el campo y no trasladarse.

3.4.5. Educación

En nuestro país prevalece un gigantesco rezago educativo que afecta a 33 millones de mexicanos, que no han concluido la educación básica, en tanto que en las aulas universitarias, solo se atiende al 25% de la población en edad de cursar la licenciatura, esto tomando en consideración el creciente porcentaje de cobertura mediante instituciones de educación superior privadas que han crecido, en mayor proporción que las universidades públicas.¹⁶⁵

Si bien es cierto que hace tres décadas solo el 0.5% de educandos en edad de recibir educación superior accedía a las aulas universitarias, aun cuando el avance es notable al respecto, se requiere ampliar la matrícula de la educación superior, ya que solo uno de cada cuatro jóvenes en edad universitaria, asiste a una institución de educación superior, además que, en los últimos años el crecimiento de la capacidad instalada se ha registrado principalmente en el sector privado.¹⁶⁶

El centralismo educativo aún es abrumador pues tan sólo en el Distrito Federal reside el 46% de la cobertura, lo que contrasta con algunas entidades en donde solo uno de cada 8 jóvenes estudian en el nivel superior; sin embargo, la primera cifra está todavía lejos del promedio que tienen muchos países, incluidos algunos de desarrollo semejante al nuestro.

A ello se suma el costo de la educación a nivel universitario, que presenta un gasto por estudiante de 6 mil 402 dólares anuales, mientras que en preparatoria, es de 2 mil 800 dólares y en secundaria de mil 800, que es una cantidad similar al gasto en primaria.

3.5. Crítica a la política social del gobierno mexicano

¹⁶⁴ CAIRCROS Francis.- *The Death of Distance*, Harvard Business School Press, 1997 Boston p.14.

¹⁶⁵ NARRO ROBLES José.- *Conferencia Magistral Educación y Salud para el Desarrollo de México*, en el Aula Magna Ing. José María Fausto Siller de la Universidad Autónoma de Coahuila, 29 de agosto de 2008.

¹⁶⁶ Idem

Como se ha visto, apenas hasta hace muy poco tiempo, se inicia un enfoque que propugna crear condiciones de estabilidad en las masas depauperadas del país.

Sin embargo, a la luz de los datos aportados, es imperativo el llevar a cabo una verdadera reforma estructural que permita a los mexicanos tener mejores estándares de vida. Dicha reforma estructural, tanto jurídica como económica y social, debe partir del principio que *“la pobreza genera pobreza y que siempre es más cara para un país la indigencia que incitar procesos de redistribución del ingreso...”*¹⁶⁷ El liberalismo económico mostró su incapacidad para resolver el problema. La contracción de la actividad estatal durante estos años, el crecimiento demográfico, así como un esquema subsidiario, políticas de estímulo como precios de garantía, o bien aditivos fiscales, el fracaso de esquemas como el extensionismo agrícola y la globalización han sido detonantes de la persistencia de la pobreza y marginación.

Es menester un nuevo derecho económico menos regulador y mas promotor de la redistribución. Como señala el maestro Julio H. G. Olvera:

*“El derecho económico obra la articulación de la economía en comunidad De la economía privada, surge la economía común. El estado reclama solo la conducción de la economía, no opera por si mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica, las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el estado, realiza el principio de que la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual”.*¹⁶⁸

El país, como bien lo expresara el varón de Humboldt es un inmenso cuerno de la abundancia que lamentablemente siempre ha sido mal administrado.

Para ello, aun cuando el estado mexicano ha invertido grandes sumas en educación aun existen círculos viciosos que obstaculizan el crecimiento educativo, y ello a su vez constituye una barrera para conciliar el desarrollo con la igualdad. México tendrá una gran oportunidad de reducir la brecha que existe entre los niveles de ingreso, si logra concatenar el proceso educativo con un cambio mental en la actitud y con las expectativas de desarrollo.

Tal como lo mencionó en alguna ocasión el maestro Rudiger Dornbush:

¹⁶⁷ CAMPOS Julieta.- *¿Qué hacer con los pobres?*, México, 1997, Ed. Aguilar, p. 154

¹⁶⁸ OLVERA Julio H. G.- *Derecho Económico*, Ed. Arayu, Buenos Aires, Argentina. 1994, p. 97

*“Un mejor equilibrio social, además de la estabilización y la reforma estructural, constituye la prioridad número uno para América Latina”.*¹⁶⁹

La desigualdad en el ingreso origina inequidad en el acceso a servicios educativos, de salud y alimentación. La ausencia de éstos en las grandes masas genera a su vez escasas expectativas laborales y de desarrollo por la falta de rendimiento con lo que aumenta la persistencia de los círculos viciosos de pobreza, inequidad, falta de empleo, subdesarrollo, inmovilidad social y pauperismo.

La escasa movilidad social no podrá remontarse mientras no se extirpen las barreras mentales y la *diferencia en capacidades básicas* y preparación, así como por la discriminación contra ciertos grupos como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, o personas en condiciones de pobreza.

La desigualdad es un problema en sí mismo que afecta la cohesión social, entendida como la capacidad de la sociedad de reconocerse como una unidad y actuar de manera solidaria, agudiza los problemas de enfrentamiento político y afecta al crecimiento y al desarrollo económico del país.¹⁷⁰

También entendida como el grado en que una sociedad son incluidas, excluidas o marginadas a través de mecanismos de discriminación directa, de marginación geográfica o de aislamiento de oportunidades, el concepto de cohesión social adquiere una dimensión que lo asocia con la redistribución del ingreso.¹⁷¹

El nuestro, es un país con un alto índice de concentración del ingreso, por lo que la disparidad en el acceso a los servicios, a las fuentes laborales, a la educación y las oportunidades de vida, son cada vez mayores.

De acuerdo con un estudio de la ONU, México está considerado como un país con alto grado de ingreso poco redistribuido, e inequidad como Vietnam, Colombia o Namibia, a diferencia de otras naciones de la región como Argentina y Costa Rica.¹⁷²

En México, el rostro de la pobreza y la desigualdad convive en todos los ámbitos de la vida nacional, entre personas, localidades, ciudades, regiones y el país mismo.

¹⁶⁹ DORNBUSH Rudiger.- *Estabilización y crecimiento*. Revista Desarrollo y Sociedad No. 27, Facultad de Economía. Universidad de los Andes, Perú, 2007

¹⁷⁰ ONU – PNDU.- op cit., nota 156, p, 34

¹⁷¹ Estimación realizada con base en el *Índice de GINI*.- Cfr.- CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2006*, México, 2008, p. 41

¹⁷² Ibidem.- pp. 41 y 42

Nuestro gobierno solo invierte el 1.4% del PIB para el combate a la pobreza, cuando según la ONU, se requiere destinar por lo menos el 4.4% del PIB, anualmente por un periodo mínimo de 3 lustros.

Es necesario recapitular acerca de que en los últimos años el gobierno mexicano ha dado pasos para abatir el problema de la ancestral inequitatividad. Prueba de ello son los programas Procampo y Oportunidades.

A través de subsidios directos y transferencias, ambos fueron una herramienta eficaz para reducir la pobreza extrema de 28.4 a 24.5% en 2006, equivalentes a 1.7 millones de personas.¹⁷³

Otro avance es el acceso a la seguridad social, sin embargo, la cobertura de la seguridad social no es universal, toda vez que diferencia y deja sin cobertura al segmento de personas con niveles relativamente altos de ingreso.

Adicionalmente, en 1992, casi 7 de cada diez familias que conforman el 20% de la población más pobre del país carecían de acceso a seguridad social institucional. Por ello, a través de los Programas Oportunidades y Seguro Popular se crearon formas para abatir el rezago en esta materia. Lamentablemente, este esfuerzo queda trunco por insuficiencias, así como un esquema que aun cuando debería ser completo, en la práctica no lo es.

Al finalizar 2006, las familias sin acceso a alguno de los programas de atención y seguridad social descendió a 50.1%, esto es se redujo el problema en 30 puntos porcentuales a nivel nacional, donde en el medio rural este indicador descendió de 85.4 a 39.9% entre 1992 y el año referido al principio.¹⁷⁴

Aun cuando los esfuerzos realizados son alentadores, la brecha para lograr una cobertura a la población total es lejana, sobre todo si se parte de la premisa que el crecimiento de la seguridad social parte del número de empleos formales, los cuales son producto del crecimiento económico. Si éste último es tasa cero, o es bajo, no habrá posibilidad de remontar mayores progresos al respecto.

La pobreza, esta ligada al funcionamiento mismo del sistema capitalista, que la reproduce incansablemente.

La redistribución es imposible mientras subsista el acaparamiento de la riqueza en unas pocas manos. Ello implica pensar en un cambio de los procesos productivos, una distribución del trabajo más amplia y mecanismos que cambien el sistema del subsidio por el de las redes de trabajo familiares, intrafamiliares y comunitarias.

¹⁷³ ONU – PNDU.- op., cit., nota 156, pp. 34 y ss.

¹⁷⁴ Idem

Favorecer la redistribución del ingreso, implica modificar el sistema de captación fiscal, pero sobre todo, la mentalidad y el enfoque patrimonialista de la empresa para convertirla como en los países asiáticos, mecanismos móviles para favorecer la ocupación de quienes hoy subsisten por el subsidio.

La lucha contra la pobreza, pero sobre todo contra la inequitativa distribución del ingreso implica la creación de políticas públicas encaminadas a un crecimiento sustentable, con expectativas de progreso real para las familias.

Los mecanismos e instrumentos de política social del estado mexicano empleados hasta ahora, resultan insuficientes y deficientes porque han partido de los esquemas de subsidiaridad, en vez de la educación para la producción, la concientización y cambio de actitud para con la disciplina, así como la madurez del espíritu nacional para conservar la unidad nacional.

La fuente más importante para reducir la pobreza, es el crecimiento económico, generador de empleo, movilización de recursos financieros, creación de infraestructura y servicios, a la luz de la experiencia internacional que demuestra la ineficacia de las políticas asistencialistas puras, pueden tener un efecto aliviador, de corto plazo, sin embargo estos métodos inhiben la creatividad y contradicen los conceptos de lo autosustentable.

Una arista adicional es la dispersión de los programas, presupuestos, dependencias y agencias gubernamentales encargadas de la política social, así como la pulverización de los esfuerzos realizados.

Hasta 2007, la suma de los programas sociales federales fue de 179 de los cuales 38 corresponden a SAGARPA; 28 a la SEP; 27 a la Secretaría de Salud; 20 a SEDESOL; 18 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 14 a la SEMARNAT; 7 a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 7 mas a la Secretaría de Gobernación; 5 a la Secretaría de la Reforma Agraria; 2 a la Secretaría de Energía, y uno más a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el sector central de la Administración Pública Federal.¹⁷⁵ El resto corresponde a organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales como IMSS y CONACYT.

Tan sólo las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SS) coordinaron el 73% de dichos programas (145). En 2007, el 76%

¹⁷⁵ CONEVAL.- op. cit., nota 134, p. 74

del presupuesto se concentró en 85 programas a cargo de la SEDESOL, la SSA y la SAGARPA.

Lo anterior no es criticable por si mismo, sino que muestra la concentración del gasto federal, situación que bien pudiera revertirse hacia los estados con el fin de efectuar ejercicios de redistribución de los ingresos públicos federales.

Los efectos de la desigualdad en la distribución del ingreso no son exclusivos del país, devienen del sistema capitalista, del modo de producción, del concepto de la riqueza y de la participación en ella por parte de las distintas sociedades.

El modo de producción capitalista, está conceptuado para generar riqueza y ganancias, con la visión extractiva y de dependencia que modernizó el antiguo sistema esclavista, que se redujo en las libertades políticas pero la forma de dominio sobre los fuertes hacia los débiles, se transformó a las presiones y conductas económicas.

3.6 Distribución desigual en el mundo

Con la caída de los países de la “ex – cortina de hierro” quedó demostrado que las economías cerradas sucumben por las fuerzas del mercado externo y que el estado totalitario queda como anquilosado y pasado de moda.

Al igual, después de dos décadas, el capitalismo globalizado ha entrado en serias contradicciones, pues ha probado que, como bien estableció Marx, en su fase superior, contribuyó en gran medida a ahondar las brechas entre riqueza y pobreza.

Es conveniente destacar que a pesar de la crisis financiera, los Estados Unidos representan el 6% de la población mundial; pero consume el 48% de la riqueza total del planeta.

La cuarta parte de la población mundial consume el 70% de la energía total que se genera en el planeta, así como el 75% de los metales, el 85% de la madera y el 60% de los productos alimenticios.

Solo el 15% de la población mundial -la que vive en los países ricos- efectúa el 56% del consumo de bienes y servicios, mientras que el 40% más pobre, consume sólo el 11% del total. En las últimas dos décadas se ha hecho más

aparente este desfase pues en la actualidad, con 150 millones más de habitantes, África consume 20% menos de lo que hacía hace 25 años.¹⁷⁶

850 millones de personas pasan hambre con su corolario de enfermedades, sufrimiento y muertes prematuras. Incluso en las potencias emergentes este problema se mantiene constante: el 9% de las personas en Brasil, el 11% en China y el 21% en la India siguen pasando hambre.¹⁷⁷

Mientras el poder adquisitivo y los recursos de las clases medias y elevadas de los países en desarrollo practican un consumismo derrochador, las mayorías no cubren sus necesidades fundamentales, pues, como mencionamos capítulos atrás de este estudio, 2 mil 800 millones de personas sobreviven con menos de dos dólares diarios y 1 mil 200 millones más con menos de un dólar por día.

La tecnología de punta implica gran inversión en investigación, lo cual es solo posible en la totalidad de los países industrializados y algunas economías emergentes, situación que encarece su desarrollo e importación con la consecuente desigualdad que conlleva.

La revolución informática, semejante a la aparición del alfabeto, la imprenta o la revolución industrial está produciendo una reorganización del espacio y del tiempo. En contraposición a ello, 60% de las personas en el mundo, no han hecho nunca una llamada telefónica y un tercio de la humanidad vive sin electricidad.¹⁷⁸

Durante 1977, hubo aproximadamente 2 millones 500 mil de páginas WEB accesibles al público, mientras en la actualidad existen, alrededor de 755 millones de éstas.

El 79% de los usuarios reside en los países ricos, mientras que en los países mas pobres es solo el 0.4% de los habitantes tiene acceso al ciberespacio.

En México, es notable la explosión en cuanto al uso de esta importantísima herramienta. En 2002 los usuarios de las redes de comunicación cibernética sumaron 0.95 millones de personas; en tan sólo tres años (2005), tal indicador creció 10 veces y al finalizar 2008 la población con correo electrónico es de 14.78 millones de mexicanos. Este asombroso dato muestra que en menos de una década y en ciclos de cada tres años se duplica la población con acceso a este medio.

¹⁷⁶ ISASI Mikel.- La desigualdad en el mundo. Pobreza en cifras. www.pensamientocritico.com

¹⁷⁷ Idem

¹⁷⁸ THE WORLD BANK.- *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha contra la pobreza 2005*, Washington, D. C., 2006

También es de resaltar el hecho que el segmento demográfico con mayor interés fluctúa entre los 8 y 20 años de edad, a la vez que la proliferación de páginas WEB y *Blogs* es de casi 7 millones en México.¹⁷⁹

3.7 Desvinculación del sistema educativo con la planta productiva

Desde 1921, el estado mexicano asumió con fuerza la tarea educativa. En la actualidad, la inversión es elevada, casi la cuarta parte del presupuesto federal.

En algunos aspectos los resultados son alentadores. El INEGI señala que tan sólo en el ciclo 2006 – 2007, la eficiencia terminal en el nivel de Primaria fue de 92.1% y para el nivel de Secundaria 78.8% a nivel nacional.

Sin embargo, llama poderosamente la atención que la tasa de absorción¹⁸⁰ en el nivel de profesional técnico sea de 10.0, comparada con la de bachillerato que es de 85.6 y la correspondiente al nivel superior es de 78.8.

Ello, extrapolado con las tasas de deserción para dichos niveles, que son de 22.6 en profesional técnico; 14.7 en bachillerato y de 19.2 en educación superior.

Lo anterior muestra claramente que los rangos de deserción escolar son más graves en los niveles de profesional técnico, bachillerato y profesional, o sea, educación media superior y superior, los cuales casi siempre obedecen a problemas económicos contingentes de tipo económico-familiar.

El panorama se torna más desalentador cuando se agregan las elevadas tasas de reprobación que en profesional técnico fue de 24.7; para bachillerato la tasa fue de 33.7 y en educación superior (sólo nivel de licenciatura) 28.9.¹⁸¹

De lo anterior se desprende que conforme el nivel se eleva, la oferta educativa disminuye. Ello es obvio, sin embargo sorprende la orientación, pues desde hace casi 30 años, la preferencia de las generaciones estudiantiles se dirigió hacia las carreras de ciencias sociales y económico administrativas¹⁸² como Contaduría, Administración y Derecho, lo que implica saturación del mercado de trabajo.

¹⁷⁹ *El Universal*.- Sección computación.- *El boom de la informática*, 12 agosto de 2008

¹⁸⁰ Capacidad instalada de las instituciones educativas para recibir educandos y ofrecer servicios de enseñanza.

¹⁸¹ INEGI.- *Educación. Dinámica escolar, 2006 – 2007*.- www.inegi.gob.mx

¹⁸² Clasificación de la UNAM

Tan sólo en el ciclo 2008, la clasificación de la población estudiantil en nivel de licenciatura en la UNAM por área de conocimiento, mostró el que 41.1% de los inscritos fue en ciencias sociales; 29% en ciencias biológicas y de la salud; 19.8% en ciencias físico – matemáticas e ingenierías y 10.1 en humanidades y artes.¹⁸³

Las quince carreras con mayor demanda en nuestra *Alma Mater* únicamente en el ciclo 2007 – 2008, fueron, en prelación: Derecho, Médico cirujano, Administración, Psicología, Arquitectura, Ciencias de la Comunicación, Cirujano dentista, Economía, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Químico biólogo farmacéutico; Enfermería y obstetricia; Relaciones Internacionales, Pedagogía y Biología.¹⁸⁴

En el aspecto educativo, México ha evolucionado aun cuando no al mismo nivel de sus socios comerciales de la OCDE. Si bien en 1998 el nivel promedio nacional era de 4.6 años *per capita*, al finalizar 2008, tal indicador para la población económicamente activa (PEA), es de 8.6 años.¹⁸⁵

Los datos mencionados llevan a la reflexión de que aun cuando los avances son presentes, la demanda laboral en el país es mínima para tales carreras, comparada con la sobresaturación de oferta. No existen fuentes laborales suficientes para albergar al cúmulo de profesionistas egresados de las instituciones de educación superior.

Lamentablemente, contar con un título profesional no es garantía de empleo, a la vez que es indispensable reorientar el esquema vocacional hacia una preparación escolar dirigida al sistema productivo nacional.

Desde hace casi tres décadas es presente el problema laboral para las personas con más de cuarenta años. Se ven obligados a ahorrar —cuando casi es imposible— o trabajar por un mayor número de años para poder calificar con recursos para el momento de su retiro.

Son escasas las oportunidades laborales para todos los segmentos de edad de la población, los jóvenes con frecuencia compiten con desventaja. Muchas empresas los toman en cuenta por el hecho de que reciben salarios más bajos que las personas de mayor edad, con experiencia y son moldeables a las exigencias de los complicados perfiles laborales.

¹⁸³ UNAM.- *Agenda Estadística 2008*. Dirección General de Planeación, México 2008.

¹⁸⁴ Idem

¹⁸⁵ INEGI.- op.cit., nota 181

La desigualdad en la distribución del ingreso comienza desde los rangos de sueldos y salarios que ofrece una economía de mercado libre, donde una misma profesión en puestos similares puede tener distintas cantidades de remuneración.

Otro aspecto es que no todas las ramas de actividad económica constan de patrones generales de consumo de mano de obra.

Ejemplo clásico de ello es la industria de la transformación, que emplea a una mayor cantidad de jóvenes, pues 24% del total de su personal, esto es, uno de cada cuatro, fluctúa entre 16 y 24 años. Tal porcentaje se eleva a 54.3% al incluir al segmento restante que llega hasta un promedio de edad de menores de 35 años.

En contraste con los sectores de educación y salud, el porcentaje de jóvenes empleados es muy bajo, solo el 9.7% para los que tienen menos de 25 años y 35.3% para los menores de 35 años.¹⁸⁶

Por ejemplo, un Ingeniero Civil percibe en promedio poco más de 6 mil pesos mensuales, cuando es recién egresado. En la misma profesión, dependiendo de los puestos, la responsabilidad, la experiencia, los salarios de dicha profesión, pueden elevarse hasta en 74% entre ambos casos.

En el caso ejemplificado, es de destacar que solo el 5% del segmento que conforma el mercado laboral para esa profesión, son menores de 25 años; el 27% tienen menos de 35 años y el restante 68% son personas con edad de 35 y más años.

En circunstancias de crisis económica —como la actual— se cumple el antiguo principio que rige el mercado en el sentido que "*a mayor oferta y escasa demanda los precios disminuyen*" y en este caso los salarios sufren decrementos por la excesiva mano de obra circulante en el medio, donde el salario es bajo y la competencia se eleva.

Otro ejemplo clásico de profesionistas con escasas posibilidades son los Administradores de Empresas, que en similitud de circunstancias al anterior, sufren para lograr acomodo y cuando lo obtienen, el salario es poco remunerativo y fluctúa entre los 5 mil y 9 mil pesos mensuales.

¹⁸⁶ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS.- *Observatorio laboral 2006*. México, 2007

La oferta laboral es cada vez mayor para quien se desarrolla en áreas como la biotecnología, la robótica, los procesos industriales, de transformación y ecología que para quienes egresan de las carreras administrativas.

La insatisfacción y frustración son presentes en la medida que la oferta laboral no siempre es acorde a la preparación y conocimientos académicos del individuo.

Uno de cada diez egresados busca cambiarse de empleo, por falta de motivación. en virtud de que el que tiene no le satisface; un 10% más busca el autoempleo. En 2006, del medio millón de egresados de la carrera de administración, solo el 20% obtuvo puestos remunerativos; el 52% no tiene alta responsabilidad dentro de la empresa, es decir no se encuentra al frente de un área o es responsable de un departamento, jefatura o supervisión.¹⁸⁷

3.8 Desigualdad laboral

Con un panorama adverso en cuanto a las oportunidades laborales, caracterizado por la masificación del trabajo y los bajos salarios, cuatro de cada diez egresados de universidades privadas o públicas, optarían si pudieran, por continuar su preparación académica, sin embargo la necesidad económica el 30% busca de inmediato empleo y se enfrenta a la amarga realidad de carencia de éste.¹⁸⁸

Especialistas en recursos humanos consideran que las oportunidades laborales se reducen ante multitud de egresados de carreras para las que no existe oferta de trabajo. Los empleos remunerados son para técnicos, en ramas que no son económico administrativas.

En la práctica, no es difícil encontrar trabajadores de nivel técnico que obtienen empleo con remuneración por hora de 50% más que un egresado universitario.

La brecha del ingreso por nivel educativo es sumamente significativa. Por un lado, implica desigualdad, por la vocación y orientación de nuestro sistema educativo, y por su falta de vinculación con el aparato productivo.

El recurso humano proveniente de la educación formal, puede enriquecerse con la experiencia, y esto ocurre a diferentes ritmos entre los que tienen más y menos educación. Lo anterior se debe que al acumular años de experiencia, la expectativa de ingreso del individuo calificado aumenta continuamente, a diferencia del trabajador no calificado.

¹⁸⁷ Idem

¹⁸⁸ Idem

En algunos casos la discriminación hacia el género, también impacta pues en diversos segmentos del sector industrial y de servicios es comprobable que la mujer percibe menor ingreso que el hombre.

Otro factor de desigualdad laboral, es la brecha en cuanto a salarios que se da en el campo y la ciudad, destacando que en el campo todos ganan menos.

Las brechas de ingreso por género, son moderadas en los empleos formales, pero muy amplias en los empleos informales. Es de destacar que la mayor discriminación aparente contra las mujeres en el sector informal, se encuentran principalmente en El Salvador, Honduras y Panamá.

Otro factor sustantivo, obedece a la remuneración según los diversos tipos de empleo, por ejemplo en el sector rural, los trabajadores informales, tanto si trabajan por cuenta propia, como si son asalariados de empresas pequeñas, reciben remuneraciones inferiores en 40% en comparación con los trabajadores formales urbanos.

3.9 Desigualdad Educativa

No es posible abordar el tema de la desigualdad educativa sin hacer un balance justo que reconozca los avances y pondere las carencias en este importantísimo rubro.

De 1921 a 1940 los niveles de educación avanzaron lo que en todo el siglo XIX no fue posible lograr. La primera campaña de alfabetización logró enseñar a casi 100 mil mexicanos en tres años. Logro titánico para su época.

Entre 1950 y 1970, el avance educativo mostró significativos adelantos con la apertura de escuelas (68% entre 1959 y 1969) que posibilitó las campañas nacionales de alfabetización, el plan de 11 años, la capacitación y profesionalización del magisterio, la creación de los Libros de Texto Gratuitos, e impulsar todo un proceso educativo¹⁸⁹ que permitió duplicar la matrícula escolar al pasar de 4.2 a 9,5 millones de niños inscritos en primaria.¹⁹⁰

¹⁸⁹ LÓPEZ MATEOS Adolfo.- *VI Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión. 1964. México a Través de los Informes Presidenciales*. Secretaría de la Presidencia, México, 1976 Tomo 11, pp. 312 -314

¹⁹⁰ DÍAZ ORDAZ Gustavo.- *Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión., en la apertura de sesiones el 1º de septiembre de 1970*, pp. 333 y 334.

Fue la época en que el estado mexicano pasó a destinar del 21.6% (en el año 1958) del Presupuesto de Egresos de la Federación a 34.6% en 1970 para la actividad educativa, esto es, más de la tercera parte de sus recursos anuales.¹⁹¹

Dicha circunstancia fue una proeza dado que en la tal época el resto de América Latina destinaba recursos que no excedían del 8% de sus presupuestos anuales de egresos y en algunos casos como Haití u otros de Centroamérica que no fluctuaban del 3%.

Las autoridades mantuvieron la tesis que la educación fue el recurso más importante para mejorar la calidad de los trabajadores en América Latina entre 1950 y 1970. Esto cambió de manera drástica en entre 1971 y 1983.

Si bien es cierto que el avance educativo alcanzado por México fue considerablemente inferior a la media mundial para naciones con niveles similares de desarrollo económico, no es posible soslayar que el nivel aumentó gradualmente durante las dos décadas posteriores, siguió siendo inferior a la línea de tendencia internacional. Sin embargo, en la década de los ochenta el crecimiento del avance educativo en México se aceleró, actualizándose conforme a los estándares internacionales de 1990.

Ello fue posible en a pesar del estancamiento económico del país en que el producto interno bruto (*PIB*) *per cápita* de México a mediados de la década de los noventa fue aproximadamente el mismo que el de 1980-1985.

Con todo en contra, los registros de escolaridad aumentaron considerablemente entre 1980 y 1990.

Si bien, el nivel de escolaridad promedio en México aumentó aproximadamente en un año por década, durante el periodo 1960-1980 (de 2.76 a 4.77 años); éste se duplicó en la década de 1980-1990, esta rápida mejora refleja los grandes esfuerzos realizados en México desde 1950 para aumentar la calidad de la educación pública y ampliar su acceso a ésta. Una de las consecuencias de estas tendencias es que el segmento de trabajadores con escolaridad inferior a la educación primaria disminuyó de casi un 50% en 1984, al 36% en 1994; mientras que el segmento de trabajadores con un nivel mínimo de educación secundaria concluida aumentó del 26% al 39%.¹⁹²

¹⁹¹ ORTIZ MENA Antonio.- op. cit., nota 125, p. 271.

¹⁹² MONZA Alfredo.- *Nivel educativo de la fuerza de trabajo y composición de la ocupación*, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, SITEAL. – UNESCO. Buenos Aires, Argentina, 2007

El rápido crecimiento del avance educativo en México, que afecta el crecimiento *per cápita* contra las aportaciones de diversos factores en un esquema de contabilidad del crecimiento, incluyendo el avance educativo como una especie de poder notarial para acumular capital humano.

Aun cuando el ritmo de crecimiento económico sufrió una interrupción importante después de 1982, el estado mexicano optó por persistir en el esfuerzo educativo, lo cual permitió la acumulación de capital físico y crecimiento de la productividad por factor.

Con todo y estos esfuerzos, en la actualidad el 69% de los trabajadores ocupados tienen como grado máximo de estudios el nivel de secundaria; 27% no terminó el nivel de primaria y sólo el 4% cuenta con educación superior.¹⁹³

En números absolutos la población ocupada que no terminó la primaria, son 8.4 millones, las que si la terminaron fueron 9.8 millones, aunque no concluyeron el siguiente nivel, y solo 13.2 millones terminó la secundaria.

Los trabajadores con estudios, de preparatoria o equivalente, o con grado superior representan 25% de los 42.1 millones de ocupados en México.¹⁹⁴

En relación a lo anterior, en opinión de la Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos, (AMEDIRH) el tipo de empleo que ostentan quienes tienen el grado académico de secundaria como máximo, es el que realizan mensajeros, telefonistas, secretarias, capturitas y obreros entre otros.

A su vez, el Banco Mundial sostiene que la calidad de la educación en México, no ha logrado el mismo crecimiento que la cobertura educativa. Señala que desde la descentralización de la educación básica en 1992, los estados son responsables de esta función pero son muy pocos los que instauraron políticas de valuación sobre el aprovechamiento escolar, a pesar de que su costo es menor al 1% del total del presupuesto educativo local.

Según dicha fuente, se recomienda mejorar el clima escolar relativo a las relaciones entre los maestros y los estudiantes y sus expectativas de desarrollo, pues esta íntimamente relacionado con el mejoramiento de la calidad.

¹⁹³ INEGI.- *Encuesta Nacional de Empleo y Educación*, México 2006

¹⁹⁴ Idem

Concluye, que haciendo “...mas efectiva la educación a través de la compensación por desventajas, al introducción de la autonomía escolar y el fortalecimiento de la rendición de cuentas...” México podría avanzar mas en calidad educativa, con sistemas estatales de evaluación y dotando a las escuelas de mayor autonomía.¹⁹⁵

Es importante, el evaluar el señalamiento de dicho organismo en el sentido de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), es una barrera para reformar y mejorar el nivel de enseñanza, argumentando que en vez de preocuparse por mejorar la calidad de la educación, le ha dado prioridad al aumento salarial, la seguridad laboral, la movilidad docente y en expandir el número de plazas. Por otro lado, si bien es cierto, que el organismo no hace suya dicha afirmación, sostiene que el nivel de conflicto entre el sindicato magisterial con la autoridad local, reduce el número de días de clase, lo que tiene un impacto negativo para el aprovechamiento escolar para los alumnos.

Dicho informe, propone para mejorar la calidad educativa, la expansión de los programas de apoyos a la gestión escolar (AGE), del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que entrega transferencias monetarias a las asociaciones de padres de familia de las escuelas y fomenta su participación en el proceso educativo de sus hijos y el programa “Oportunidades a las escuelas indígenas”.

Las sociedades donde los niveles educativos difieren mucho entre unas personas y otras, es probable, que tengan una mayor concentración del ingreso laboral que sociedades en donde las diferencias no son tan marcadas.

También existen diferencias de remuneración entre quienes tienen un mismo numero de años de educación, esto se debe en parte al resultado de diferencias de calidad o en las características de la educación, es decir no solo el numero de años estudiados, si no clase de educación.

El nivel promedio de educación, la distribución de la educación, las brechas de remuneración por niveles educativos y las diferencias de calidad, son las cuatro características mas importantes que deben tomarse en cuenta para analizar la influencia de la educación en la percepción del ingreso laboral.. Como podemos ver, las diferencias empiezan a surgir cuando algunas personas empiezan a recibir más y mejor educación que otros. De esta forma las remuneraciones de quienes tienen mucha educación tenderán a ser muy altas inicialmente, cuando son una minoría, pero serán menores en sociedades con niveles de educación menor y mejor distribuida.

¹⁹⁵ THE WORLD BANK.- *Determinants of Welfare Disparities within Latin American Countries*, Vol. 1, Washington D. C., 2009

Por lo tanto una mala distribución en la educación, se reflejara no solamente en diferencias en el numero de años de escolaridad alcanzada, sino en quienes tienen educación de inferior calidad, recibirán salarios menores y por lo tanto menor probabilidad de alcanzar niveles educativos más altos.

El progreso de educación puede apreciarse en forma más directa comparando la educación alcanzada por las distintas clases sociales de los individuos.

Los logros de educación por generación, deben superar los de las generaciones pasadas, tanto para los hombres como para las mujeres, el progreso entre mujeres ha sido más rápido que entre los hombres, pero sin embargo sigue siendo muy bajo el avance.

El avance educativo alcanzado en México aumentó de manera significativa durante la década de los ochenta y principios de los años noventa, a diferencia que en forma notable con la desigual acumulación de capital físico. Al mismo tiempo, las tasas de rendimiento de inversiones en diferentes niveles académicos se muestran considerablemente menores a diferencia de lo que reflejaban hace una década.

Esto implica que, desde un punto de vista social, las inversiones en educación han estado efectuándose de manera más eficaz. Sin embargo, otra tendencia clara a lo largo de la última década ha sido un aumento considerable en la desigualdad de los salarios, acompañado de un descenso en los ingresos reales de los miembros más pobres y menos educados de la sociedad.

La mayor diferencia salarial plantea tres retos a los encargados de formular las políticas públicas sobre empleo:

- a. Encontrar los mecanismos para paliar y enfrentar la disminución de ingresos reales que enfrenta gran parte de la población del país.
- b. Diseñar mecanismos de enseñanza – aprendizaje, capaces de remontar las tasas de reprobación, evaluación y nivel cultural de las generaciones en edad escolar y las siguientes.
- c. Estructurar un sistema de compensación y estímulo a las instituciones de educación superior, con el fin de que su asignación presupuestal corresponda al nivel de preparación y calificación de aprovechamiento.

El propósito de lo anterior, obedece al imperativo de abatir la improductividad, el subempleo, así como el desempleo abierto que sufre el 38% de los mexicanos entre los 15 y 24 años, que de acuerdo con las cifras de la OCDE no asiste a la escuela, ni tiene empleo, esto es, 39.5 millones en números absolutos, cifra que es alarmante en la medida que el mismo indicador para la totalidad del resto de los países de América Latina y el Caribe, tan sólo es de 22 millones de jóvenes, no 22 millones de jóvenes no estudian ni trabajan, (21%) de la población de 16 a 29 años de edad.¹⁹⁶

De conformidad con la fuente consultada, a partir de los 15 y 17 años, se incrementó de forma significativa la deserción escolar y advierte que el nivel básico es completado en mayor medida por las mujeres. Sin embargo, los siguientes niveles tienen mayor presencia de hombres con preparatoria y licenciatura completa.

Adicionalmente, el promedio de lectura *per capita* en México es de 1.2 libros por año hasta 2002, índice que ha descendido hasta 0.88 en 2005, en comparación con el promedio de 20 libros leídos por ciudadano en los Estados Unidos y Canadá. También resulta insólito que entre las causas de deserción escolar, los jóvenes manifiestan que deben trabajar y no les gusta estudiar.¹⁹⁷

En el caso del género, las mujeres que no logran llegar a la educación superior y que fluctúan en el decir de entre los 16 y 20 años, manifiestan que su ocupación principal se canaliza a la actividad ociosa o bien al trabajo no remunerado en las labores domésticas.¹⁹⁸

Preocupa sobremanera que el 16% de los jóvenes mexicanos de entre 16 y 29 años (hombres), piensan en emigrar a los Estados Unidos, ante la falta de empleo y oportunidades.¹⁹⁹

Lo anterior constituye un problema social, pues se estima que alrededor de 5 millones de jóvenes con escasas o nulas posibilidades de encontrar ocupación remunerativa y expectativas de progreso, les resulta atractivo incorporarse a actividades delictivas, seducidos por la obtención de dinero fácil y de una subcultura que en el último decenio exalta la delincuencia como forma de vida.

Otro segmento está conformado por aquellos jóvenes cuyas condiciones pecuniarias sólo les permiten inscribirse en carreras fáciles y cortas, que los condenan a empleos poco remunerativos o que carecen de demanda.

¹⁹⁶ OCDE.- *Reporte sobre la competitividad en los países miembros*, Berna, Suiza, 2009

¹⁹⁷ UNESCO.- *Situación de la educación en América Latina*, París, Francia. 2007

¹⁹⁸ INEGI.- *Conteo de Población y Vivienda 2005*. México, 2006

¹⁹⁹ INEGI.- *Encuesta Sobre Migración en la Frontera Norte de México*, 2005.

Todo lo anterior conlleva a una reflexión acerca del cambio de los valores. Nuestro sistema educativo ha masificado la enseñanza, pero ha descuidado materias formativas tan importantes como la historia, el civismo, o bien aquellas que transmiten valores, códigos de ética, de conducta y comportamiento en sociedad.

Como bien lo afirmó el eminente maestro universitario y filósofo mexicano Samuel Ramos:

“Es indudable que el denominador común de las reformas en la enseñanza es la acción útil. En la juventud y en los maestros, y aun en los intelectuales, hay la preocupación de adquirir un saber inmediatamente aplicable a la vida. Por eso el “pragmatismo” y el “vitalismo” han sido las doctrinas más afortunadas en nuestro mundo universitario.

[...]

“Con la más superficial inspección de nuestro entorno social, observamos que toda la vida mexicana, en todas sus partes, se ha orientado a la consecución de resultados inmediatos. Los programas de la vida individual o social están calculados para el presente o para el futuro inmediato.

[...]

“Poco importa que la realidad no responda a satisfactoriamente a la impaciencia del afán humano, [...] Esta vida hace la impresión de una actividad irreflexiva, sin ninguna finalidad precisa. Los nuevos planes de educación nacional, así como las vagas nociones sobre el significado de la cultura, en que pretenden justificarse, son el reflejo del estado colectivo... Su inspiración no viene de arriba, la inteligencia, sino de abajo, de los instintos...”²⁰⁰

Asimismo, los niveles de educación promedio han crecido lentamente y la estructura educacional de la población se encuentra sesgada hacia una promoción muy alta de individuos con alguna educación primaria y muy baja de aquellos con educación secundaria. Esto se ve reflejado en la distribución de la educación para lo que hay que ver la relación que existe entre el nivel promedio y la distribución de la educación en la población, a niveles muy bajos de educación, como es el caso de México, La dispersión de la educación es baja, puesto que muy pocos cuentan con educación y las diferencias entre generaciones son pocas y dentro de cada generación los individuos tienden a tener niveles semejantes.

²⁰⁰ RAMOS Samuel.- *Perfil del hombre y la cultura en México* (1934), Obras completas, Tomo I., UNAM, 2ª reimpresión, México, 1990. p. 139

Pero a medida que la economía crece, el progreso educativo ocurre en forma poco proporcional, en virtud de que se eleva la educación inicialmente, de solo unos grupos muy pequeños de la población y por lo tanto nos encontramos con diferencias de la educación entre generaciones viejas y nuevas y también dentro de cada generación en virtud de que el sistema operativo llega solo a una pequeña fracción de la población en edad escolar. Por lo tanto al principio del proceso esto conduce a la diferencia de la educación.

Por lo tanto la división de la educación se abate, a medida que mayor es la proporción de la población que logra mejores niveles de educación.

De esta forma la división de la educación entre generaciones continua elevándose un tiempo, mientras que la división de educación dentro de las generaciones, empieza a bajar una vez que se amplía el nivel de educación básica. En el momento en que el nivel de educación promedio es elevado, la división total tanto entre generaciones como entre una generación y otra tiende a disminuir, puesto que hay un límite de número de años que las personas permanecen en el sistema educativo. Una vez que los grupos más educados terminan su educación, con nivel escolar promedio más alto, implica una menor brecha en la educación en relación a los grupos siguientes. Por lo tanto si todos tienen educación universitaria, la división de la educación desaparece.

3.10 Desigualdad Económica

De igual manera con un aumento del ingreso per cápita del 3% anual se requerirían entre 15 y 25 años para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales. Tal afirmación surge a partir de los más de 40 millones de habitantes con ingresos actuales de entre 1 y 2 USD/día.

En esta circunstancia, si menos del 20% de la población total del país concentra casi el 75% del ingreso, sin vías de redistribución, ello puede conducir a la larga el funcionamiento del sistema político, de las instituciones y, con ello, debilitar la aceptación de las instituciones y principios democráticos.

En la última década los procesos de ciudadanía y democracia en México se consolidan. Sin embargo, la desconfianza en el gobierno y los gobernantes decrece constantemente.

Una encuesta reciente muestra que en nuestro país la gente cree y confía en orden descendente en la iglesia y en el ejército, pero desconfía del gobierno, de las autoridades y la credibilidad de los cuerpos legislativos está puesta en duda por los ciudadanos. En la medida que hay avance educativo, la distribución del ingreso disminuye, tal estimación fue publicada antes de la recesión de 1995 y,

por lo tanto, no puede atribuirse a efectos de un ciclo económico. En cambio, el aumento en la desigualdad del ingreso general parece estar estrechamente relacionada con un aumento en la dispersión de sueldos y salarios en los diferentes niveles laborales.²⁰¹

Aunque el sueldo promedio aumentó durante esa década, la mayoría de los trabajadores experimentaron una disminución importante en el poder adquisitivo de sus percepciones, pues 83% de la población trabajadora sufrió un desplome de sus salarios reales durante la década mencionada.

El deterioro de los sueldos reales se compensó parcialmente a través de aumentos en horas trabajadas, sugiriendo curvas flexionadas de la oferta de trabajo en niveles de bajo ingreso. Sin embargo, esto no bastó para evitar un deterioro del ingreso total para la mayoría de los trabajadores.

Ram Rati elaboró una explicación sobre una distribución del ingreso en deterioro, estrechamente relacionada con el progreso del avance educativo.²⁰²

En términos generales, se considera que la educación tiene un efecto de nivelación sobre los ingresos, lo que indicaría una relación positiva entre indicadores de desigualdad salarial y educativa. Sin embargo, la dispersión del avance académico y el nivel medio de escolaridad no necesitan relacionarse de manera concluyente en forma monótona. Al examinar esta relación mediante un análisis comparativo multinacional, por lo que el autor consultado, discurrió una relación entre el nivel medio de escolaridad y la desigualdad académica en la población activa. Es decir, a medida que la escolaridad se amplía,

La desigualdad educativa aumenta al principio, pero después de alcanzar su nivel más alto, empieza a disminuir. Ese momento decisivo ocurre cuando el nivel medio de escolaridad es de alrededor de 6.8 años para la muestra total de países, y de 6.3 años para la submuestra de países menos desarrollados. Por consiguiente, si los niveles escolares de México hubiesen sido inferiores al alcanzado en el momento decisivo, es concebible que el rápido aumento del avance educativo en los ochenta pueda haber contribuido a una mayor desigualdad salarial por medio de una mayor desigualdad del avance académico.²⁰³

²⁰¹ TRANSPARENCIA MEXICANA.- *Encuesta sobre credibilidad*, México, 2009

²⁰² RATI Ram.- *Intercountry and intracountry inequalities in school enrollments: a broad international perspective*, Harper Papers Ed. New York, 1995

²⁰³ Idem

Como la mayor dispersión salarial aumenta la tasa de rendimiento generada por inversiones en educación superior, los factores de eficiencia económica definirían una medida que, en términos relativos, dedique mayores recursos a la educación superior frente a otros niveles. Sin embargo, una redistribución de recursos en ese sentido significa transferir fondos a segmentos de la población que están en mejores condiciones; generando de ese modo un conflicto con los factores de equidad.

Los responsables de formular las políticas en México fueron capaces de evitar este dilema de normatividad durante la última década: como se muestra más adelante, la asignación de gasto público en educación se ha vuelto un tanto igualitaria y, al mismo tiempo, las tasas de rendimiento social vinculadas a los diferentes niveles educativos se han vuelto más homogéneas. Esta afortunada coincidencia fue posible sólo porque México empezó con una asignación de recursos muy desproporcionada en educación.

Sin embargo, a medida que se corrigen las antiguas asignaciones de recursos, las oportunidades para nuevas mejoras en dicha asignación, dentro del actual sistema de educación centralizada, se agotan cada vez más. Es probable que esto se traduzca en mayores tensiones en la asignación de recursos fiscales; entre factores de eficiencia que abogan por más fondos para la educación superior y factores de igualdad que abogan por una distribución de transferencias más equitativa dentro y fuera del sector educativo.

Esto sostiene que la forma más prometedora de resolver estas tensiones es buscando esclarecer los papeles que desempeñan los sectores público y privado en la educación, y fomentar una mayor participación de este último en la educación superior.

Frecuentemente se recurre a tres hipótesis explícitas que no dependen de cambios en la distribución del adelanto educativo para explicar los aumentos similares en la desigualdad salarial experimentada en México y otros países.

Éstas vinculan el aumento en la desigualdad salarial con:

- a) una mayor apertura de la economía
- b) a cambios institucionales en el mercado de trabajo laboral, y
- c) a un cambio tecnológico con personal parcialmente calificado.

La primera de estas tres hipótesis sustenta que, como las barreras comerciales se han reducido, la economía queda sometida a mayores presiones a causa de la competencia para especializarse, conforme a sus lineamientos de ventaja comparativa. Un país desarrollado que en términos relativos cuente con abundante mano de obra parcialmente calificada, como Estados Unidos, se inclinará a especializarse en personal altamente calificado o en actividades de capacitación intensiva, a medida que sus industrias con mano de obra parcialmente calificada sufran mayor presión por la competencia de países con bajos salarios y abundante mano de obra poco especializada.

Esta explicación plantea varios problemas si se aplica a Estados Unidos, y llega a ser incluso menos convincente si se aplica a México.

Desde 1984, el país inició la liberación de su régimen comercial. Sin embargo, la reducción de sus barreras comerciales ha tenido que enfrentar las importaciones de países desarrollados, principalmente Estados Unidos y Canadá, cuyo porcentaje en la importación total de mercancías mexicanas aumentó de 68% en 1985, a 73% en 1993 (y a 77.5% en 1996).

Como México es un país que cuenta con abundante mano de obra poco calificada comparado con sus dos vecinos del norte, se esperaba que la liberalización del comercio hubiera provocado un modelo de especialización que aumentara la demanda relativa de miembros (y, por consiguiente, de salarios) de la población activa con menor escolaridad.

Esto no sucedió. En vez de eso, el aumento en la desigualdad salarial observada en México es idéntica a la observada en Estados Unidos: los trabajadores con menor escolaridad sufrieron verdaderas disminuciones en sus salarios, mientras que los trabajadores con elevados niveles de educación recibieron aumentos reales en sus percepciones.

La segunda explicación gira en torno a cambios institucionales como las reducciones de salario mínimo, la cada vez menor fuerza de los sindicatos y el porcentaje cada vez menor de empresas estatales. Por ejemplo, la existencia de un salario mínimo vinculante trunca el extremo inferior de la distribución salarial.

Como se reconoce que el salario mínimo pierde poder adquisitivo constantemente, digamos mediante la inflación, éste se vuelve menos vinculante al desplazarse aún más abajo del extremo inferior de la distribución salarial, a mayor participación de salarios quedará situada por debajo del nivel salarial mínimo anterior. Eso se traduce en una mayor dispersión en sueldos y salarios. De modo similar, se ha encontrado que en muchos casos los sindicatos fuertes ejercen un efecto igualitario sobre la distribución salarial, mientras que al mismo tiempo disponen de una prima salarial para sus miembros.

Por lo tanto, cualquier disminución de la fuerza sindical, como ocurrió en Estados Unidos durante las dos últimas décadas, contribuiría a un aumento en la dispersión salarial. Un resumen de tendencias institucionales en el mercado laboral mexicano, demostró que estos factores pueden haber contribuido a una mayor dispersión salarial. Lo más importante en este aspecto fue la aparente disminución de la fuerza sindical, en parte a causa de la privatización de empresas públicas durante los primeros años de la década de los noventa. Ese resumen también demostró que la verdadera disminución de salarios mínimos desde principios de los años ochenta también pudo haber tenido consecuencias, pero principalmente limitadas a los salarios del sector primario.

Quizá la explicación más convincente, tanto para Estados Unidos como para México, es aquella que vincula la desigualdad salarial a cambios tecnológicos con personal parcialmente calificado, lo que aumenta la demanda relativa para mano de obra más calificada.), el tipo de cambio tecnológico que hace subir los salarios de trabajadores muy especializados y hace bajar los de obreros menos calificados, como ocurrió en Estados Unidos y México, es un importante cambio tecnológico con personal parcialmente calificado. Conforme a este tipo de cambio tecnológico, los trabajadores especializados se vuelven más eficientes en trabajos que tradicionalmente eran desempeñados por trabajadores no calificados.

Un análisis sobre la oferta y la demanda, respalda esta explicación en el caso de México: este análisis demostró que los cambios temporales en la demanda de trabajadores diferenciados por su nivel de escolaridad eran la fuerza dominante, tras los ajustes recientes en el mercado laboral mexicano, con el mercado para trabajadores más preparados dominado por aumentos intersectoriales en la demanda, mientras que el de los menos educados era dominado por disminuciones intersectoriales en la demanda, independientemente de que los trabajadores fueran mujeres o varones, y de su experiencia. Ese resultado sugiere que el aumento en la dispersión salarial proviene de cambios en la estructura de producción intersectorial, que favorece a los trabajadores preparados frente a los que carecen de educación, y no de cambios en los patrones mercantiles, que afectarían la demanda de mano de obra de un extremo a otro de los sectores, de manera diferente.

CAPÍTULO IV

ESCASO EFECTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICA Y FISCAL PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN MEXICO

4.1 El Estado de Bienestar

Al iniciar el siglo XX, las crisis financieras dieron origen a la política económica de los gobiernos. Concretamente la de 1929, fue el inicio de una re conceptualización en cuanto al papel interventor del Estado en el proceso macroeconómico.

El Presidente Coolidge, en su último informe como presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, expreso sobre el estado de la Unión, que como nunca *"...la Unión tuvo ante sí una perspectiva tan favorable como la que se nos ofrece en los actuales momentos. Por lo que respecta a los asuntos internos, hay tranquilidad y satisfacción... y el más largo período de prosperidad..."*²⁰⁴

Efectivamente, los signos de progreso eran ostensibles. Entre 1925 y 1929, el número de empresas manufactureras pasó de 183 mil a 206 mil 700; la producción de automóviles en 1926 fue de 4.3 millones y en julio de 1929 fue de 5.3 puntos. A ello se sumó el hecho que el índice de producción de la Reserva Federal pasó de 67 a 110 puntos entre 1921 y 1928, alcanzando una cifra record en ese entonces al pasar a 126 en junio de 1929.²⁰⁵

En octubre de 1929 fue el crack de la Bolsa de Valores de Nueva York que detonó la crisis económica de los Estados Unidos 1929 - 1933, surgida, como la actual, por los juegos especulativos de alta gradación entre los grandes inversionistas. La situación fue devastadora, implicó un esfuerzo especial, medidas hasta entonces no aplicadas, innovadoras en su momento.

Una de ellas, fue modificar la estructura presupuestal de los Estados Unidos y destinar recursos públicos a la construcción de grandes obras publicas, el inicio de la práctica de los subsidios a diferentes sectores, en especial la producción agropecuaria, además de un gran programa para favorecer el empleo. En términos prácticos fue una reorientación del gasto público para redistribuir el ingreso.

*"Los traficantes de moneda han huido de sus alto sitiales... Hay que poner fin a la especulación con dinero ajeno...
[...]"*

²⁰⁴ COOLIDGE Calvin- *Informe sobre el Estado de la Unión rendido al Congreso de los Estados Unidos de América, 4 de diciembre de 1928*, en John Kennet Galbraith.- *El crack del 29*. 4ª edición, Ariel editores. Madrid, 1993, pp. 27 y 28

²⁰⁵ GALBRAITH John Kenneth.- *Idem*

“Creo en una política práctica, la de tratar primero las cosas primordiales...

[...]

Nuestra mayor y primordial tarea es dar trabajo a la gente...

[..]

En caso de que la situación económica siga siendo crítica... pediré al Congreso que me otorgue el único instrumento que queda para hacer frente a la crisis: amplios poderes ejecutivos para hacer frente a la crisis: amplios poderes para hacer frente a la crisis...”²⁰⁶

Tal mensaje, pronunciado por el Presidente Roosevelt inició el proyecto de New Deal, como forma para mitigar el momento crítico que enfrentó su gobierno. Desde el punto de vista político, los presidentes del Partido Republicano, (Hoover y Harding) no previeron ni dieron importancia a los signos recesivos de la economía norteamericana. La crisis los arrasó tanto a empresas y negocios como a miles de norteamericanos que perdieron trabajo, bienes y posibilidades de progreso.

La respuesta fue la aplicación de los conceptos acuñados por Lord John Maynard Keynes.

“...en las primeras fases del New Deal de Estados Unidos... comenzó el préstamo sustancial para gastos [...] una política de precios fijada por el gobierno y reducir las existencias de todas clases, particularmente de los productos agrícolas. El New Deal consistió en un vigoroso intento para contraer las existencias a un nivel normal, ...[con objeto con préstamos que se hacían con otros fines...”²⁰⁷

A partir de entonces, se acuñó el concepto del Estado de bienestar social, imbuido por la idea de que los gobiernos deben velar por la mejora de las condiciones sociales de los grupos sociales con menores niveles de ingreso, mediante el suministro de servicios como la salud, la educación o la vivienda.

En el final del siglo pasado, en el llamado estado **neoliberal**, durante la década de los 80 y los 90, el mundo vivió una serie de transformaciones que surgieron como parte de la visión planteada por el liberalismo económico, impulsor de la idea que el Estado debe dejar de intervenir en todos o algunos asuntos económicos de sus ciudadanos y eliminar políticas de gasto público para que la desregulación y la flexibilidad del mercado permita el progreso libre de su población.

²⁰⁶ ROOSEVELT Franklin Delano, Presidente de los Estados Unidos de América, Mensaje a la nación el 20 de enero de 1933, *Del New Deal a Pearl Harbor*. Plaza y Janés, Madrid, 1950, pp. 56 y 57

²⁰⁷ KEYNES John Maynard.- *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. F. C. E., México, 1943, pp. 294 – 295

Con tales conceptos, además de la cada vez mayor incosteabilidad de los servicios, la crisis del estado de bienestar, así como el paso a nuevas formas como la eliminación de programas sociales y subsidios a la población abierta.

En tan sólo 15 años el mundo cambió para siempre pues se iniciaron procesos de alto impacto para la humanidad. Entre ellos, es posible mencionar algunos de los más relevantes:

- la globalización de la economía, con el surgimiento del libre comercio;
- la formación de la Unión Europea y el surgimiento del auge de las naciones de la Cuenca del Pacífico;
- el surgimiento de procesos políticos que concluyeron con la hegemonía política de los países de la Cortina de Hierro;
- los procesos de democratización de las sociedades y el paso de corrientes nacionalistas para la conformación de nuevas sociedades y estados en la región Balcánica, África y Asia;
- El repliegue del Estado Nacional y su no intervención en la economía, con serios procesos de adelgazamiento del gasto público;
- la innovación y creación de monopolios, con paraísos fiscales, así como un gobierno de empresarios y corrupción para la adopción de políticas que introdujeron los sistemas gerenciales de la administración privada en el gobierno.

Con ello, la mayoría de los gobiernos incluyeron en sus agendas de reconversión y la adopción de mecanismos de iniciativa privada en el gobierno, además de reducir y eliminar los programas obsoletos o sin sentido productivo dentro de la esfera gubernamental, lo cual incluyó la disminución y extinción de los subsidios, las transferencias, así como la participación gubernamental en los programas de atención social a grupos de pobres y marginados, además de buscar nuevas formas ante los pasivos laborales y sociales para los cuales no existen recursos fiscales suficientes para lograr su financiamiento.

En los Estados Unidos, el proceso denominado "la reinención del gobierno"²⁰⁸ se adoptó a partir de la llegada del presidente Clinton, y en México se dieron algunos pasos durante la Administración del Presidente Zedillo.²⁰⁹

²⁰⁸ GORE Al.- op. cit., nota 47

²⁰⁹ SECODAM.- *Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal 1995 – 2000*. México, 1995.

Al arribar al siglo XXI, una nueva crisis financiera se ha cernido sobre el orbe en una circunstancia desventajosa para Latinoamérica y en México, donde desde los años 70 del pasado siglo, subyace una crisis de deuda y de la balanza de pagos, además de períodos de hiperinflación.

Los mecanismos de gasto público y de tributación siguen siendo ineficientes y regresivos; las políticas fiscales de naturaleza cíclica persisten en crear circunstancias de inestabilidad macroeconómica.

Para México, la crisis se agrava porque 40 centavos de cada peso fiscal ingresan por concepto del petróleo; entre 2000 y 2006 el gasto corriente del gobierno federal creció 37% y aun cuando el riesgo de una hiperinflación está controlado, la vulnerabilidad del sistema financiero nacional es presente, pues existe un efecto pernicioso en el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso.

Para la región, el costo de las crisis se estima en 7% de crecimiento del PIB por década desde los años 70, aun cuando desde mediados de los años 90 los procesos inflacionarios se han controlado y los niveles de endeudamiento se han renegociado.

Por todo ello, considero indispensable para el fin del presente trabajo, realizar una recapitulación de la evolución de algunos componentes de nuestro sistema financiero de cara a los problemas que se enfrentan.

4.2 Los principios de política económica del Estado neoliberal y contemporáneo

Tanto el concepto como los mecanismos de política económica de los gobiernos, surgió como medida para enfrentar la depresión 1929 – 1933 en los Estados Unidos.

Definida como el conjunto de decisiones que determinan los objetivos, los fines, las metas y los mecanismos para lograr un desarrollo pleno de la economía de un país, en la actualidad la política económica es una forma mediante la cual se ejerce la soberanía nacional, a través de la rectoría del Estado en este importante campo, pues, el enfoque econométrico determina aspectos tan importantes y sensibles como la conducción de las políticas estratégicas en los campos energético, de producción de bienes y servicios, comunicaciones, infraestructura, social, de seguridad, por mencionar las más relevantes.

De ahí que es posible identificar siete principios básicos de la política económica en una nación:

- a. la autorregulación, medida a través de la evolución de los resultados y las variantes del proceso económico de un país, donde los defectos, la situación misma de desarrollo o bien los defectos del sistema determinan la actuación preventiva o correctiva del Estado, a través de cuatro grandes instrumentos que solo corresponden a la potestad estatal: la inversión pública; la distribución del ingreso en acciones como la educación, la seguridad social, así como los ciclos económicos;
- b. lograr la mayor eficiencia productiva en la utilización de los recursos no solo financieros sino de capital e inversión. Hasta la década de los 70, del pasado siglo, la actuación del Estado con enfoque patrimonialista empleaba este objetivo con el sentido de ejercer una regulación excesiva para controlar la oferta y la demanda en productos estratégicos y de uso masivo.

Sin embargo, con la introducción del liberalismo y la globalización, la aplicación de este objetivo sitúa al Estado con una actuación para favorecer la exportación, promover la economía y la explotación de los recursos con un objetivo de derrama económica;
- c. impulsar mecanismos que permitan una ocupación de empleo completo, para lo cual se habrá que establecer la acción complementaria del presupuesto federal sobre el sistema productivo;
- d. la liberación en el uso de los recursos, entendida como la capacidad de las personas para disponer en forma libre de los bienes de su propiedad;
- e. mantener la estabilidad económica, lo cual estriba en ejecutar los dispositivos adecuados para contener, situaciones emergentes, procesos de inflación acelerada, descapitalización de la hacienda pública, o bien, circunstancias depresivas que eleven las tasas de desempleo abierto y sus efectos colaterales;
- f. plantear expectativas suficientes para promover el desarrollo económico definido *como las modificaciones a la estructura productiva de un país que traen consigo cambios estructurales en la utilización y distribución más amplia del ingreso*²¹⁰ donde el gasto público es un detonante a través de la creación de infraestructura, la obra pública y la creación de bienes de capital para favorecer la inversión privada, con lo cual es posible también reactivar la economía y favorecer el empleo;

²¹⁰ FURTADO Celso.- *Teoría y práctica del desarrollo económico*, Siglo veintiuno editores, México, 1968

- g. la equidad en la distribución del ingreso nacional, cuya connotación adquiere el sentido de que el Estado está obligado a que la dispersión del ingreso nacional debe reducirse cuando las fuentes generadoras del ingreso son determinadas en forma exclusiva en los productos de la propiedad privada y expandirse cuando provienen de fuentes que explotan los recursos nacionales como los hidrocarburos.²¹¹

La distribución del ingreso, se realiza a través de transferencias cuyos fondos provienen de la captación de impuestos o de otros recursos que el Estado utiliza para impulsar las acciones de gobierno, donde el gobierno realiza la asignación de fondos públicos para la satisfacción de necesidades sociales, lo cual trae como consecuencia una relación de dependencia que es tratada como la función de subsidiaridad.²¹²

4.3. El ingreso, su distribución como parte de la política fiscal

La teoría clásica de la distribución del ingreso, plantea que éste se debe repartir entre el propietario de la tierra, el dueño del capital y los trabajadores, pero esto entra en conflicto porque la mejora de uno de los dos factores sectores se produce a expensas de otra.²¹³

Cuando se habla de individuos, la distribución personal de la renta, identifica varias determinantes como la herencia que es una dotación inicial de factores con que un individuo se incorpora al proceso productivo;²¹⁴ la acumulación de factores en inversión que puede ser capital físico, humano, así como los emolumentos y productos del trabajo.

Así, los dos tipos de activos personales son los ingresos provenientes del trabajo de las personas y los productos por la posesión, usufructo y provecho de bienes de capital.²¹⁵

²¹¹ RETCHKIMAN K. Benjamín.- *Introducción al estudio de la economía pública*, Ed. U. N. A .M. México, 1972, pp. 18 – 23

²¹² Ibidem, p. 24 – 28

²¹³ RICARDO David.- *Principios de economía política y tributación*. Segunda reimpresión. F.C.E. México, 1973

²¹⁴ Puede ser de carácter material, pecuniario, cultural o tradicional

²¹⁵ TAMBORERO P.- *Política económica*, Nau Gran, Río de Janeiro, 2008, pp. 10 – 13

En el caso del ingreso nacional, se refiere a la renta que debe producir para el Estado la producción de bienes y servicios, sin embargo, dentro del proceso de economía abierta, refiere al ingreso público y al producto interno bruto de una nación.

El proceso de distribución del ingreso nacional parte de la llamada Teoría Múltiple que engloba varios conceptos:

- a. el monto o masa distribuible
- b. el criterio de igualdad aplicable a los sujetos de los beneficios de la distribución, donde este criterio aplica tanto a los que pagan impuestos
- c. la equidad
- d. la progresividad o regresividad de los gravámenes del régimen fiscal;
- e. los precios de referencia de bienes y servicios
- f. los mecanismos estabilizadores de la economía
- g. el ahorro y crédito públicos
- h. Los valores en el mercado de la propiedad raíz y de los medios de producción y los rendimientos de los mismos.²¹⁶

De ahí que la política fiscal y la distribución del ingreso son un binomio indisoluble de la política económica que las refiere a varias resultantes como la actividad productiva que lo genera, el empleo, la derrama económica para una región determinada, así como la inclusión de los conceptos de progresividad²¹⁷ y regresividad.²¹⁸

Llamada también "*la hacienda compensatoria*" la política fiscal, es precisamente un mecanismo de ingreso pero también de compensación. En ese orden, las escuelas clásicas del estudio de la economía, las precondiciones básicas de los presupuestos son: la máxima limitación del gasto, exigencia limitativa de la imposición y consideración de la deuda, atendiendo al principio de los ciclos económicos en que a una etapa de auge y *superávit* sobreviene otra de depresión y *déficit*.

De ahí la conceptualización contemporánea que reconoce el papel fundamental que juega la política fiscal para establecer la conveniencia del equilibrio presupuestario.²¹⁹

²¹⁶ RETCHKIMAN K. Benjamín.- op. cit., nota 211, pp. 32 – 34

²¹⁷ *Concepto de progresividad del ingreso*: cuando una gran proporción de la **sociedad** percibe parte importante de la renta total

²¹⁸ *Concepto de regresividad del ingreso*: cuando existe la acumulación del ingreso en manos de pocos individuos y el resto de la sociedad percibe menos de lo indispensable

²¹⁹ AQUINO RODRÍGUEZ Carlos.- op. cit., nota 35

Así, la distribución del ingreso puede analizarse desde cuatro perspectivas: la sectorial que caracteriza el reparto del ingreso o renta nacional entre sectores productivos; el criterio que habla del reparto del ingreso para fortalecer la economía de regiones concretas; o bien entre los factores de la producción y el criterio de asignación a grupos o bien entre individuos o familias independientemente del sector, la región o el factor productivo al que pertenezcan.

La distribución del ingreso se materializa en los mercados de valores, de dinero y de productos primarios como los metales preciosos o el petróleo donde se determinan los precios de diversos bienes y servicios, con base en factores de producción, como la renta, utilidad y salario que dependen de los respectivos precios y de la cantidad de insumos empleados en su manufactura o provisión.

En su expresión más acusada, la política fiscal es un incentivo para mejorar la distribución del ingreso nacional en la medida que los estímulos al sector productivo de bienes y servicios, pueden beneficiar la creación de empleo, el surgimiento de nichos de negocios, así como la recuperación de diversos sectores durante ciclos económicos depresivos.

Obviamente, lo importante radica en diseñar dispositivos de equilibrio para evitar el reemplazo de la inversión por el consumo innecesario o suntuario que provoca distorsión y prácticas que llevan a procesos de inflación acelerada.

Entonces, la distribución y la redistribución del ingreso como un objetivo político deviene del conflicto tradicional entre clases sociales que tienen muy poco y los segmentos sociales que cuentan con mayor capacidad económica, lo que crea un conflicto de tipo político dentro del sistema, toda vez que para atenuar las deficiencias del sistema de producción capitalista es menester crear dispositivos compensatorios, a través de incentivos que posibiliten la adquisición de bienes o la mejora de posibilidades y condiciones de vida, con el fin último de conservar el *statu quo*.

Así, surge el debate entre eficiencia y equidad, a partir de los principios igualitario, de justicia y libre empresa, que sustentan la creación de políticas redistributivas que favorezcan la justicia social y equilibren los desfases interclasistas, dentro de una sociedad capitalista donde el Estado actúa como mecanismo de compensación ante la imposibilidad de atentar contra la propiedad privada y la socialización de los medios de producción.

En la sociedad capitalista, se pregonan los principios de libertad e igualdad, por ello, las desigualdades económicas entre sus miembros deben reducirse para los segmentos desfavorecidos y favorecer entre éstos condiciones que favorezcan la redistribución del ingreso nacional mediante la remuneración del trabajo, así como posiciones accesibles que garanticen un mínimo de igualdad de oportunidades, con

el fin de favorecer el surgimiento y sostén de asegurar las mismas libertades y ventajas socioeconómicas favorables a los que menos tienen.

Asimismo, la disminución de la desigualdad entre los sectores sociales menos favorecidos y con mayor pobreza, la política fiscal dirige su esfuerzo hacia tres líneas de acción:

- El principio de extensidad a través del cual el Estado aplica medidas para tratar de disminuir la concentración del ingreso y extenderlo a más capas sociales;
- Impulsar programas y acciones para elevar las posibilidades de ampliar las oportunidades de empleo, acceso a servicios y mínimos de bienestar;
- Lograr la integración social de los excluidos.

Con tal fin, la política fiscal integra diversos instrumentos los cuales pueden ser clasificados en cuatro categorías:

i. La política impositiva que subdivide en dos bloques la tipología de los impuestos: los indirectos, llamados así porque no gravan la capacidad de pago de modo directo sino la expresión de esa capacidad de pago en el acto del consumo, los cuales se caracterizan por ser regresivos en virtud de que su gravamen tiene como sujetos a los agentes que tienen una propensión mayor al consumo, misma que depende inversamente de la renta y la riqueza.

A su vez los impuestos directos que gravan la capacidad de pago de los agentes mediante el origen de las rentas de los factores productivos.

Este tipo de impuestos tiene un efecto redistributivo claro si existe una estructura progresiva de tipos impositivos.

En la mayoría de los países existen impuestos progresivos sobre el nivel de ingreso de los agentes económicos individuales que son el medio más común usado por los gobiernos para reducir la desigualdad en la distribución renta.

ii. Política de gasto público social, constituye el mecanismo de redistribución por excelencia y su fin primario está dirigido a corregir los niveles de desigualdad. De ahí que el gasto destinado para tal fin pretende garantizar el acceso a oportunidades laborales, de autoempleo, así como de

mínimos de bienestar, por lo que en este rubro se insertan la educación, la salud, los subsidios para la alimentación, los programas de financiamiento para vivienda popular, los seguros sociales de enfermedad, cesantía, vejez, etcétera.

iii. Transferencias generales, o política de subsidios, destinadas a abaratar el precio de bienes y servicios con objeto de ponerlos al alcance de las mayorías con menor ingreso.

Se subdividen en tres grandes rubros: las destinadas al consumo; las que son en especie y las discriminatorias. Las primeras se destinan como apoyo a los grupos o individuos con menores ingresos; las transferencias en especie son las que se otorgan no en numerario sino con artículos o bien servicios. A su vez las tarifas discriminatorias se traducen como precios subvencionados para personas o grupos especiales como los de la tercera edad, discapacitados o bien e estado de pobreza extrema.

iiii. Inversión pública, que se traduce en la construcción de infraestructura económica y social para mejorar las condiciones de vida, pero también para crear oportunidades de desarrollo regional y nacional.

4.4. El sistema tributario mexicano

La estructura del sistema tributario descansa en la categorización siguiente:

1. Ingresos petroleros
 - 1.1. Gobierno Federal
 - 1.1.1. Impuesto a los rendimientos petroleros
 - 1.1.2. Derechos
 - 1.1.3. Aprovechamientos sobre derechos excedentes
 - 1.1.4. IEPS
 - 1.2. PEMEX
- 1.3. Ingresos no petroleros
 - 1.3.1. Tributarios
 - 1.3.1.1. ISR
 - 1.3.1.2. IMPAC
 - 1.3.1.3. IVA
 - 1.3.1.4. IEPS
 - 1.3.1.5. Importaciones
 - 1.3.1.6. ISTUV

- 1.3.1.7. ISAN
- 1.3.1.8. IETU
- 1.3.1.9. Impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE)

- 1.4. No tributarios
 - 1.4.1. Productos
 - 1.4.2. Derechos
 - 1.4.3. Aprovechamientos
 - 1.4.4. Contribuciones por mejoras

- 1.5. Ingresos provenientes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal
 - 1.5.1. CFE
 - 1.5.2. Luz y Fuerza del Centro
 - 1.5.3. IMSS
 - 1.5.4. ISSSTE
 - 1.5.5. CAPUFE

Los ingresos petroleros durante el período 1995 – 2000 tuvieron un incremento de un punto porcentual del PIB pues pasaron de 8.3% a 9.4%. Entre 2001 – 2003 se mantuvieron constantes al ubicarse en 9.8% del PIB como consecuencia de las modificaciones fiscales a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) enfocadas a disminuir privilegios fiscales y en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al cambio en el esquema de pagos; sin embargo durante el 2004 – 2006 disminuyeron a 9.3% del PIB en promedio.

Los ingresos petroleros muestran un comportamiento volátil debido a que están asociados directamente con el precio por barril de petróleo observados en el mercado, pues durante los años de 1995 – 1997 se ubicaron en promedio 7.9% del PIB, disminuyendo su participación durante el periodo 1998 – 2002 al registrar en promedio 6.5% del PIB; sin embargo, a partir del 2003 los ingresos derivados del petróleo se han incrementado considerablemente al promediar 8.3% del PIB, hasta 2006.

Entre 1995 y 2006, la participación de los ingresos petroleros en la conformación de la masa total del ingreso público fue de 32 a 35%, sin embargo, en el bienio 2007 – 2009 dichas cifras se elevaron a 40%, es decir, de cada peso fiscal 40 centavos provienen del petróleo.

Durante el periodo 2000-2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), efectuó la práctica de sobreestimar la recaudación de ingresos petroleros, que fue mucho menor en la realidad, lo que impuso restricciones para efectuar una redistribución del ingreso hacia las entidades federativas y la construcción de infraestructura.

Los ingresos tributarios significaron 4.5% del PIB entre 1995 – 2006, correspondiendo al IVA 2.8%, con incrementos hasta 4.1% en el mismo periodo.

A su vez, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPS) durante el periodo 1995 – 2000 registró una tendencia negativa al pasar de 0.6% a 0.3% del PIB.

Los ingresos no tributarios una fuente de ingresos importante, que pasaron de 0.6 del PIB en 1996 a 8% en 2006, a la vez que los ingresos provenientes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pasaron de menos 0.5% a 2.5% del PIB.

Para 2009, la SHCP estima que dejará de recaudar 732 mil 666.6 millones de pesos, esto es 6.5% del PIB, correspondientes al Presupuesto de Gastos Fiscales contenido en el Proyecto de la Ley de Ingresos.

La distribución por tipo de impuesto de la cantidad mencionada considera pérdidas recaudatorias en el IVA de 2.02% del PIB; ISR de 1.52% del PIB, y 1.18% por el IEPS.

Los gastos fiscales se refieren a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Existe un rezago en materia de captación fiscal y cada año crece el número de personas que no pagan impuestos, lo cual permite afirmar que una de cada dos personas no los paga y evade o elude sus obligaciones fiscales.

Al finalizar el primer trimestre del presente año (2009), la contracción de la actividad económica provocó una disminución de 11.7%, en la recaudación.

Los ingresos por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) fueron equivalentes a 166 mil 654.7 millones de pesos, cifra inferior en 11% real a la obtenida en el mismo periodo del año anterior²²⁰

²²⁰ SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, (SAT).- *Informe Tributario y de Gestión*, Enero – Marzo. México, 2009

El IETU, de forma individual, recaudó 18 mil 011.4 millones de pesos, lo que fue equivalente a 19% más que en primer trimestre de 2008.

No obstante, los ingresos por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) fueron de 106 mil 264.2 millones de pesos, con una disminución de 21.2% real a la recaudación obtenida entre enero y marzo de 2008.

La información del SAT refiere que el Impuesto General de Importación descendió a un ritmo anual real de 16.7%, al sumar siete mil 380 millones de pesos en el primer trimestre del presente año.

Por concepto del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) se recaudaron 10 mil 052.4 millones de pesos en el primer trimestre del año.

Esta cifra es 5.39 veces mayor a los mil 865 millones estimados para dicho periodo.

Este gravamen entró en vigor el 1 de julio de 2008. Por otra parte, apuntó que de marzo de 2008 a marzo de 2009 se incrementó el padrón en un millón 486 mil contribuyentes, para alcanzar un total de 24 millones 348 mil contribuyentes activos localizados al cierre del primer trimestre de este año.

De estos, 14 millones 537 mil son asalariados, nueve millones 020 mil son personas físicas y 791 mil son personas morales, añadió.

Por último, el SAT mencionó que por cada peso invertido en los actos de fiscalización se recuperaron 44.1 pesos vía cifras cobradas.²²¹

Lo anterior es concluyente en la medida que de seguir la tendencia mencionada, al finalizar el presente 2009, la recaudación total del país será apenas de 18% del PIB, cuando el ideal para cubrir las necesidades básicas debería ser de por lo menos 30% del propio PIB.

Este déficit corresponde básicamente a la estructura impositiva del país. En otras palabras, nuestro sistema tributario está diseñado y genera lo que se menciona. Desde la perspectiva internacional y respecto de los países socios de la OCDE, el sistema impositivo mexicano está subvaluado y petrolizado. En forma comparativa, mientras en Canadá y Estados Unidos en 2006 el ISR fue de 46.4 y 41.4%, en México fue 30% anual y la media de los integrantes de la OCDE fue de 43.2%

Otro ejemplo de ello, lo constituyen las cargas fiscales sobre salarios que en Estados Unidos y Canadá son de 29.1 y 31.6%, mientras que en nuestro país representa 18.2% y la media de los miembros de la OCDE es de 37.3%

²²¹ Idem

Un tercer caso significativo es el de los impuestos por dividendos o ganancias, que mientras en México se tasan en 29%, nuestros socios comerciales (Canadá y Estados Unidos) tasaron tal concepto en 50.9 y 48.7%, respectivamente, con una tasa media para los países integrantes de la OCDE de 43.8%.²²²

Lo anterior sin contar a naciones como Alemania cuyas tasas impositivas son más altas de los miembros de la OCDE, y otros como Italia y España que mantienen tasas muy superiores a las nativas.

La tendencia actual en los países miembros de la OCDE busca disminuir las tasas impositivas de renta, tanto de empresas como personales; además de eliminar los regímenes especiales y subsidios.

Tratándose de las personas físicas, los países de la OCDE han desarrollado un enfoque dual consistente en que los salarios se gravan con tasas progresivas que tienen cuatro o menos niveles tarifarios y los dividendos, intereses y otros ingresos se gravan a una sola tasa (generalmente más baja), con lo que es posible concluir que al igual que en impuesto empresarial, la tasa máxima aplicable a las personas físicas también tiende a disminuir como en Bélgica y Holanda en el 2000 aplicaban tasas de 63.9% y 60% disminuyendo a 53.5% y 52% respectivamente en el 2005.²²³

En contraposición a lo anterior, los sistemas tributarios en América Latina presentaron una tendencia a la baja en la recaudación arancelaria, incremento en los impuestos generales a las ventas, así como un debilitamiento en la recaudación por impuestos directos.²²⁴

La tendencia de los países de América Latina respecto al impuesto a la renta está orientada a la reducción de la tarifa del impuesto a las sociedades, acompañada por una reintroducción de la retención de impuestos sobre dividendos, con una tarifa combinada que no supere el 35%.

En Brasil, por ejemplo, la recaudación tributaria tiene su base en el ISR, que combina tanto el impuesto corporativo como el gravamen sobre utilidades.

²²² ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).- Centre for Tax and Political Administration, *Mexican Tax System, International perspective*, Berna, Suisse, 2007

²²³ CÁMARA DE DIPUTADOS.- *Política fiscal – Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, 2007, p. 16

²²⁴ GÓMEZ SABATINI Juan Carlos, et., al.- *Perspectivas de los sistemas tributarios en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

Los sistemas impositivos de Argentina, Brasil Chile y México tienen una estructura similar, pues gravan tanto a las empresas como a las personas físicas. En cambio, Uruguay sólo grava las rentas de las empresas y no existe gravamen para las personas físicas.

Hasta 2005, la recaudación por impuestos indirectos en Uruguay y Chile representó alrededor de 12% de su PIB, pues sus tasas del IVA son de 23% y 18% respectivamente; mientras que Argentina y Colombia recudan alrededor de 6% del PIB con tasas de 21% y 15% respectivamente.²²⁵

4.5. El presupuesto en México como elemento de redistribución del ingreso

En períodos de crisis juega un papel fundamental para actuar con efecto compensador en apoyo de los sectores que sufren los embates depresivos.

En México, el presupuesto de egresos es un mecanismo que fija y cifra el gasto público. Instituido desde 1827, no siempre ha sido elemento distributivo.

Durante casi todo el siglo XIX fue un mecanismo de financiamiento de los gastos de gobierno con el concepto del “Estado policía”.

Entre los aspectos más relevantes es posible mencionar que hasta 1855, durante la gestión de Manuel Payno como Secretario de Hacienda fue posible integrar, ordenar y presentar el gasto público a través del sistema “RAMO - Partida”, como hasta actualmente se presenta al Congreso de la Unión.

A partir del presupuesto de 1867 comenzaron a destinarse fondos para el mantenimiento de los principales caminos, y en la etapa porfirista, con la creación de la Secretaría de Fomento, en que inició la etapa de colonización de grandes extensiones, la construcción de vías ferroviarias y puertos, así como obras hidro agrícolas a las que se otorgaron las primeras partidas a gastos no estrictamente administrativos.²²⁶

²²⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS.- op. cit., nota 223, p 19

²²⁶ LÓPEZ ROSADO Diego G.- *Historia y Pensamiento Económico de México*, Tomo V, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, pp. 110 – 114

En materia de ingreso, fue hasta 1894 en que fue posible decretar la extinción de la alcabala, el antiguo sistema de pago por garita para permitir el libre paso de mercancías de un estado a otro que fundado desde la época colonial.²²⁷

Asimismo, con motivo de la reforma hacendaria de 1925, hasta ese entonces, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desconcentró la construcción de la obra pública, a la vez que se clasificaron los "RAMOS" como hasta actualmente se presentan con las adiciones que se han requerido.

En nuestro sistema democrático, tiene carácter de ley y es la distribución que autoriza el Legislativo a propuesta del Ejecutivo, para atender los gastos del Estado.²²⁸

René Stourm, destaca en su obra Derecho Presupuestal lo siguiente:

"Las constituciones de los estados modernos destacan el hecho que son los representantes del pueblo los que votan y aprueban tanto los ingresos como los gastos públicos..."

"Esto sucede porque la Nación paga los impuestos y, por tanto los contribuyentes tienen derecho a de consentir o no en el impuesto, o bien en el destino del ingreso público. Ello forma parte de la potestad soberana de una nación: autorizar sus ingresos y sus gastos..."²²⁹

Lo anterior que parece una simpleza, es un principio surgido primeramente en la Constitución norteamericana, y de ahí transcrito en las constituciones de las naciones emancipadas, puesto que las metrópolis imperiales tenían arraigado el derecho divino de los reyes a quienes correspondía la potestad de crear, incrementar o suprimir los impuestos.

Desde el punto de vista jurídico, el Presupuesto Federal, los de los estados y municipios tienen carácter de ley por ser votados por los respectivos órganos legislativos. De ahí la conveniencia de destacar algunos aspectos sobre este tema de ineludible mención.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un mecanismo de distribución del ingreso nacional, en la medida que:

²²⁷ LIMANTOUR José Ives.- *Apuntes sobre mi vida pública*, Ed. Porrúa. México 1961, pp. 84 – 85

²²⁸ MARTÍNEZ SOBRAL Enrique.- *Elementos de Hacienda Pública*, Ediciones Botas. México, 1939, p. 310

²²⁹ STOURN René.- *Derecho Presupuestal*. Gassó Hermanos Editora. Barcelona, España 1927, pp. 78 y 79

“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

“Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

“Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría...”²³⁰

La distribución del ingreso aparece sobre regulada, en la medida que atiende a conceptos que datan de más de treinta años en donde prevalecen los paradigmas del Estado proteccionista, patrimonialista, que considera el gasto desde el esquema controlador restrictivo de los fondos públicos.

En el caso de México, tal circunstancia se aprecia de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

“Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;

II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

²³⁰ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- Artículo 74*

IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;

V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;

VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;

VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;

VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;

IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y

X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

“Las transferencias destinadas a cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados con e otorgamiento de subsidios de las entidades y órganos administrativos desconcentrados serán otorgadas de forma excepcional y temporal, siempre que se justifique ante la Secretaría su beneficio económico y social. Estas transferencias se sujetarán a lo establecido en las fracciones V, VI y VIII a X de este artículo.

“Artículo 76.- Las dependencias y entidades deberán informar a la Secretaría previamente a la realización de cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, políticas de precios, adquisiciones, arrendamientos, garantías de compra o de venta, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los subsidios y las transferencias. Cuando dichas modificaciones impliquen una adecuación presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requerirá autorización de la Secretaría conforme a lo establecido en los artículos 58 y 59 de esta Ley...”²³¹

²³¹ Idem.

La ley mencionada, prevé un mecanismo de evaluación externa que posibilita la medición de resultados, con el objetivo de enfocar los programas de redistribución del ingreso hacia la formación de políticas públicas que al ser medibles en su impacto y desarrollo, posibiliten el acceso a fondos de origen externo.²³²

Además, el ordenamiento invocado establece un capítulo específico que establece el destino de los ingresos excedentes por exportaciones petroleras, que en 2006 fueron determinados para sufragar proyectos de infraestructura en las entidades federativas, independientemente que desde 2000, existía el Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y se destinaron a la creación de una reserva para contingencias presupuestarias ocasionadas por una caída en los precios del petróleo.

Sin embargo, en la práctica, tales excedentes se destinaron para cubrir gasto corriente del gobierno federal entre 2003 y 2006, lo cual fue consecuencia de un bajo rendimiento de la eficacia presupuestal.

Aun cuando ello constituye un avance relativo, es claro el modelo de gestión burocrática que persiste y no permea la realidad del país con las normas jurídicas innovadoras en materia hacendaria que sean acordes a la situación contemporánea.

Con las herramientas actuales y los mecanismos de distribución actuales, es imposible lograr con suficiencia el destino de fondos que ataquen verdaderamente la pobreza, o la atención de grupos que requieren de opciones de empleo y satisfactores.

Nuestro sistema presupuestal es anacrónico, por su inflexibilidad, así como la estrechez para su manejo, el desfase para la disposición de su ejercicio y la imposibilidad de realizar ahorros utilizables en ejercicios posteriores.

Así como es necesaria una reforma fiscal, urge una reingeniería del sistema presupuestal federal y en los niveles estatal y municipal, toda vez que, se premia el burocratismo y se desalienta la inventiva, la creatividad administrativa no tiene cabida por la sobre regulación, el exceso de control y la inmovilidad para el manejo de los fondos públicos.

En períodos recesivos como el actual, es indispensable atender los problemas de endeudamiento, descapitalización, contracción del gasto público, ante la imposibilidad de acrecer los ingresos del Estado.

²³² Ibidem, Artículo 78

La solución manida es la creación de impuestos y elevación de las tasas de los ya existente, pero ello siempre acarrea descontento social, la imagen de ineficiencia gubernamental, así como la ausencia de creatividad e insensibilidad ante las necesidades populares.

En los Estados Unidos, hace ya casi dos décadas se inició la “reinención del gobierno”²³³ que impulsó una serie de medidas de ahorro público, que introdujo el concepto de: “cambiamos el sistema de reglas por otro que favorezca los resultados reales...”²³⁴

En cambio, para 2009, México lanzó la creación de impuestos restrictivos para la actividad económica, pero por el contrario, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) presenta un panorama poco congruente con la realidad del país, puesto que autorizó un gasto de 3 billones 45 mil 478.6 millones de pesos, que representan el 23.5% del Producto Interno Bruto (PIB).

De tal cifra, un billón 975.85 miles de millones de pesos (46.2%) representan el gasto corriente del gobierno, lo cual deja como lectura que la manutención del aparato administrativo es elevada y costosa. En pocas palabras México tiene un gobierno costoso y poco efectivo.²³⁵

Aun cuando los Fondos de aportaciones generales para estados y municipios sumaron los 746 mil millones de pesos, son recursos insuficientes para el cúmulo de necesidades existentes.

4.6. El federalismo fiscal como esquema de redistribución del ingreso

De acuerdo con el sistema republicano y federal que rige en México²³⁶ y en otras naciones, la política fiscal actúa como un mecanismo de acomodación, de equilibrio, de compensación, tendiente a solucionar los problemas surgidos por entidades federativas desiguales en lo económico, esto es en sus aportaciones a la masa del ingreso nacional, y también dispares en cuanto a sus necesidades, progreso y problemas por atender.

En forma sintética el marco legal del federalismo fiscal mexicano descansa en varios ordenamientos.

²³³ El iniciador del concepto fue el Senador Lawton Chiles, quien después fue Gobernador de Florida
²³⁴ OSBORNE David y GAEBLER Ted.- *La reinención del gobierno*, Paidós. Barcelona, 1992, pp. 48 y 49

²³⁵ *Presupuesto de Egresos de la Federación* 2009.

²³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 40

Nuestra Carta Magna en su artículo 31, *fracción IV*, establece la obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos 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.

El artículo 73, *fracción VIII* otorga al Congreso facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. A su vez, la *fracción XXIX* del citado artículo consigna como facultad exclusiva de la Federación establecer contribuciones sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los *párrafos 4º y 5º del artículo 27* constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 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; producción y consumo de cerveza.

A su vez, el artículo 115 constitucional establece la libertad que tienen los ayuntamientos para administrar libremente su hacienda, y la *fracción IV* de dicho artículo establece claramente sus fuentes de ingreso.

En su numeral 117, la Constitución General de la República establece que ni estados ni municipios pueden gravar el tránsito de personas o mercancías ni la circulación de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos, esto en clara alusión a la alcabala.

El artículo 124 determina que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”*.

Y el 131, establece la prohibición expresa a los estados para gravar las importaciones y las exportaciones.

El segundo ordenamiento sobre el que descansa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la Ley de la materia, la cual fue promulgada en 1978, que determina los componentes del mismo, y que son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, como órgano supremo; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por los de ocho entidades, uno por cada uno de los ocho grupos en que han quedado distribuidas las 32 entidades federativas; la Junta de Coordinación Fiscal, integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Adicionalmente, existe el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

De ahí la interposición de un régimen federal, que tiene potestad soberana sobre todo el territorio nacional y las soberanías estatales a las que concurre el municipio libre.²³⁷

Una parte del federalismo opera mediante el sistema de coordinación fiscal que *"...actúa en la distribución de la autoridad gubernamental entre el gobierno central y los estados, para encontrar mecanismos de reconciliación de la soberanía regional con la nacional y las concesiones e intereses minoritarios, desembocando todo ello, en última instancia, en la solución de los problemas..."*²³⁸

Desde la perspectiva teórica, el federalismo fiscal forma parte de la descentralización política de un Estado a través de las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, donde la descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales inter-jurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales.²³⁹

Lo anterior forma parte del concepto en boga hasta los 90 del concepto centralizado, autoritario, patrimonial e interventor en el plano económico.

A ello, se contraponen la visión novedosa de que la descentralización es una forma de devolver parte del poder a la sociedad civil, donde los esquemas incluyen la autogestión, técnicas de autofinanciamiento, políticas de desarrollo sustentable autónomos en lo técnico y en lo financiero, con mecanismos de autoevaluación, productivos y eficientes, con grados de descentralización política en la toma de las decisiones lo cual produce suficiencia financiera en proyectos y programas susceptibles de atraer fondos extraordinarios de organismos filantrópicos internacionales.

Estas corrientes tanto de pensamiento como de teoría tienen su origen en los ejemplos de los gobiernos de Cataluña, el país vasco y el gobierno de Galicia en España; las cadenas productivas y sistemas de autofinanciamiento logrados en La Lorraine o Blois en Francia y finalmente el concepto de federalismo competitivo impulsado en los Estados Unidos a partir de la presidencia de William Clinton.

²³⁷ Ibidem, Artículo 115

²³⁸ RETCHKIMAN K. Benjamín.- *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*. Ed. U. N. A. M., México. 1975, p. 78

²³⁹ OATES Wallace E, op. cit., nota 64, pp. 64 – 65

Tal conceptualización implica introducir en la esfera de las políticas públicas el concepto de la gestión autonómica local, o la gobernabilidad a partir de la sociedad, los servicios comunitarios con la consecuente, el sentido comunitario y la participación ciudadana.

En nuestro país, el concepto de federalismo fiscal pertenece a la primera tendencia, la del gobierno centralizado, autoritario y rígido en materia fiscal.

Los estados son simples espectadores de un sistema federal que desde 1925, con la I Convención Nacional Fiscal, abordó problemas estructurales de las relaciones entre la federación y los estados, fundamentalmente para acabar con el sistema de la alcabala, introducida desde el régimen colonial y abrogada en 1895,²⁴⁰ pero practicada y presente la mayoría de la entidades en ese momento, además de la introducción del Impuesto sobre al Renta (ISR).²⁴¹

Conforme al principio de equidad, subsiste la centralización fiscal, en cuanto a la captación, administración y manejo de los impuestos, pero la Federación reconoce que es indispensable redistribuir ese ingreso entre la totalidad de la población.

El principio de equidad actúa en forma dual, pues lo hace sobre la distribución del ingreso y tasa a la totalidad de los estados de la Unión sin importar su aportación propia, sino como mecanismo para favorecer el desarrollo nacional y apoyar a las comarcas con menores índices de progreso tangible. De ahí que el Federalismo fiscal tiene como función ejercer una compensación que posibilite situaciones de trato igualitario para las entidades federativas.

Por ello, el gobierno federal se reserva en forma permanente los impuestos del comercio, el ingreso de las personas físicas y morales, esto es, los impuestos progresivos con fines de redistribución (impuestos al ingreso); los impuestos sobre factores de la producción móviles (ingresos por capital, utilidades empresariales e impuestos sobre activos); así como los gravámenes a las ventas en varias etapas (Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y actualmente el Impuesto al Valor Agregado).

En materia de descentralización impositiva, el gobierno federal sigue el criterio de dejar en manos de los estados y ahora de los municipios, los impuestos a la propiedad raíz, algunos derechos y aprovechamientos, en función del nivel de gobierno que realice una prestación.²⁴²

²⁴⁰ LIMANTOUR José Ives.- op. cit., nota 227, pp. 28 y 29

²⁴¹ PANI Alberto J.- *Apuntes autobiográficos*, Ed., del autor. México, 1945, Parte segunda

²⁴² ANTÚNEZ OVIEDO Manuel.- *Reflexiones sobre federalismo fiscal*, Ed. privada del autor, Morelia, México. 1993, p. 76

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha experimentado, sin embargo, varios cambios sustanciales e importantes.

En 1947, la Federación implantó un sistema de participaciones a los estados derivadas del ISR y de la creación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) cuya tasa hasta su derogación nunca excedió del 4%.

Hasta 1979, los estados captaban ingresos por cuatro fuentes principales: la participación del ISIM y las comisiones por gastos de administración del mismo; las participaciones sobre impuestos especiales; los impuestos estatales y municipales y derechos.

El esquema recaudatorio de ese entonces, basado fundamentalmente en el ISIM y en las participaciones sobre impuestos especiales, cubrían 45% de la recaudación de cada estado, a la vez que la Federación asignaba un 4% adicional constituido por la diferencia entre el ISIM recaudado en el nivel nacional y 45% asignado al estado por gastos de administración.

De ese 45%, los municipios tenían asignados el 20% de la participación correspondiente al estado, pero tanto estados como ayuntamientos conservaban su soberanía en cuanto a la constitución y administración de algunos impuestos y derechos, en los casos de actividades económicas como la educación y algunos agropecuarios.

En 1980, tal concurrencia quedó limitada y aun suprimida con la reforma del sistema de coordinación fiscal mediante la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la derogación del ISIM, el establecimiento de convenios anuales renovables, entre la Federación y las entidades que buscaron en su momento impulsar una mayor derrama mediante un concepto que combinara asignación y distribución de recursos con un enfoque encaminado a lograr mayor equidad. Por ello, el gobierno federal dispuso eliminar la facultad recaudatoria de las entidades federativas y concedió en cambio la regresión del 30% del IVA captado por los estados, bajo el principio de resarcimiento, lo cual produjo un empobrecimiento de las haciendas locales, que pasaron a depender de las participaciones federales en índices superiores al 95% en Baja California, Colima, Guerrero, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, o bien otras con mayor nivel de desarrollo económico como Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Veracruz, cuya dependencia del sistema de participaciones es menor y fluctúa entre 70 y 85%.

Con la implantación de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal en 1990, para efectos de concentración del ingreso, la Federación suprimió definitivamente la facultad recaudatoria de los estados y para efectos de distribución instituyó el concepto de un factor poblacional, con el objetivo de cumplir el principio de equidad. Ello con base en el número de habitantes de cada localidad, según los datos arrojados por los Censos Nacionales de Población.

El malestar causado entre las entidades federativas se debió fundamentalmente en la forma de repartir el ingreso nacional, donde el esquema actual determina que el 80% de lo recaudado es para la Federación y el 20% para los estados.²⁴³

Para garantizar el principio de resarcimiento, el Sistema de Coordinación Fiscal, se comprometió a garantizar que las entidades federativas recibirían siempre cantidades similares o superiores a las que percibían con anterioridad a la firma de los Convenios respectivos.

Asociado a lo anterior, fueron creados tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), integrado por los conceptos de los principales impuestos que a su vez constituían la Recaudación Federal Participable (RFC); además del Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Entre 1980 y 1994, el Fondo General de Participaciones se mantuvo estable y tuvo incrementos de casi un punto y medio porcentual al pasar de 16.89% en 1980 a 18.62% en 1994, del total de la recaudación Federal Participable (RFP) y 19.62% en materia de derechos.

Tal circunstancia motivó un desaliento en la economía de los estados porque mantener esos niveles casi constantes no compensaron los incrementos durante el período hiperinflacionario en que el ingreso de las entidades federativas quedó al arbitrio federal, lo que se reflejó en niveles exigüos de inversión pública y poco desarrollo en la mayoría de las economías locales.

Asimismo, surgió desde ese entonces, la discusión acerca de un problema fundamental, el de los estados extractores y productores de petróleo y aquellos que no lo son, porque los primeros tienen mayor posibilidad de distribución en detrimento de los que carecen de tal beneficio, además que hubo un sesgo en favor de los estados con mayor capacidad tributaria, es decir, los estados que contaban con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados, más completos y que contaban con mejor capacidad tecnológica y administrativa.²⁴⁴

²⁴³ SENADO DE LA REPÚBLICA. -op. cit., nota 65, p. 31

²⁴⁴ Ibidem p. 33

En 1990, se modificó el criterio de distribución de recursos con el fin de readecuarlas a las necesidades de las entidades federativas, de tal manera que la fórmula tuvo una nueva composición que determinó 45.17% respecto de la población de la entidad en el ejercicio de que se trate; 45.17% con base a las contribuciones asignables de cada entidad y 9.66% por concepto de proporción inversa a las participaciones por habitante, según el último censo demográfico por entidad.

Entre los años 1991 y 1993, se estableció un periodo de transición para la distribución de los recursos de acuerdo a los criterios mencionados lo que trajo como consecuencia la modificación de la fórmula de distribución de participaciones, con lo que del Fondo Federal Participable (FFP), 20% se destina para constituir el Fondo General de Participaciones o Participable (FGP), que se distribuye a las entidades federativas y Distrito Federal según los criterios de 45.17% + 45.17% + 9.66% ya señalados, con lo que se logra el esquema 80/20 anteriormente mencionado.

Además, se fusionaron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario.

Hasta 1997, las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraron en el ramo 26, lo que originó que la el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad. Para evitarlo, a partir de 1998 las participaciones se programaron en los ramos 28 y 33, los cuales condicionaron la aplicación de tales recursos a los siguientes rubros: educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; educación tecnológica y de adultos y seguridad pública.

En la actualidad, la estructura de los recursos asignables a estados y municipios se establece de la siguiente forma:

1. Ramo 25

Previsiones y aportaciones para Educación Básica y Normal, Tecnológica y de Adultos

2. Ramo 28

Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

3. Ramo 33

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Como mecanismo de distribución del ingreso, el Proyecto de Presupuesto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 contempló 901 mil 787.0 millones de pesos, 3.7% más que el monto aprobado para 2008, en términos del PIB, por concepto de Gasto Federal Descentralizado (Gasto Federalizado).²⁴⁵

En el ejercicio que corre la totalidad de los Fondos insertos en el Ramo 33 muestran tasas reales de incremento respecto del año 2008. El FAEB creció 4.6%; el FASSA 5.4%, el FASP 10%; en tanto que el FAIS, FAM, FORTAMUNDF, FAETA y FAFEF crecieron a tasas de 1.0%, respectivamente.

Es importante destacar que en la cifra total del Gasto Federalizado mencionada al principio, se incluyen con el rubro Otros conceptos 17 mil 355.7 millones de pesos cuyo propósito es el de impulsar el desarrollo regional a través de Programas Regionales, Fondos Metropolitanos, Fondo Regional, Fondo para Modernización de los Municipios, recursos para impulsar el desarrollo regional y las labores de fiscalización, así como para fortalecer la seguridad pública, para diversos programas para el desarrollo de la Frontera Norte.²⁴⁶

²⁴⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS .- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Gasto Federalizado propuesto para las entidades federativas*, México, 2009, p. 3

²⁴⁶ Ibidem, p. 4 – 6

Adicionalmente al Gasto Descentralizado, el Legislativo aprobó 192 mil 765.0 millones de pesos para Programas y Proyectos de Inversión para las Entidades Federativas, registrados en la Cartera que integra y administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha cifra muestra una tasa de crecimiento del 52.4% con respecto al aprobado para el ejercicio 2008 por este mismo concepto.²⁴⁷

El grado de dependencia se ha mantenido relativamente constante en la última década entre los Estados con mayor subordinación a las participaciones federales, esto es las entidades con menor grado de desarrollo económico, donde la ayuda federal representa una parte importante del PIB estatal. Ejemplos de ello son Tabasco con 28.9%; Campeche con 23.4%; Oaxaca con 21.9%; Chiapas con 21.5%; Nayarit 19.7%, o bien Guerrero con 19.3%, por citar los casos de mayor relevancia.

En el otro extremo, las entidades federativas con mayor nivel de desarrollo industrial y económico, como el Distrito Federal, en el que el total de las transferencias federales representa el 4.8%; Chihuahua con apenas 5.3%; Nuevo León el 5.4%; Coahuila 5.5% o Aguascalientes el 7% de su PIB.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal presenta fisuras y debates inconclusos, además de cuestionamientos acerca de su eficacia política por las limitaciones e inflexibilidad en los cálculos de asignación que obedecen más a una fórmula econométrica que a criterios basados en la necesidad y realidad de las entidades.

Además, la centralización hacendaria ha sido un freno constante para el desarrollo de sectores económicos en las entidades federativas.

²⁴⁷ Idem

CAPÍTULO V

CRISIS DEL SISTEMA HACENDARIO Y SU REFORMA EN EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO

El análisis sustentado a lo largo del presente trabajo mostró las contradicciones de orden interno, las insuficiencias, así como la deficiencia estructural que afecta la distribución del ingreso.

En el presente apartado, hacemos el señalamiento sobre la crisis estructural del sistema hacendario mexicano, así como la referencia obligada al agente externo que, al menos en los últimos tres decenios, actúa como causa exógena que contribuye al desequilibrio y una distribución inequitativa del ingreso. Tal influencia es la de los organismos financieros internacionales, su intervención en la fijación de las políticas financiera, fiscal, así como el círculo vicioso de las necesidades de financiamiento externo y las condicionantes restrictivas que imposibilitan una mejor distribución del ingreso.

5.1. Crítica al sistema tributario mexicano

En México, el gravamen con mayor posibilidad de captación es el ISR, cubierto por causantes tanto físicos como morales.

Aun cuando en nuestro país la tasa máxima de dicho impuesto ha bajado en los últimos cinco años, lo cual se anuncia como una desgravación aparente, en verdad no es más que un efecto, pues la SHCP compensa esa disminución con otras medidas, como es el caso de eliminación de exenciones, lo que hace que las tasa efectivas se mantengan.

La compensación se da en ocasiones, cuando la autoridad reduce los márgenes de subsidio o de crédito al salario que se otorgan a los contribuyentes.

El IETU fue considerado como un golpe duro que afecta la liquidez y descapitaliza a las empresas y los causantes físicos del mismo.

Al impedir deducciones (salarios y aportaciones a la seguridad social, gastos y otros), encarece costos y sacrifica utilidad para el causante, a la vez que el IETU cancela *de facto* la posibilidad de amortizar las pérdidas fiscales.

Además, este impuesto es injusto en la medida que tampoco posibilita la deducibilidad de los créditos ni el costo financiero de los mismos o de los intereses por deudas contraídas.

El gravamen a actividades de naturaleza civil, como la prestación de servicios profesionales así como el arrendamiento o la compra venta de inmuebles, se considera una doble tributación, así como es el caso de las escuelas y Universidades privadas, (Exentas del ISR) para tener derecho a la exención del impuesto, deberán tener la obligación de solicitar autorización para recibir donativos deducibles del ISR o en su caso prestar sus servicios en forma gratuita.

Independientemente de la crítica en particular al impuesto señalado, el sistema tributario mexicano presenta serias deficiencias, todas ellas de importancia en el momento histórico que vive el país.

Para el especialista Eduardo Ramírez Cedillo, nuestro sistema tributario actual es ineficaz desde el punto de vista económico, pues la convertibilidad del ingreso nacional al egreso público deja qué desear por la opacidad del proceso y los mecanismos de asignación.

Asimismo, es un sistema alejado de la sencillez administrativa porque es complejo y su costo es elevado para el contribuyente, siendo más alto que el de otros países miembros de la OCDE y de naciones como Chile y Argentina.

Es un sistema inflexible y lento en la medida que en tiempos de crisis es lerdo e inoperante para aplicar políticas contra-cíclicas, aplicando dispositivos de disminución impositiva, además de que ha demostrado su insensibilidad para enfrentar circunstancias políticas adversas, así como pereza para imprimir velocidad en los ajustes requeridos.²⁴⁸

Recientemente, la Cámara de Diputados señala textualmente:

“Aunque teóricamente se han establecido las características que debe reunir un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación han llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

²⁴⁸ RAMÍREZ CEDILLO Eduardo.- *Crítica a la estructura tributaria actual en México*, Revista de Contaduría y Administración número 223, México, diciembre de 2007, pp. 113 – 134

“La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el número de personas físicas que pagan impuestos asciende a 5.5 millones, es decir, únicamente el 16.18% de la población económicamente activa (PEA) de México contribuyen regularmente con el fisco, adicionalmente, solo el 27.5% de las personas morales pagan impuestos regularmente. De esta manera, encontramos que:

*“El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México (...) Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que 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 de 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”.*²⁴⁹

Nuestro Órgano legislativo identifica y clasifica en dos grandes grupos los problemas del sistema impositivo mexicano: la problemática económico estructural y la de índole política administrativa.

5.1.1. Problemática económico – estructural

a. Concentración del ingreso.

En este rubro se reconoce la existencia de la concentración del ingreso, como el problema de mayor importancia, por la altísima concentración del ingreso, así como la imposibilidad de lograr escenarios de confianza para retener los capitales y evitar la fuga de los mismos.

b. Evasión fiscal

En segundo término, el crecimiento de la economía informal que provoca evasión y elusión fiscales. Al respecto, es conveniente repetir el dato ya mencionado en otro apartado del presente trabajo es que tan sólo en seis años, la población que vive en este segmento de actividad se duplicó en tan sólo seis años al llegar a 15.7 millones de personas.

²⁴⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS.- *Problemas estructurales del Sistema Tributario Mexicano*, México, 2008.

La evasión fiscal sólo por IVA en el sector de la economía informal tuvo una tasa de 37% en 1993; 33% en 1998 y 42% en 2003.

c. Concentración impositiva

Un tercer problema estructural es la concentración en la recaudación, esto es, la incapacidad para generar ingresos tributarios de índole diversa a los ya creados.

El sistema impositivo está concentrado básicamente en los ingresos petroleros que significan una tercera parte de la captación del ingreso nacional.

d. Regímenes especiales.

Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos.

"Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente.

"En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos".²⁵⁰

En sustento de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) clarifica que hasta 2007, el ISR tanto de personas físicas y morales constituyen más del 50% del ingreso fiscal, que oscila entre 50 y 60 puntos, lo cual es un síntoma inequívoco de la desproporción originada por la gama de exenciones, deducciones y tratamientos especiales, lo cual —como dejamos asentado

²⁵⁰ Idem

anteriormente—constituye una causa de merma en la captación, en comparación con otros países miembros de la OCDE que para 2003 en promedio recaudaron por concepto de ISR el 12.8% del PIB, mientras que México obtuvo apenas el 5% en el mismo lapso.²⁵¹

Otro aspecto a destacar del comportamiento de los gastos fiscales es que el efecto ocasionado por la pérdida de ingresos fiscales por las diferentes exenciones, deducciones y tasas especiales sólo pueden ser revertidas con una reforma tributaria amplia que permita incrementar los ingresos del gobierno a partir de la ampliación de la base fiscal, además de combatir la evasión y elusión fiscal, así como reducir los tratamientos especiales de las diversas actividades que actualmente se encuentran bajo estos sistemas.

Al calcular la relación entre los ingresos tributarios con los gastos fiscales durante el período 2002 – 2007²⁵², se determina la estimación del potencial recaudatorio de la tributación, el cual —tan sólo para 2006— se fijó sobre 42%, y en 2005 fue de 65% y con una proporción de gastos fiscales del 6.31% del PIB y con un nivel bajo de ingresos tributarios del 9.70%, mismos que en suma son el potencial recaudatorio tributario con el 16.01% del PIB.²⁵³

De acuerdo el Presupuesto de Gastos Fiscales para 2007 presentados por la SHCP, se significan como elevados pues representaron el 5.34% del PIB, que equivalen aproximadamente en el PEF a 73 mil millones de pesos, sin contar el régimen de transición para la acumulación de inventarios, o bien la disminución en el monto deducible por adquisición de vehículos nuevos que disminuyó de 300 a 175 mil pesos.²⁵⁴

²⁵¹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP).- *Informe Tributario de Gestión 2006*, México, 2007, pp. 12 y 13

²⁵² Gastos fiscales se definen como el conjunto de prestaciones, descuentos, compensaciones y estímulos que otorgan los gobiernos como mecanismo de apoyo a las actividades productivas y que determinan en conjunto una merma en la masa tributaria captable.

²⁵³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.- *Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria*. México, 2007, pp 14 y 15

²⁵⁴ *Ibidem*, p 13

ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS FISCALES EN MÉXICO
2006 – 2007
Cuadro No. 04

No.	Concepto	% del PIB
01	Tasa Cero en el IVA	1.42
02	Subsidios fiscales	0.54
03	Créditos al salario	0.50
04	Ingresos exentos por salarios	0.46
05	Eventos en IVA	0.38
06	Tarifa fronteriza en IVA (10%)	0.13
07	Automóviles hasta \$ 300 mil pesos	0.13
08	Acreditamiento de peajes cubiertos en la red carretera	0.06
09	Régimen de facilidades administrativas, deducciones personales, excepciones del IEPS, Impuesto de Telecomunicaciones, cine y restaurantes	0.26
10	Deducción inmediata de activos fijos	0.25
11	Régimen de personas morales del sector primario	0.18
12	Aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones	0.48
13	Donativos de empresas	0.26
14	Otros	0.23
15	Conceptos varios no clasificables en los anteriores	0.06

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2009

A su vez, los especialistas de la OCDE, señalan que el sistema tributario mexicano plantea algunos aspectos críticos centrados en que:

“...al comparar a México con otros países de la OCDE se observa que su razón de impuestos a PIB es muy inferior a la de otros países, mientras que sus tasas oficiales simplemente apuntan al extremo bajo del intervalo. El escenario es similar al de otros países de América Latina.

“Esto sugiere que las bases sobre las que se recaudan los impuestos mexicanos son significativamente más limitadas que en otros países de la OCDE, ya sea porque la definición jurídica de la base es menor o por la debilidad de la administración tributaria. Por ende, la reforma tributaria debería incrementar la recaudación, concentrándose en ampliar la base y fortalecer adicionalmente la administración en este renglón. Las principales inquietudes se centran en los regímenes preferenciales y en las deficiencias en la administración tributaria (elementos cercanamente relacionados). Además de diluir la recaudación y complicar la administración per se, crear lagunas significativas, los regímenes preferenciales distorsionan la actividad económica y facilitan la evasión. “También generan una percepción de injusticia que reducen la voluntad de pago de impuestos.

“Un elemento importante de cualquier proceso para eliminar los regímenes tributarios preferenciales consiste en informar sobre el gasto derivado del régimen impositivo, de forma que los costos de estos regímenes preferenciales sean claros para los tomadores de decisiones (ya sea que se tratara de exenciones del impuesto sobre la renta para las prestaciones laborales o la tasa cero para algunos bienes). Con ello se fomenta una discusión racional acerca de si cualquiera de los beneficios que se desprendan de los regímenes preferenciales valen el costo que generan, teniendo en mente las otras demandas sobre el gasto público. Por ello, México debería convertir la entrega de información sobre gastos derivados de los regímenes tributarios como parte integrante del proceso de elaboración del presupuesto...”²⁵⁵

5.1.2. Problemas jurídico-político-administrativos de la tributación

i. Escasa cultura filosófica y jurídica en la tributación mexicana

Hasta ahora, la argumentación de la autoridad fiscal en el momento de impulsar cualquier reforma consiste en extrapolar los niveles de captación con los de otros países, a la vez que todo movimiento en tal sentido, sirve como pretexto para elevar las cargas impositivas.

Ello muestra raquitismo y ausencia en la solidez de la autoridad fiscal en la fundamentación de su planteamiento ante el órgano legislativo, puesto que en otras naciones como Italia —por citar un ejemplo clásico— antes de crear una carga fiscal o bien modificar su tarifa se atiende al criterio de la repercusión general, su uniformidad y universalidad.

Su legitimidad se funda en el cumplimiento de dos condicionantes: a) que el importe surgido de su captación sirva efectivamente para gastos de importancia; b) que su efecto y repercusión en la vida económica de la nación evite burbujas inflacionarias o vulnere la capacidad económica de los sectores de trabajadores y campesinos o bien que desaliente o inhiba la demanda de bienes y servicios.²⁵⁶

En otros países con economías más estables, el concepto tributario implica estudios sobre la presión tributaria, entendida como la relación entre el ISR, la oferta del factor tierra y del factor capita, el factor trabajo—empleo y desempleo— así como los posibles niveles de evasión ilegal y la elusión legal, extrapolado todo ello con el resto de las cargas fiscales.²⁵⁷

²⁵⁵ REVILLA Eduardo Revilla y ZAMUDIO Andrés.- *Reforma Fiscal y Distribución de la Carga, Impositiva en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México, 2007, p. 9

²⁵⁶ FASIANI Mauro.- *Principios de Ciencia de la Hacienda*. Editorial Aguilar. Madrid, 1962, pp. 220, 221 y ss.

²⁵⁷ Ibidem, pp. 255, 226 y ss.

A diferencia, en México desde la Constitución de 1857 se mantiene intacto el sentido y la fórmula del actual artículo 31 de nuestra Carta Magna en cuanto a la obligatoriedad de los ciudadanos para concurrir al sufragio de los gastos de la nación.

De acuerdo con Francisco Tejeda:

“La fracción IV de su artículo 31 resulta ser, hoy en día , reflejo de la falacia jurídico-filosófica y la contradicción que se da entre el sistema tributario y la realidad económica, política y social que vive nuestro país. Es sin duda, un bello ejemplo de inercia provocada por los conocedores del Derecho y la población contribuyente, quienes vemos con harta indiferencia las graves violaciones de los viejos principios liberales, en aras de una supuesta modernización de la Legislación Tributaria en un Estado de Derecho moderno...”²⁵⁸

Tal razonamiento conlleva a la discusión acerca de modificar el precepto constitucional invocado, sostenida por algunos autores del derecho fiscal y rechazado por otros especialistas en la materia.

Ante la complejidad del problema impositivo en México, la cultura del contribuyente es la de “pagar lo menos posible” o bien imaginar y desarrollar técnicas de elusión cada vez más sofisticadas que son respondidas con verdaderas ofensivas de la autoridad fiscal como el recrudescimiento de las medidas anti evasivas como lo fue la penalización de los delitos fiscales y el lavado de dinero, o bien la severidad de las auditorías a los causantes mayores.

Como se ha visto, la política fiscal y el sistema tributario están divorciados de un principio que concatene el ideal social, las garantías individuales, la libertad de empresa y el Derecho, asociado a un sistema fiscal más congruente y menos oneroso para el contribuyente.²⁵⁹

ii. Excesividad y desproporcionalidad de las leyes tributarias

Persiste en nuestro medio una gran ignorancia acerca de los temas fiscales, puesto que si la masa de causantes nacionales fuese obligado a cubrir la totalidad de los impuestos que previenen las leyes de los tres niveles de gobierno, esto es, federales, estatales y municipales, con el régimen impositivo actual, tendría que transferir entre el 78 y 85% de su ingreso total anual.

²⁵⁸ TEJEDA USCANGA Francisco.- *El Sistema Tributario del Estado Mexicano*.- Gobierno del Estado de Veracruz, Llave. Xalapa, 2003, p. 5

²⁵⁹ Idem

En la actualidad coexiste un problema jurídico de fondo puesto que nuestra realidad fiscal presenta fenómenos como la doble tributación, inequitatividad y desproporción, lo cual transgrede la esencia del artículo 31 de la Constitución General de la República.

Sin embargo, el gasto público crece en forma desproporcionada puesto que se mantiene un elevado gasto corriente que ahoga las posibilidades de destinar más recursos a la inversión.

En tal sentido, las disposiciones tributarias son brumadoras y excesivas, que complican tanto el procedimiento de cobro y pago como la tasación y aun cuando se hacen esfuerzos, México vive un atraso en cuanto a la sistematización y transparencia impositivas. Mientras en Estados Unidos la <<reinvención del gobierno>> se inició hacia finales de los 80. En nuestro país la digitalización de los sistemas de declaración fiscal se instituyeron una década después.

Nuestra legislación tributaria está encaminada más al aspecto controlador y burocrático que a facilitar y promover la captación misma. Con el paso del tiempo, la legislación tributaria ha perdido el sentido y la esencia de los principios de universalidad, generalidad y equitatividad,²⁶⁰ determinados en la Constitución y los principios generales de Derecho, toda vez que se ha vuelto selectiva, discriminadora al aplicarse a segmentos específicos de causantes y no a la totalidad. Las reformas que autorizaron el IETU y el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE) son ejemplo palpable de ello.

También, es presente la tendencia paulatina pero constante de otorgar a la Autoridad fiscal un creciente número de facultades de control, vigilancia y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, algunas de ellas en franca contradicción con el mandato de la Constitución Federal; a la par que se evidencia la disminución de los derechos de los causantes frente a la autoridad, a la vez que la inclusión de formalismos y requisitos se convierten en "trampas" procesales que impiden a los contribuyentes un ejercicio pleno de los medios de defensa que la Ley les otorga, con lo cual se hace nugatorio su derecho a la defensa de su interés jurídico y propicia la inseguridad y la injusticia tributaria y fiscal.²⁶¹

²⁶⁰ FRAGA Gabino.- *Derecho Administrativo*, 16ª edición. Editorial Porrúa, México, 1973, pp. 326 y 327ss

²⁶¹ TEJEDA USCANGA Francisco, op. cit., nota 258, p 5

iii. El abuso de las Resoluciones Misceláneas de tipo administrativo

El Código Fiscal de la Federación, es una ley adjetiva que con objeto de no ser modificada estructuralmente sufre cambios anuales a veces imperceptibles pero siempre constantes debido a las necesidades gubernamentales y a las adecuaciones que se consideran prudentes cada año pero que en algunos casos dejan a las leyes tributarias y al Código mismo en estado de obsolescencia, pues se realizan más con el ánimo de satisfacer la inmediatez de elevar la recaudación que atender al beneficio mismo de la política económica, a través de la *miscelánea fiscal* que es una herramienta utilizada para "... aplicar y... contrarrestar posibles acciones de los contribuyentes no previstas en las leyes y sus reglamentos...[la cual es]...una de las herramientas más antijurídicas y poco técnicas que se han dado dentro del Derecho Fiscal..."²⁶².

Esta práctica es común y descarada ante la contemplación de un legislador obsecuente que en ocasiones ni se entera de lo que sucede en su derredor, cuando la autoridad tributaria abusa en forma persistente de la facultad concedida, al suplantar la autoridad y competencia del Poder Legislativo., al crear situaciones y obligaciones de facto impuestas a los contribuyentes que dicho Poder no previó ni estableció en la ley originaria de tal o cual carga fiscal.²⁶³

*"Tal ha sido el cúmulo de reformas, adiciones y modificaciones que sin control ni planeación se han introducido a las leyes fiscales que en tal actividad legislativa y administrativa se han introducido fórmulas jurídicas que contradicen gravemente los Principios que sustentan al Derecho, incluso redefiniendo conceptos jurídicos como los de "liquidación", responsabilidad subsidiaria y solidaria, "transformación" "pago", y un sin número más, olvidándose el propio Legislador que el Derecho Fiscal no es un derecho autónomo e independiente del orden jurídico mexicano..."*²⁶⁴

iv. Burocratismo y opacidad

Aun cuando el SAT ha instrumentado mecanismos cibernéticos adaptados en gran medida de los sistemas puestos a disposición para los contribuyentes norteamericanos, sus herramientas siguen siendo complicadas para los usuarios.

²⁶² Idem

²⁶³ Ibidem pp. 6 y 7

²⁶⁴ Idem

La Cámara de Diputados, señala que *“...la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal...”*²⁶⁵

Es de destacar, que el problema verdadero del Sistema Fiscal Mexicano, no consiste en incrementar los impuestos, la verdadera problemática estriba en lograr que los contribuyentes, paguen los impuestos a que en la actualidad están obligados, siendo conveniente que se simplifique la manera de cobrarlos, ya que esto provoca que no se paguen por ser excesivos y por otro lado obliga a los contribuyentes a erogar grandes cantidades de honorarios a contadores y especialistas que les llevan su contabilidad, incrementando sus gastos, que limitan sus ganancias y a la vez haciéndolos menos competitivos.

v. Sistema tributario costoso e ineficiente

El argumento sostenido por la autoridad hacendaria en el sentido de que las tasas nacionales son menores a las del resto del mundo, y que el régimen fiscal mexicano es benigno porque mantiene el IVA en tasa “cero” para los productos de la canasta básica y medicamentos o bien el proteccionismo discriminatorio en el ISR a los causantes con menores ingresos, son afirmaciones poco objetivas y sesgadas en la medida que si bien es cierto que el sistema tributario mexicano está por debajo de la captación del resto de los países de la OCDE, en México, debido a la condicionante de extrema pobreza en que vive más del 40% de la población, el sistema tributario es inequitativo por las altas tasas y tarifas impositivas que gravan el ingreso y la actividad productiva, a la vez que anualmente el gobierno federal incrementa el precio de los bienes y servicios que oferta, todo ello para cubrir el presupuesto, o bien para sufragar los subsidios a otros bienes y servicios como la luz eléctrica.

Incrementar las tasas y eliminar los regímenes especiales, podrá ser benéfico para la tributación pero escasamente podrá ser sufragado en las condiciones actuales, toda vez que a diferencia del criterio oficial, la realidad es muy distante pues en las últimas tres décadas el ingreso real no ha crecido e incluso, los niveles de los salarios, así como el poder adquisitivo se han reducido en forma constante, como se expresa a lo largo del presente trabajo.

²⁶⁵ CAMARA DE DIPUTADOS.- *Problemas estructurales del Sistema Tributario Mexicano*, México, 2008

Adicionalmente, el sistema tributario mexicano, es caro e ineficiente. En la mayoría de los países, el costo de recaudación va de 2 a 3% como proporción de los ingresos tributarios totales en algunos países, y hasta 8% en otros.

México no se caracteriza precisamente por tener un bajo costo en la recaudación de ingresos tributarios. De conformidad con los cálculos realizados, de cada peso captado vía impositiva el costo administrativo es de casi 30 centavos, lo cual sitúa nuestra recaudación tributaria costosa e ineficiente.

En otro foro, el Seminario sobre Reforma Integral a la Hacienda Pública realizado por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas al analizar la situación actual y los problemas que enfrenta nuestro sistema hacendario surgieron varias conclusiones.

La consolidación fiscal que toca la propuesta para la reforma tiene una clara tendencia a no tocar los intereses de los grandes corporativos económicos, ya que deja intacto al régimen que les permite evadir impuestos legalmente, por ejemplo, las empresas refresqueras. Hace poco tiempo lograron un amparo contra actos de la SHCP por el azúcar. Grandes consorcios como Bimbo pagan solamente el 1.7%; Wal-Mart cubre solo 2.2%, en detrimento de las empresas nacionales que cumplen con el entero del 30% en promedio.²⁶⁶

En cuanto al Impuesto sobre Depósitos en Efectivo "...este puede producir en algún momento inflación que podría desincentivar el ahorro, puede incrementar la circulación del dinero en efectivo y al final podríamos caer en el trueque, en fin la reforma no busca igualdades, lo cual puede ser muy costoso..."²⁶⁷

5.2. La crisis presupuestal

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados destaca que el gasto corriente durante los sexenios de Fox y Felipe Calderón se ha mantenido en una proporción de tres a uno sobre el gasto de capital, impactando negativamente en el desarrollo económico del país.²⁶⁸

Entre 2000 y 2008 fueron ejercidos 14.9 billones de pesos, de los cuales 12 billones (80.74%) se destinaron a la operación del aparato administrativo y sólo 2.8 billones (19.26%) a proyectos de infraestructura u obras de inversión.

²⁶⁶ ARROYO ALEJANDRE J. Jesús.- *Seminario sobre Reformas Integrales a la Hacienda Pública*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 2009

²⁶⁷ Idem

²⁶⁸ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.- *Reporte del Ejercicio Presupuestal. México, 2008*, pp. 23 y ss.

Nuestro país está catalogado entre los que menos invierten en educación, salud y desarrollo tecnológico. Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) destina 97.9 por ciento de su presupuesto a gasto corriente mientras que, en promedio, otros países de la OCDE destinan 42% de su presupuesto a capital productivo.

En cifras reales, conforme al PEF 2009 del total de dos billones 320 mil millones de pesos, del gasto programable, un billón 728 mil millones (74.49%) se destinan a gasto corriente y sólo 591 mil 862 millones (25.51%) a inversión física y proyectos productivos.

Tan sólo para pago de servicios personales y "otros corrientes", el gobierno federal ejerce un billón 178.4 mil millones de pesos, que representan 68.2 por ciento del total del presupuesto asignado para la operación de la administración pública.

Ejemplo del enorme costo operativo por pago de salarios y servicios personales es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que destina 97.9% de su presupuesto (292 mil 870 millones de pesos) a gasto corriente, y sólo 2.04% (6 mil 121 millones de pesos) a inversión física. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ejerce un presupuesto de 88 mil 358 millones de pesos, de los cuales, en similar condición a su homólogo el IMSS, destina 97.9% (86 mil 578 millones) a gasto corriente y sólo 2.01% (mil 780 millones de pesos) a equipamiento e infraestructura.

En la Comisión Federal de Electricidad (CFE) el gasto programable es de 358 mil millones de pesos, de los cuales 329 mil millones (91.9%) se destinan a gasto corriente u operativo, y sólo 28 mil millones de pesos (8.01%) a gasto de inversión

Este elevado gasto corriente mantiene a México como una de las naciones de Latinoamérica que menos invierte en educación, salud y desarrollo tecnológico, lo que explica la constante pérdida de posiciones en la escala internacional de competitividad y desarrollo humano. En los últimos diez años, nuestro país descendió del lugar 32 al 52, según el Foro Económico Mundial.

Ante el excesivo costo en adquisiciones, pago de salarios, compensaciones y servicios personales, el reciente recorte por 35 mil millones de pesos ordenado por la SHCP, significa únicamente 0.6% del total presupuestado en 2009 para gasto corriente.

A su vez, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apunta que con relación al PEF 2008, para el ejercicio 2009 se incrementó en 14.5% el gasto corriente ante la constante expansión del aparato burocrático, sus retabulaciones, compensaciones y bonos.

Ejemplos señalados de ello, son los casos de la SHCP que en 2009, ejerció 770 millones de pesos adicionales para pago de salarios, creación de plazas y otras medidas contingentes de carácter laboral. La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA), ejerció 334 millones más por conceptos similares. La Secretaría del Medio Ambiente incrementó su gasto corriente en 372 millones de pesos más y la Procuraduría General de la República realizó un gasto adicional de mil 301 millones de pesos.

Otro caso grave, es el de PEMEX donde el crecimiento desmedido en el gasto burocrático se observa directamente en los más de 32 mil empleados de confianza con n salarios sustancialmente superiores a los sindicalizados, además de contar con otras compensaciones, gastos de representación y préstamos. En los últimos seis años la plantilla laboral aumentó en cinco mil personas, de las cuales tres mil fueron contratados en forma definitiva y el resto por tiempo y obra determinada.²⁶⁹

En la Secretaría de Educación Pública, un millón 300 de maestros absorben 97.2% ciento del presupuesto total de 200.9 mil millones de pesos, en detrimento de la ampliación de la infraestructura e impulso de los programas educativos.

Es verdad que el 51% del gasto corriente anual del gobierno federal se destina al sufragio de la nómina del magisterio nacional, pero también lo es, que el resto del gasto corriente se elevó en 42% para los capítulos 1000, 2000 y 3000 del PEF durante la administración 2000 – 2006, a la vez que la Administración Pública es un aparato caro e ineficaz, en un panorama donde la elevación de las tasas o la creación de cargas son el manido y desgastado recurso gubernamental en un escenario donde la pobreza crece en forma exponencial, mientras el ingreso *per capita* disminuye en valores constantes y el aparato fiscal del gobierno es caro e ineficiente en muchos aspectos según señalamos y la política social no ha dejado de ser clientelar o bien utilizada como mecanismo de manejo político.

De acuerdo a la OCDE la baja productividad y deficiente preparación de los maestros mexicanos es uno de los principales factores del escaso aprovechamiento académico que nos mantiene en el último lugar del ranking mundial en comprensión de lectura, capacidad para resolver problemas, historia y geografía.

²⁶⁹ Periódico “La Crónica de Hoy”.- **José R. Castelazo: Evitar la burocracia en PEMEX**, Periódico La Crónica de Hoy, México, D. F. 31 de julio de 2008

A su vez, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) revela que hay más de 30 mil escuelas en condiciones deplorables —algunas sin servicios sanitarios— por falta de presupuesto. Además, el gobierno federal únicamente destina 0.4% del PIB a desarrollo de ciencia y tecnología, cuando en otros países como Brasil se destina anualmente el 0.87%; en España 0.9%.

La brecha es aún mayor con respecto a Estados Unidos (2.7), Japón (3.0) o Corea del Sur (2.3 por ciento).

En servicios de salud pública México también se encuentra fuera de contexto, pues apenas destina 6.6% del PIB, cuando en países como Afganistán se destinan recursos cifrados en 9.2% de su PIB, Botswana 7.1%, Brasil 7.5%, Colombia 7.3%, Costa Rica 7.7%, Cuba 7.8%, Argentina 9.8% y Canadá 10.1%..

Al ya de por sí oneroso gasto corriente, se agrega como otra práctica poco transparente que demuestra sesgo y ocultamiento, el manejo discrecional del presupuesto por parte de la SHCP que en forma indebida transfiere recursos a fondos, fideicomisos u otros programas para “tapar hoyos” o crear nuevas coordinaciones o instancias.

“Paraestatales como Pemex, el propio Instituto Federal Electoral y la Secretaría de la Función Pública continúan incrementado sus gastos en compensaciones, asesorías y servicios personales destinados a los altos mandos, gastos que se espera poder detectar en los análisis de la Cuenta Pública de los años precedentes a 2008...”²⁷⁰

El excesivo gasto corriente es un problema que se agrava año con año. Es imprescindible que el gobierno federal adopte políticas más sensibles, reduzca el gasto administrativo y establezca metas que reviertan esta proporción escandalosa, a la vez que es imprescindible la reorientación del gasto y modificar los criterios de política económica para 2010.

De poco o nada han servido algunos instrumentos emergentes como el financiamiento para la realización de obras para impulsar el crecimiento —que, de todas maneras tendrán que realizarse en el futuro— ocasionando con esa política un alto costo social que han tenido que pagar las capas más desprotegidas de la sociedad.

²⁷⁰ Declaración del Dip. MARTINEZ ORTEGA Antonio.- Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La reorientación del gasto presupuestal podrá estimular la demanda o invertirse en actividades que no repercutan en la inflación y, por lo tanto, no presionen los precios al alza. Tal planteamiento solo será teóricamente válido, cuando la capacidad productiva y la oferta este saturada, por lo que cualquier incremento de la demanda, significará un aumento de precios, para equilibrar la oferta y la demanda, con el nuevo nivel de circulante. Como es sabido, actualmente la capacidad productiva en nuestro país, esta muy por debajo de la capacidad instalada, por lo que un aumento en la demanda difícilmente generara tensiones inflacionarias.²⁷¹

Ese es exactamente el núcleo de la discusión: se optar por un presupuesto restrictivo o por un presupuesto expansivo como lo aprobó la Cámara de Diputados. Esa es la verdadera disputa entre el ejecutivo y el legislativo, además de redefinir el modelo y la política económica del país.

5.3. Agotamiento del esquema actual del federalismo fiscal

El federalismo fiscal actúa de dos maneras en nuestro sistema hacendario: por un lado es una fórmula de concurrencia a la conformación del ingreso nacional y por otro, es el mecanismo de redistribución del ingreso en forma compensatoria.

Hasta ahora, no se ha encontrado una fórmula ideal que posibilite la empatía entre el interés nacional y la expectativa de estados y municipios, a la vez que persiste un serio desequilibrio estructural que pulveriza cualquier intento de equilibrar de mejor forma el actual sistema de redistribución del ingreso nacional por el centralismo fiscal que es producto de la tradición tanto azteca como colonial, donde, desde los remotos antecedentes de las formas y sistemas de gobierno de lo que hoy es la República Mexicana, se aplicó un férreo control vertical, autoritario y con alto grado de centralización tanto en las formas de captación como de administración impositiva el cual es un criterio vigente hasta nuestros días.

Son añejas las discusiones surgidas en torno a este apasionante tema. Es de obligada referencia el ejemplo de la Alcabala, impuesto introducido por el sistema hacendario colonial sobre el tránsito de mercancías, derogado en 1892, pero que —por ser una forma directa e inmediata de captación—pasó casi un siglo para erradicarla por completo, pues todavía hasta la década de los 70 se practicaba en entidades como Guerrero y Oaxaca.

²⁷¹ HUERTA GONZÁLEZ Arturo.- *La economía política del estancamiento*, Ed. Diana, México, 2004, p. 119.

Por citar algunos, entre los temas de mayor discusión aún no zanjados se encuentran:

- Si las entidades federativas son las generadoras de la captación, por qué la Federación asume para sí misma el poder soberano de centralizar el ingreso nacional
- Toda vez que las entidades donde se extraen y procesan hidrocarburos son generadoras de riqueza, deberían tener trato especial en la distribución del ingreso y contar con regímenes especiales por la producción petrolera, aun cuando existe el arreglo con cuatro entidades: Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.
- La Federación ejerce una verdadera dictadura fiscal en la medida que ejerce la totalidad de la potestad legislativa, así como la competencia en materia tributaria y de recaudación. Deja a los estados conceptos de tipo tangencial que son poco significativos para su ingreso pues concentra las principales fuentes de ingreso
- Reducido margen de acción de los estados en materia fiscal
- Las fuentes de ingreso municipal están constreñidos al impuesto sobre la propiedad raíz y los derechos por la prestación de servicios públicos, lo cual es limitativo e insuficiente ante las necesidades y demandas sociales
- El mecanismo y fórmula para la asignación de participaciones fundado en el número de habitantes basado en los reportes de los censos y la captación impositiva, han sido causa de inquietud y desacuerdo entre las autoridades hacendaria y estatales
- La inequitatividad en los mecanismos de distribución de participaciones²⁷²
- Aun cuando en las dos últimas décadas se dan avances en cuanto a la composición del cálculo del ingreso en materia de redistribución y asignación del gasto, prevalecen los criterios discrecionales en cuanto a la asignación del gasto

²⁷² FLORES HERNÁNDEZ José Luis y CABALLERO DE LA ROSA Ricardo.- <<*Estrategias para Transformar la Coordinación Hacendaria y Renovar el Federalismo Fiscal*>> en **México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, El Trimestre Económico No. 83. F. C. E., México 1996, pp. 151 – 164

- La presencia de intereses de índole político, así como prácticas de discriminación por la presencia de distintas tendencias políticas antagónicas entre los niveles federal y estatales
- El escaso criterio en la asignación de recursos para aplicar medidas anticíclicas ante la movilidad potencial de la mano de obra, lo cual condice a la poca efectividad de los programas de empleo temporal y, por tanto, de redistribución del ingreso
- La centralización y carácter nacional de los programas de redistribución y combate a la pobreza que inhiben y pulverizan la actividad de los estados al respecto
- La imposibilidad de los gobiernos estatales y municipales para emitir instrumentos de deuda de mediano y largo plazos para el financiamiento de obras de infraestructura²⁷³

Todo lo anterior conlleva a una realidad indiscutible:

- 1) el federalismo fiscal mexicano está sostenido por una estructura rebasada por la escasez de recursos, el agotamiento de las fuentes de ingreso, el excesivo centralismo y la incapacidad creativa para proponer alternativas;
- 2) es persistente la debilidad financiera de los estados y municipios ante una política fiscal restrictiva que los impele a una cada vez mayor dependencia del esquema de participaciones;
- 3) los pasivos laborales en los tres niveles de gobierno, pero sobre todo en entidades federativas y ayuntamientos afectan y acosan las posibilidades de financiar infraestructura social y económica;
- 4) incapacidad de los estados y municipios para atender las necesidades sociales básicas, servicios con niveles de suficiencia y eficacia;
- 5) la desvinculación entre el Ejecutivo, el Legislativo y las entidades federativas al momento de fijar las prioridades de las políticas de desarrollo regional, lo que se refleja en una serie de asignaciones que quedan a cargo de los criterios de las dependencias federales ejecutoras del gasto;
- 6) la insuficiencia y deficiencia en la recaudación que motivan mermas y evasión impositivas, lo cual redundará en menores posibilidades de ampliar las bases de cálculo para las participaciones.

²⁷³ SENADO DE LA REPÚBLICA – Op. Cit., nota 65, p. 54

Dicha realidad conlleva a la afirmación de que los instrumentos del federalismo fiscal mexicano se encuentran sometidos a un proceso de desgaste y agotamiento.

A su vez, la OCDE en su estudio sobre la economía y competitividad sobre México, recientemente plantea las siguientes recomendaciones:

“Primero, por el lado del ingreso, resulta importante que los estados y los gobiernos locales compartan el esfuerzo por aumentar la recaudación a nivel nacional. Así, sería necesario que aumentaran los impuestos para financiar parte del nuevo gasto, de forma que los usuarios directos asuman parte de los costos. Con esta medida se aumentaría la responsabilidad.

“Segundo, por el lado del gasto, existe poco control acerca de cómo se utilizan los recursos adicionales para inversión recientemente transferidos a los gobiernos subnacionales. Debido a que los montos son sustanciales, aumentar la rendición de cuentas a nivel subnacional ha ganado importancia. También sería útil que los contribuyentes (y, por tanto, electores) contaran con una mejor información acerca de las responsabilidades (y rendición de cuentas) de los diversos niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos...”²⁷⁴

5.4. Fracaso de la política impuesta por el Fondo Monetario Internacional

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo 2008 (BID), “América Latina y el Caribe es la región con la distribución de ingresos más desigual del mundo, como consecuencia de una distribución desigual de activos personales y físicos, así como de diferencias en el acceso a mercados y servicios clave...”²⁷⁵

“...la pobreza, las deficiencias en el acceso a la atención de la salud, los bajos resultados en el área educativa, las malas condiciones de trabajo y la falta de representación política son más la norma que la excepción para grandes grupos poblacionales. Las desigualdades en estos campos han sido un factor importante en las tensiones sociales que ha sufrido la región a lo largo de su historia. No obstante, otro ingrediente decisivo de esas tensiones sociales es la existencia de fuerzas tradicionales de exclusión que

²⁷⁴ OCDE.- *Reporte sobre la competitividad en México*, 2008

²⁷⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.- *Informe sobre el Progreso Económico y Social de Latinoamérica*, capítulo 2, Washington D. C., 2009

hacen que los resultados se vean aún más deteriorados para ciertos grupos. Los segmentos de la población que generalmente se encuentran en el lado "desfavorecido" de la distribución de los resultados pueden identificarse en gran medida sobre la base de características visibles tales como origen étnico, raza, género y discapacidad física..."²⁷⁶

El Fondo Monetario Internacional (FMI), obliga a las naciones a mantener y garantizar, la solidez fiscal, monetaria y bancaria. Los países se comprometen a cumplir una serie de condicionantes en cuanto a gasto público, presupuesto, metas fiscales, reformas estructurales, así como la orientación del gasto público, para posibilitar un saludable comportamiento macroeconómico.

Como contraparte, la pertenencia al FMI posibilita el acceso a crédito para las naciones, mediante diversos fondos o bien a través de la colocación de de bonos de deuda soberana en los mercados mundiales, pero de ninguna manera coadyuva ni auxilia a sus miembros en tiempos críticos o de turbulencia en el sistema financiero internacional, con lo cual los países quedan a la deriva en cuanto a la toma de decisiones para atemperar las crisis que son recurrentes.²⁷⁷

Su carta constitutiva dispuso que sus fines principales fuesen:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del Comercio Internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria, procurando que los países miembros mantengan regimenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- Contribuir al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, eliminando las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial.
- Infundir confianza a los países miembros proporcionándoles créditos temporales, para darles así oportunidad de que se corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

²⁷⁶ Idem

²⁷⁷ MONTILLA Florencia.- *El Fondo Monetario Internacional*. www.zonaeconomica.org 2007

- Acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pago de los países miembros.

Los Estados Unidos es la nación con más peso en el órgano de gobierno del Fondo, toda vez que aporta el 17.5% anual de los recursos totales de esta institución cuya política crediticia está sustentada en los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP), establecidos en 1962, que abarcan a 11 participantes (los gobiernos o bancos centrales de los diez países industrializados y Suiza y los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP), establecidos en 1997, con 25 países e instituciones participantes.²⁷⁸

La política crediticia del FMI es condicional, toda vez que los receptores del fondeo que oferta va asociado al cumplimiento de determinadas medidas de política económica, metas de desempeño, compromisos de política económica, reestructuración y hasta cambios políticos incluidos en la carta de intención.

La creación del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo mejor conocido como Banco Mundial (World Bank), fueron recomendaciones de John Maynard Keynes, quien también ideó la intervención estatal y el gasto de inversión para favorecer el empleo como medidas anticíclicas que introdujo el gobierno del Presidente Roosevelt. La idea original fue ampliar a nivel mundial el concepto de que si el gobierno controla el gasto público en relación con el ingreso, el gobierno podría lograr hacer del empleo una variable dependiente del sistema económico vía la inversión pública. Para ello, cada país miembro se establecieron el patrón oro, el dólar norteamericano y la libra esterlina como moneda fuerte para transacciones internacionales, así como el compromiso de cada nación de mantener estable la fluctuación de su respectiva moneda y con una variación de hasta 1% anual por ajuste respecto de las demás a la vez que el FMI actuaría como organismo regulador y compensador en caso necesario.²⁷⁹

Formalizado en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, el orden financiero que estableció fue rebasado y mostró su anacronismo en la actual crisis financiera global, cuya magnitud es incalculable y mostró la fragilidad de este organismo, así como su incapacidad, a la vez que también mostró la volatilidad de los capitales y la imposibilidad de las economías nacionales para detener o aminorar las circunstancias que actúan en la economía global. De ahí las voces que alientan la creación de un nuevo orden mundial acorde a la realidad financiera internacional.

²⁷⁸ Idem

²⁷⁹ GALBRAITH John Kenneth. *El dinero*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1983, pp. 295 – 310

En consecuencia, las críticas contra el FMI arrecian en distintos foros y se centran en varios conceptos de los cuales son destacables los siguientes:

- El manejo restrictivo y condicionado para el suministro de crédito a los países en vías de desarrollo; las prácticas descapitalizadas para el pago de los servicios de deuda, por el efecto regresivo, el impacto en la distribución del ingreso, el empobrecimiento y la merma para la implantación de las políticas sociales.²⁸⁰
- Las condiciones obligan a los países a renunciar a sus políticas de protección a empresas e intereses nacionales y a abrir rápidamente sus economías, especialmente en el sector financiero, a la propiedad extranjera.
- El doble discurso que insiste por un lado en que los gobiernos se apeguen a estrictas reglas de mercado y no gasten dinero en auxiliar instituciones financieras o compañías nacionales, pero por otro exige que sean los gobiernos los que paguen los préstamos obtenidos de bancos internacionales, incluidas las enormes deudas del sector privado, con lo cual los bancos extranjeros obtienen subsidios que redundan en encubrir sus errores, mientras los bancos y empresas nacionales son obligados a dar quiebra.
- El aumento de las tasas de interés, la restricción del crédito, el recorte de gastos gubernamentales y la contracción inducida de la economía en general están fuera de lugar en Asia, ya que fueron diseñadas para países (en especial de América Latina) que enfrentaban problemas diferentes, como altos déficit presupuestales y enormes deudas externas originadas en el sector público. Aplicadas en Asia oriental, tales reglas son contraproducentes, ya que los problemas están centrados en el sector privado.
- La imprevisión de las prácticas especulativas que causaron el colapso de las monedas y las bolsas de valores, lo cual llevó a la ruina a numerosas empresas con altos niveles de deuda externas y bancos con elevadas proporciones de créditos al consumo o directos a sectores poco productivos en cartera vencida y mora.
- La inflexibilidad de las políticas y procedimientos del FMI, su falta de sensibilidad acerca del contexto político y económico de cada país.

²⁸⁰ MONTILLA Florencia.- op. cit., nota 277

- La incongruencia que exige a los países miembros prácticas favorables de apertura, transparencia, descentralización e innovación, contra las prácticas contrarias que realiza el FMI, así como el escaso margen de negociación y supervisión sujeta a profesionales independientes, muchas veces no interiorizados con el concepto mismo de los proyectos.²⁸¹

Estos aspectos fueron implantados y sostenidos desde la década de los 80, lo cual atrajo como consecuencias devastadoras y de empobrecimiento en Latinoamérica donde la descapitalización provocada por procesos de hiperinflación y altos costos por el servicio de la deuda, la contracción del gasto, el abandono de las políticas sociales, la desaceleración del desarrollo económico y social, merma en la industrialización, crea escenarios de inestabilidad, fuga de capitales, devaluación, desempleo y crecimiento geométrico del precarismo.

Aunado a ello, la adopción de las políticas proclamadas por el neoliberalismo en los 90, la crisis del estado de bienestar y el crecimiento demográfico, implicaron aumentos de la desigualdad, junto con la desaparición o restricción de los sistemas de apoyo social otorgadas por el Estado, o bien sup paulatina sobresaturación y estancamiento, dan por resultado una de las crisis más severas que enfrenta el país.

Por otra parte, los modelos de política de industrialización para la sustitución de importaciones de algunos países en desarrollo presentaban ya anomalías al subsidiarse costos de manufactura y ventas más caros internamente, por medio de mercados cautivos, en relación a los costos y precios externos.

Las recesiones en varios países latinoamericanos a fines de la década del noventa y crisis financieras como la de Argentina a finales de 2001, son presentadas como pruebas del fracaso de las "recetas" del Fondo Monetario Internacional, por cuanto esos países determinaron su política económica bajo las recomendaciones del organismo.

En México, el seguimiento puntual de sus políticas tuvo dos momentos históricos de alto impacto que implicaron el llamado cambio estructural en la crisis de 1982 – 1983 y la llamada del "error de diciembre" de 1994 – 1995, a través de la organización y entrega de cuantiosos paquetes financieros. En la presente crisis, un poco más maquillada y cuando la devaluación del peso es superior al 30%, le gobierno mexicano ha recurrido nuevamente al endeudamiento inicia una etapa nueva de dependencia e influencia poderosa en el manejo de las finanzas nacionales.

²⁸¹ STIGLITZ JOSEPH, ex-Economista Jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía 2001, En MONTILLA Florencia op. cit., 277

The World Economic Forum (WEF), cuyas siglas, traducida al español es Foro Económico Mundial (FEM), publicó recientemente²⁸² su reporte sobre competitividad en México 2009²⁸³, expresa entre otros aspectos, las fortalezas de nuestro país entre las que destaca el tamaño de su mercado, buenas bases macroeconómicas, un sector privado sofisticado, así como una estructura de producción diversificada, pero se presenta en un momento crítico dada la agenda "... de reformas nacionales y las perspectivas económicas mundiales difíciles..."²⁸⁴

*"En vista del contexto actual, una de las mayores crisis económicas de las últimas décadas, es aún más importante que el gobierno de México y el sector privado participen en la definición y la implementación de una agenda para la competitividad, con el fin de]... asegurar un crecimiento sostenible y el bienestar de los mexicanos a largo plazo..."*²⁸⁵

México ocupa el lugar 60 de 134 países, en el Índice de Competitividad Global 2008- 2009, por debajo de Chile, Puerto Rico, Jamaica, Costa Rica, Uruguay y Panamá. Entre las debilidades de nuestro país —según el reporte aludido— están la escasa calidad de sus instituciones públicas, la corrupción, un mercado de bienes de consumo sobrevalorado, disfuncionalidad en el mercado laboral, bajo nivel de educación y un menor nivel en el potencial de innovación.

La fuente mencionada destaca también que en cuanto a la implantación de nuevas tecnologías de información y comunicación, donde Dinamarca y Suecia son las naciones que destacan como puntales. En Latinoamérica, los países señalados por el FEM como los más atractivos para invertir son Chile, Brasil y Colombia.

5.5. Reformar el sistema tributario, ¿hacia dónde?

Desde los años 70 la crisis de deuda, de los persistentes saldos negativos en la balanza de pagos, los períodos de hiperinflación son los antecedentes que sirven de marco para la ineficiencia y regresividad de los mecanismos de gasto público y de tributación.

La política fiscal se erosiona por los períodos cíclicos que fomentan la inestabilidad macroeconómica. Aun cuando las reformas fiscales de 2001 y 2007 posibilitaron ciertas mejoras pero no lograron un cambio estructural ni de fondo, que en caso de un "período crítico como el actual no impedirá" complicaciones en el sistema fiscal.

²⁸² Junio 2009

²⁸³ Periódico "La Jornada".- *México en el lugar 60 de competitividad*, 22 de junio de 2009

²⁸⁴ Posición de Klaus Schwab, fundador y presidente del Foro Económico Mundial.

²⁸⁵ Idem

El desafío fiscal consiste en consolidar los avances recientes en cuanto a la solvencia fiscal y reducir los efectos de las medidas fiscales en los períodos cíclicos como la inflación o el excesivo endeudamiento, cuya dolorosa México vivió en los 80 y entre 1994 – 1995, o bien los casos de hiperinflación sucedidos en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú a finales de la década de los 80.

Los persistentes problemas subyacentes de solvencia se agravan a causa de la naturaleza marcadamente cíclica de la política fiscal en la región. A diferencia de la situación de los países desarrollados, en América Latina la política fiscal tiende a ser expansionista durante las épocas de crecimiento económico y contractiva durante períodos recesivos.

Desde hace casi diez años, provenientes de distintos foros y personalidades, se multiplican las voces que proclaman la necesidad de una reforma hacendaria en dos sentidos, la tendencia que expresa la necesidad de impulsar una reforma del sistema tributario, por sus desequilibrios respecto de los estándares de la comunidad internacional y una segunda tendencia, que manifiesta la instauración de una reforma hacendaria integral que contemple una política redistributiva del ingreso más equilibrada, enfocada no sólo al abatimiento de la pobreza extrema, sino también a garantizar mejores condiciones a la clase media.

5.5.1. La tendencia hacia una reforma tributaria

En opinión de un vasto sector, la impresión generalizada es que las últimas reformas al sistema hacendario sólo han servido para incrementar las cargas impositivas. La más reciente (2007), creó dos nuevos impuestos que han sido ampliamente reprobados por diversos sectores, debido inclusive a su inconstitucionalidad, generadores de doble tributación, como es el caso del IETU y el concerniente a los depósitos en efectivo, según fue analizado en el capítulo anterior.

Sin embargo la totalidad de los especialistas coinciden en lo impostergable de una reforma tributaria para reducir distorsiones e incrementar el ingreso. Su punto de vista, parte del supuesto que mientras el resto de los países miembros de la OCDE tienen tasas impositivas más elevadas que el nuestro, basadas en el criterio de una recaudación más amplia para el financiamiento del gasto y, sobre todo, destinar mayores importes y sostener los ya muy onerosos programas de educación, seguridad social, así como los pasivos laborales y la amortización de proyectos de infraestructura.

Tal argumentación sostiene además que cada seis años el discurso en materia fiscal ha sido el mismo, cuando menos desde 1988 hasta la fecha, —y todos están de acuerdo con ese principio— sobre la necesidad de una reforma tributaria fundada en ampliar la base de contribuyentes y aumentar la recaudación, pero el escenario se complica ante la imposibilidad de lograrlo en la práctica.

Durante décadas el servicio de la deuda externa, así como el desarrollo y los programas sociales, se han financiado con los ingresos provenientes de la exportación petrolera; y la dependencia de esta entrada ha sido la tabla de salvación para evitar el naufragio de las finanzas nacionales, pero ello no será permanente. Esto es, el gran financiamiento, procede de una fuente que ha generado círculos viciosos en cuanto al destino de este elemento de riqueza nacional, pero los efectos de la descapitalización para pagar lo impagable, han sido devastadores pues tenemos un país con atrasos, obsolescencia tecnológica, pasivos sociales muy elevados que ha sido imposible reducir y el gobierno federal carece de recursos para enfrentar este doloroso panorama.

El presupuesto anual (PEF) anualmente enfrenta la presión que representa los incrementos de la demanda de salud pública, educativa, el abatimiento de la pobreza. Si en el nivel federal se presenta tal problema, en las entidades federativas, la disyuntiva estriba entre destinar algún remanente a la inversión pública o bien a sufragar los incrementos salariales al magisterio, por citar un ejemplo presente.

Esta tesis es sostenida también por Pablo Sandoval Cabrera, quien señala la ausencia en la Propuesta de la Reforma Hacendaría, sobre reformas ambientales, agregó así que la propuesta en general no mejora la distribución del gasto con criterio de justicia social, porque el 82% del gasto va a la manutención del Estado y solo el 18% es invertido en infraestructura. El pago de nómina y pensiones representa el 13% del gasto programable lo cual es un desequilibrio, y merma la posibilidad al gasto en educación, salud y desarrollo social.²⁸⁶

A su vez, la SHCP sostiene que la Reforma hacendaria se debe basar sobre los postulados siguientes:

- Sentar las bases para alcanzar una estructura tributaria robusta que permita con el tiempo sustituir a los ingresos petroleros

²⁸⁶ SANDOVAL CARRERA Pablo.- *Seminario sobre las Reformas Integrales a la Hacienda Pública del Gobierno del Federal*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. México 2009

- Enfrentar los compromisos adquiridos, en especial de seguridad social, y satisfacer las necesidades urgentes de infraestructura social y económica, para lo cual se apoya en cuatro bases fundamentales: Recaudación, Federalismo, Gasto y evitar la evasión y elusión.

Para lograrlo la autoridad hacendaria pretende:

1. Recaudación

“Mejorar la competitividad de la economía, aumentando al mismo tiempo la recaudación, a través de instrumentos tributarios flexibles y neutrales, capaces de adaptarse a las necesidades de recursos con efectividad, equidad y proporcionalidad.

“Será inevitable realizar reformas estructurales al sistema tributario, debido a que los avances en materia de administración tributaria, por si solos, no podrán generar los ingresos adicionales requeridos. En la medida en que los impuestos sean de aplicación generalizada y de base amplia, el combate a la evasión será más eficaz.

2. Federalismo

“A través de la Reforma, la relación entre el Gobierno Federal y los Estados permitirá el fortalecimiento de la hacienda pública de las Entidades sin detrimento de las finanzas del Gobierno Federal.

“Conforme a lo anterior se requiere revisar los esquemas de transferencias federales y aumentar las responsabilidades y las potestades tributarias de las entidades.

3. Elevar la calidad del gasto

“La Reforma deberá contener elementos encaminados a que el contribuyente este seguro del buen uso de los recursos recaudados.

“Para ello, son necesarias llevar a cabo varias acciones:

Incrementar la calidad del gasto, a través de mecanismos de evaluación del gasto:

- *Planeación de largo plazo a través de presupuestos plurianuales de inversión.*
- *Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.*
- *Mejorar la asignación de los recursos públicos en los proyectos de inversión.*

4. *Evitar la evasión y elusión*

“Como mecanismo para aumentar la recaudación, la Reforma debe avanzar en la simplificación del régimen tributario, así como su mejora y modernización administrativa.

“En este sentido, la administración tributaria deberá encaminar sus acciones a incrementar el número de contribuyentes registrados a través del trabajo conjunto de las entidades federativas (incluido el ambulante); impulsar los medios de pago electrónico y focalizar los programas de auditoría...”²⁸⁷

Sin duda lo anterior constituye más un código de buenas intenciones que son insuficientes ante la magnitud de los problemas financieros y de distribución del ingreso que agobian al país, ya que de acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) concluyó con esta interesante tesis:

“...En cuanto a la incidencia se ve que el IEPS aplicado a bebidas alcohólicas y tabaco es regresivo ya que afecta más a los hogares más pobres. Este resultado hay que tomarlo con cautela ya que la incidencia del IEPS en bebidas alcohólicas y tabaco se encuentra subestimada en razón de la omisión del consumo de estos productos en restaurantes y bares. En cuanto a la incidencia del IEPS sobre productos petrolíferos se ve claramente que este impuesto es progresivo, y este resultado hace que la incidencia del IEPS total sea progresiva.

[...]

“...la tasa cero en alimentos y medicinas genera neutralidad en el impuesto al consumo en la actualidad. Se evidenció también que cualquier modificación tiene implicaciones en la distribución de la carga del IVA. Particularmente, la propuesta del gobierno federal generaría regresividad en el IVA.

²⁸⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.- op. cit., nota 253, pp. 12 – 18

“Un escenario interesante, por las consideraciones técnico-jurídicas y económicas hechas en este estudio, sería la consideración de la exención del impuesto en los bienes que hoy están exentos, pues su impacto regresivo sería menor y permitiría un incremento en la recaudación considerable. Quedará pendiente, en cualquier caso, atacar el problema de la evasión y el sector informal, que invariablemente disminuyen los impactos de los incrementos impositivos, cuando no se atienden en forma categórica a la cuestión de la eficacia y eficiencia de la administración tributaria...”²⁸⁸

5.5.2. Una reforma hacendaria con objeto redistributivo

El tema ha tenido una gran resonancia tanto por las expectativas como por el pasivo social que vive el país. Como antecedente de esta tendencia, se encuentra el pronunciamiento realizado en 2005 por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), institución que fue clara respecto del requerimiento de fortalecer las finanzas públicas para promover salud, vivienda y educación.²⁸⁹

El entonces Secretario de Desarrollo Social del GDF, sostuvo la tesis de que era necesaria una nueva política redistributiva por parte del Estado, puesto que, siendo el Distrito Federal la entidad con mayor contribución del ingreso impositivo nacional vía ingresos fiscales, recibe cada vez menos participaciones.²⁹⁰

En la ciudad más grande y conflictiva del mundo, además de los problemas de seguridad pública y convivencia social, abatir los niveles de desigualdad social que imperan, significa promover mejores condiciones para *“...3 millones de personas en pobreza extrema y cuyo atraso social impide su desarrollo económico...”*²⁹¹

La política social del Gobierno del Distrito Federal se reestructuró a partir de 2001 con el fin de otorgar acceso universal a educación, alimentación, vivienda y otros satisfactores, el Programa Integrado Territorial benefició en 2005 a un millón 800 mil personas y con un presupuesto de 5 mil 452 millones de pesos, operado a través de 886 unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación en las que reside 72% de la población del Distrito Federal.

Los apoyos otorgados por el gobierno capitalino se orientaron a alimentación, educación, vivienda, proyectos productivos, apoyo a personas con discapacidad y pensión universal a adultos mayores.

²⁸⁸ REVILLA Eduardo y ZAMUDIO Andrés.- op. cit., nota 255, p. 17

²⁸⁹ EBRARD CASAUBON Marcelo.- en Periódico **“La Jornada”**.- *“Urge una política redistributiva del ingreso”*, 9 de mayo de 2005

²⁹⁰ Idem

²⁹¹ Idem

Tales beneficios se sostienen hasta ahora, con un esquema de financiamiento donde el Gobierno del Distrito Federal soporta casi el 89% de su costo con recursos propios, en un marco donde la ciudad de México se queja de ser poco favorecida por el actual sistema de distribución del federalismo fiscal existente, de ahí la tesis de aumentar la capacidad redistributiva del Estado, pues cuando ésta se restringe los instrumentos del Estado sólo sirven para corregir los desequilibrios extremos.

Desde hace cuatro años, el GDF hizo un señalamiento concluyente: las limitaciones impuestas por algunos organismos financieros internacionales acerca de las políticas nativas en cuanto a distribución del ingreso, toda vez que tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial recomiendan que la política social de los gobiernos se dirija a la atención preferente a personas en condiciones extremas y se deje al mercado la solución del resto de las necesidades de la población.

Tal enfoque es segregacionista y marginalista, pues no ataca de fondo la causa que proviene de aspectos salariales o bien de índole fiscal, a la vez persiste en dejar intactos los defectos de la distribución del ingreso. Por un lado se busca atacar la pobreza y favorecer la distribución del ingreso, con medidas de ajuste y sobrevaloración impositiva e impone reglas sobre el manejo macroeconómico, pero no toca los aspectos estructurales que aquejan al sistema productivo y comercial de las naciones.

En un sentido similar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Latinoamérica necesita una política fiscal más redistributiva para lograr reducir los elevados niveles de desigualdad.²⁹²

*“...la región logró disminuir los niveles de pobreza durante la última década, pero no ha hecho frente a un asunto “mucho más difícil”: la reducción en la desigualdad de ingresos y oportunidades.
[...]*

*“Latinoamérica no ha construido las bases necesarias para lograr ese objetivo [...] la generación de “programas de pobreza” que se pusieron en marcha durante la pasada década, como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o Juntos en Perú, ha alcanzado su techo y es necesario ir un paso más allá...
[...]*

²⁹² Periódico “La Nación”.- Santiago Levy: *América Latina en crisis*. Caracas, Venezuela, 9 de marzo de 2009.

“Bolsa Familia, llega ahora a unos 11 millones de hogares brasileños, mientras que Oportunidades alcanza a unos cinco millones de hogares mexicanos, con lo que han alcanzado ya a casi todas las familias que viven en la pobreza extrema... el problema, es que esos programas pueden lograr <<cierta redistribución, pero no mucha>>...”

“En la mayoría de los países de la región esas iniciativas han logrado redistribuir alrededor del 0,5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), que va a parar a en torno al 20 o el 25 por ciento de la población en escenarios donde ese fenómeno convive, además, con unos sistemas fiscales <<que no son muy redistributivos>>...”

“Las naciones latinoamericanas, tienen una ‘incapacidad estructural’ para cobrar impuestos a los hogares con mayor poder adquisitivo y transferir los ingresos a los hogares de más bajos ingresos, lo que explicaría que la región no haya avanzado en su lucha contra el desafío de la desigualdad...”²⁹³

Esta preocupación es compartida por la OCDE, que coincide en que la política fiscal de la región no es lo suficientemente redistributiva, lo cual lleva a la elección de líderes como Evo Morales en Bolivia o Hugo Chávez en Venezuela y la incapacidad para combatir la desigualdad *“...puede que sea una de las explicaciones de estos cambios radicales... de ahí la necesidad de utilizar la política fiscal como una herramienta de desarrollo [...] La región necesita mejorar la calidad de sus sistemas educativos, [pues] alrededor del 4% del gasto de Latinoamérica se destina a educación, un porcentaje bastante similar al de otros países de la OCDE...”²⁹⁴*

Esta preocupación es presente en distintas naciones pues el G5, constituido por Brasil, China, India, México y Sudáfrica, en el marco de la Reunión internacional del grupo de países industrializados conocida como G8, externó su preocupación por impulsar una mejor redistribución de la riqueza y en su comunicado conjunto expresó:

“Reafirmamos nuestro compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de contribuir a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo social y la justicia a escala global. En este sentido, considerando la amenaza del impacto social que pueden ocasionar las crisis financieras y económicas globales, instamos a los países desarrollados para que cumplan de forma inmediata con el compromiso existente de destinar el 0.7% de su producto interno bruto a la asistencia oficial para los países en desarrollo.”

²⁹³ Idem

²⁹⁴ SANTISO Javier, Economista en Jefe para temas de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Periódico “La Nación”, Caracas, Venezuela, 9 de marzo de 2009

“Asimismo, enfatizamos la importancia de implementar los resultados de las principales Cumbres Mundiales, especialmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Consenso de Monterrey y el Plan de Implementación de Johannesburgo. Esto también es una condición necesaria para la recuperación global.

“Enfatizamos la necesidad de los países en desarrollo de fortalecer su coordinación y colaboración en cuestiones globales pendientes, y pedir a sus gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores involucrados a que apoyen de manera enérgica la cooperación Sur-Sur y trilateral, haciendo pleno uso de los mecanismos existentes para profundizar la cooperación en todos los campos. La cooperación Sur- Sur ampliada puede complementar pero no sustituir la cooperación Norte-Sur...”²⁹⁵

De lo anterior se desprende, que durante los últimos años, México ha pasado por difíciles situaciones económicas en las que, si bien es cierto, se logró reducir la inflación, no menos cierto es que día con día, se agranda mas la brecha entre ricos y pobres. Esto hace urgente que tanto el gobierno como toda la sociedad civil, logremos implementar una **Reforma Fiscal** con carácter redistributivo, que permita entre otros, el acceso a la vivienda, el alimento y la educación.

En la labor educativa, quiero destacar el compromiso que la UNAM tiene con todo el pueblo de México y que obliga a que todos los universitarios, demos lo mejor de nosotros, para que siga siendo un a de las mejores instituciones académicas del mundo, y por tanto la forjadora de los profesionales que requiere el país. Para ello, es impostergable, que se genere desarrollo con justa o mas equitativa distribución del ingreso.

²⁹⁵ GRUPO G5.- **Declaración Política**, L’Aquila, Italia, julio 8 de 2009 www.Grupodeloscinco.com

CONCLUSIÓN

NECESIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA INTEGRAL CON ENFOQUE REDISTRIBUTIVO

1.- Después de analizar la complejidad del problema de la distribución del ingreso y abonar la tesis de que México es un país con altos niveles de desigualdad y pobreza arribamos a la conclusión de que más que pensar en el incremento de las tasas impositivas, o bien tejer parches al sistema hacendario, se requiere una reforma estructural, que contemple:

- a. mejorar las prácticas administrativas del gobierno federal y abaratar el costo de la estructura administrativa fiscal
- b. mejorar los mecanismos de distribución del ingreso, con base en una mayor recaudación de los impuestos indirectos mejor conocidos, como impuestos al consumo
- c. impulsar una reforma de fondo en el federalismo fiscal
- d. impulsar los programas de desarrollo social con una óptica moderna y convertirlos en políticas públicas evaluables y con mejora continua
- e. analizar y modernizar en su conjunto el *corpus* legal hacendario y fiscal, mejorando la legislación y los preceptos, para alinearlos con la realidad social
- f. revisar las políticas crediticias y someter al sistema bancario a una disciplina que reduzca las prácticas usureras del crédito al consumo
- g. proponer un nuevo sistema impositivo y hacer realidad el principio de desgravar la pobreza

En otro orden, si la intención es no gravar más a los consumidores, sería conveniente una verdadera reforma del impuesto sobre la renta destinado a sectores que se ha demostrado en la práctica tienen enormes utilidades, como es el caso concreto de las operaciones de bolsa.

El enfoque redistributivo consiste en que la política tributaria, tenga un enfoque claro para reducir los enormes niveles de desigualdad que persisten en el país.

La sensatez de una reforma fiscal integral tendiente a mejorar las condiciones económicas del país, tendrá que partir de eliminar deficiencias, altos costos gubernamentales y proveer una canasta básica al alcance de la población con menores ingresos.

2.- La transformación del sistema hacendario mexicano tendrá que partir de puntos estructurales como los que se mencionan a continuación.

1. Ampliar y diversificar la base de los causantes para crecer el ingreso público a tasas similares a las de los países miembros de la OCDE
2. Disminuir la dependencia de los ingresos petroleros que pasó del 29 al 40% e impulsar un gravamen de mayor equitatividad
3. Reducir el costo de la captación y administración tributaria en México
4. Aplicar medidas para combatir la evasión y elusión con criterios alejados de la coerción y más de convencimiento
5. Impulsar mecanismos modernos de auditoría; redimensionar el concepto del control y estructurar novedosos sistemas que faciliten a los causantes la resolución de los problemas jurídico – contenciosos que alargan los juicios y evitan una captación mayor
6. Disminuir el gasto corriente del gobierno federal, suprimir dependencias duplicatorias y elevar la tecnificación e innovación para sistematizar procesos y operaciones, además de reducir márgenes de discrecionalidad administrativa
7. Elevar la eficiencia e impacto de los programas federales para el combate a la pobreza extrema y descentralizar el gasto
8. Reestructurar el sistema presupuestario mexicano
9. Aplicar mejores sistemas de adquisiciones y contrataciones con el fin de promover la eficacia y la productividad
10. Fortalecer las finanzas municipales y estatales, mediante la descentralización del gasto, fomentar los procesos de mejora regulatoria y fiscal, hasta lograr un justo equilibrio fiscal entre los tres niveles de gobierno

11. Disminuir el alto nivel de costos tributarios para lograr una tasa mínima, mediante la desaparición de los regímenes de excepción y especiales.

La reforma fiscal o tributaria, es indispensable para dotar al estado mexicano de los recursos para su combate para una necesaria distribución de la riqueza. Es por ello que México debe de incrementar su recaudación tributaria para mejorar entre otros la infraestructura pública (Salud, educación, agua, vivienda) que le permita realizar programas para una mejor distribución del ingreso. En regiones en que no se cuenta con la intervención del estado, se continuara ensanchando la brecha de ingresos.

En consecuencia, el estado mexicano debe de preocuparse por mejorar el funcionamiento del sistema financiero interno y asegurar que dicho sistema alcance plenamente su potencial para respaldar inversiones productivas, y lograr mejores niveles de distribución del ingreso.

3.- Desde hace una década, diversos autores, investigadores y analistas coinciden en la necesidad de realizar una reforma estructural en los temas fiscal, laboral y de mejora regulatoria.

Efectivamente, en un mundo globalizado el país ha retrocedido en su nivel de competitividad. Tan sólo en el decenio 1998 – 2008, pasó del lugar 13 al puesto 52.²⁹⁶

El riesgo de no realizar la reforma hacendaria implica que de persistir la situación actual, ello será detonante de un problema social pues es pública la consecuencia de la injusta distribución del ingreso, acompañado de un raquítico crecimiento del PIB, así como del empleo formal, un grave deterioro del medio ambiente, una impunidad que desacredita las instituciones judiciales, y una cada vez más grande corrupción.

En el pasado, para Benito Juárez, las prioridades le fueron impuestas por eventos imposibles de controlar, como lo fue la intervención francesa.

Para Lázaro Cárdenas, de los pocos presidentes que lucharon por una mejor distribución del ingreso, intentó lograr, la modificación de la estructura social a través de la reforma Agraria.

²⁹⁶ REZA Adolfo.- CONCAMIN.- *Foro Perspectiva Empresarial Innovación 2010. León Gto.*, 23 febrero 2008

Para Miguel Alemán, antes que pensar en la distribución del ingreso, consideró que lo sustantivo, era establecer políticas gubernamentales en apoyo a gran capital para modernizar al país, y de manera indirecta, hacer negocios personales.

A partir de este momento, la historia de los sexenios, posteriores giró en torno de temas, la mayoría de ellos económicos, que en busca de posesionar a México en una globalización, provocaron una grave desigualdad, que se ha venido acrecentando día con día, lo que nos conlleva a instrumentar nuevas políticas, para la distribución del ingreso, que de no hacerlas nos pueden llevar a un estallido social.

El principio de igualdad, es una idea muy antigua, es también una idea muy persistente. La reafirmación de la igualdad humana, siempre ha sido un tema recurrente en todas las civilizaciones, considerándose como un valor ético fundamental de la humanidad, que jamás se alcanzará con una distribución injusta del ingreso.

En la medida que se consolidó el capitalismo, la lucha por la igualdad, se dio en diversos campos, abarcando cada vez más los aspectos sociales y económicos. En la actualidad, existen muchas corrientes del pensamiento que exigen la igualdad plena de ingresos y de oportunidades y que tienen una lucha sistemática y estructural contra las desigualdades económicas.

Sin embargo, es indiscutible que el principal desafío social y político, del siglo XXI es la búsqueda de una mejor distribución del ingreso, para combatir la pobreza. Es de destacar, que en la actualidad, el crecimiento económico, en particular, la actividad económica mundial, es la más elevada de la historia, sin embargo la pobreza, crece constantemente en todo el mundo, incluyendo los países desarrollados. En estos momentos, alrededor de 3 mil millones de personas, (Aproximadamente la mitad de la población) viven en la pobreza con un ingreso menor de dos dólares al día y cerca de la cuarta parte sobrevive en la extrema pobreza, con ingresos de un dólar al día. Esto provoca que dichos sectores presenten desnutrición, hambre, alta mortalidad infantil, acompañada de una expectativa de vida con educación muy baja.

Por otro lado, el combate no es solamente la pobreza ni la distribución del ingreso, ya que el capitalismo globalizador ha acreditado plenamente ser una fábrica incansable de exclusión. Es decir, de exclusión de gente y de territorios que han sido dejados propiamente al margen.

La pobreza, es el factor fundamental que genera la desigualdad de los ingresos y de posibilidades de trabajo. En el caso concreto de nuestro país, el salario mínimo urbano en términos reales, ha venido cayendo constantemente.

4.- En un país como México donde no es posible recurrir a medidas extremas como la nacionalización de la riqueza, la destrucción de los monopolios o la expropiación de los bienes de los grandes capitalistas, por las irremediables consecuencias que traería para la paz social y evitar un derrumbe económico, es imprescindible utilizar medidas racionales aplicadas por el Estado mexicano con el fin de disminuir el abismo de la pobreza.

La igualdad se debe traducir como el combate frontal a las causas que originan una mayor pobreza, destacando de manera muy importante lo que debe ser una bandera de todos los mexicanos, el combate a la corrupción.

Concluyendo, si no se lleva a cabo, una reforma estructural, destacando de manera muy importante, la reforma impositiva, podemos prever a mediano plazo que en cualquier momento, se podrán gestar brotes sociales y políticos que podrían poner en riesgo la estabilidad del país.

Entre las medidas a implantar podrían contarse las siguientes:

A. Para una recaudación más eficiente

- El establecimiento de acuerdos institucionales de administración de la recaudación que otorguen un nivel de autonomía adecuado y acuerdos de ejercicio del gobierno fortalecidos.
- El fortalecimiento del marco organizacional de la administración tributaria mediante la creación de un solo cuerpo recaudatorio que cobre impuestos directos e indirectos —y, de manera creciente, las
- aportaciones a la seguridad social— organizados normalmente sobre bases funcionales, pero con una unidad organizacional especial responsable por la administración de sus contribuyentes más importantes (como las grandes empresas y los organismos sin fines de lucro). A diferencia de México, no se observa una tendencia a administrar los impuestos y las cuestiones aduanales desde un solo organismo
- La mejora del manejo de riesgo y la gestión de las auditorías
- El establecimiento de los umbrales de registro del IVA a niveles que posibiliten que la administración tributaria concentre sus esfuerzos en la recaudación de montos que ameriten el costo y el esfuerzo.

- El fortalecimiento del marco legislativo para la administración tributaria de forma que cuenten con las facultades adecuadas para cumplir con sus funciones de vigilancia del cumplimiento y la recaudación, además de la imposición de sanciones adecuadas por delitos tributarios.
- La adopción de reformas de mayor alcance en el sector público para fortalecer la planeación organizacional y la rendición de cuentas, incluyendo la elaboración de un plan multianual de negocios que presente una articulación clara de la misión, visión, metas, estrategias e indicadores clave de desempeño del organismo, así como un informe de desempeño al cierre del ejercicio fiscal que describa los logros con respecto al plan.
- Intensificar el uso de tecnología moderna para la prestación de servicios a los contribuyentes (como suministro de información a los contribuyentes, llenado electrónico de declaraciones y recepción de pagos por este mismo medio), así como para fines de establecimiento de perfiles de riesgo operativo (como para la selección de casos de auditoría y cobro de adeudos).
- Intensificar los esfuerzos para aumentar la competencia del personal.

B. Políticas para el combate a la pobreza

- Establecimiento de políticas regionales con la inclusión de sectores no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil
- Impulsar redes de microcrédito y trabajo comunitario para crear condiciones, que permitan el desarrollo económico, de toda la sociedad, con políticas claras y con un rumbo dirigido a una mayor justicia social y económica, fortaleciendo la competencia y procurando desarticular monopolios que tanto daño ocasionan al país.
- Una eficaz política fiscal, audaz que permita el crecimiento económico, fomentando el ahorro, y bienestar de la población y evitar que los créditos externos y el fondeo internacional limiten el desarrollo regional, en otras palabras, evitar que se trate de ejercer una relación de poder que no incorpore a la totalidad de la población a procesos productivos que son tan necesarios para nuestro país, y que permitan programas que mejoren la salud y educación, de grupos marginados, incorporando a la producción a toda la población

económicamente activa, analizando sus verdaderas vocaciones así como las necesidades del país, debiendo ser estos programas el eje de planeación y de crecimiento de la sociedad mexicana.

- Optimizar los recursos financieros existentes, provenientes del Exterior como del interior, buscando generar las condiciones que permitan el desarrollo económico, fomentando el ahorro, el crecimiento, y sobre todo el bienestar de zonas marginadas del país, como es el caso del Sureste mexicano, que sin lugar a dudas, podrían ser centros turísticas de los mejores del mundo.

C. Financiamento del desarrollo

- Crear redes de micro financiamiento asociadas a redes de trabajo productivo en comunidades rurales que ofrezca instrumentos de ahorro y financiamiento de proyectos
- Reducir las elevadas tasas de interés que pagan las empresas más pequeñas por los préstamos de fuentes formales que disminuyen la rentabilidad de los negocios por financiamientos caros
- Por otro lado, con un mayor número de servicios financieros, de ahorros en las zonas rurales, podría ampliarse la oferta de fondos que pueden utilizarse para prestamos informales, reduciendo la tasa de interés de estos prestamos y ampliando el uso de este tipo. Esto sería sumamente benéfico para la población de escasos ingresos, entre otros. Pequeños agricultores y hogares de más bajos ingresos, que al carecer de acceso a préstamos, pueden recurrir en forma desproporcionada a la obtención de créditos informales, en los que destaca la usura.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBAGNANO** Nicola.- *Diccionario de Filosofía*. 1ª Edición. F. C. E., México, 1966
- AGULIAR VILLANUEVA** Luis F.- *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*, Ed. INAP, México, 1997
- AGHON** Gabriel y **CASAS** Carlos.- *Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina*, Federalismo fiscal, CEPAL, Santiago de Chile 1996
- ALAMÁN** Lucas .- *Historia de México*, tomo I, Imprenta de Victoriano Agüeros y Comp. Editores. México 1888, p. 64
- ANTÚNEZ OVIEDO** Manuel.- *Reflexiones sobre federalismo fiscal*. Ed del autor. Morelia, México. 1993
- AQUINO RODRÍGUEZ** Carlos.- *Curso de macroeconomía*. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú, 2008.
- AVELEYRA SANTOS** Luis R.- *Los servicios de bienestar social en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1985,
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**.- *Informe sobre el Progreso Económico y Social de Latinoamérica*, capítulo 2, Washington D. C., 2009.
- BARROS DE CASTRO** Antonio y **LESSA** Carlos Francisco.- *Introducción a la Economía*, 29ª edición, siglo veintiuno editores, México, 1979
- BARZELAY** Michael.- *Atravesando la Burocracia*. F. C. E., México, 1998
- BOSCH GARCÍA** Carlos.- *La Técnica de Investigación Documental*. UNAM – EDICOL, 1979
- BROGHAM** Winston.- *Fundamentos de Administración Financiera*. 3ª edición. Mc Graw Hill Editores. México 1990
- BUENO SÁNCHEZ** Eramis.- *Pobreza y vulnerabilidad en la era de la globalización e información*. Programa de Población y Desarrollo. Universidad Autónoma de Zacatecas,, México, 1996
- CAIRCROS** Francis- *The Death of Distance*. Harvard Business School Press, 1997 Boston.
- CAMPOS** Julieta.- *¿Qué hacer con los pobres?*, México, 1997, Ed. Aguilar,
- CÁRDENAS**. Gonzálo H. - *La política social en una economía periférica*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975,

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL).- *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, 2006. México, 2008

_____ - *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008*, México, 2009

COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR).- *Bases para la acción, 1977 – 1982*, México, 1977

CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz.- *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Coordinación*. UNAM. México, 1992

CHEN y REVAILLON.- *El impacto de la nueva encuesta de precios en estimaciones sobre pobreza*.- The World Bank. 2008.

DÍAZ ORDAZ Gustavo.-“ *Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión., el 1º de septiembre de 1970*” México a través de sus informes presidenciales, Secretaría de la Presidencia, México 1976. Tomo 11

ESCAMILLA G. Gloria .- *Manual de Metodología y Técnica Bibliográfica*. UNAM. México, 1982

ENGELS Federico.- <<*En los funerales de Marx*>>- *Obras completas*, tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1967

FASIANI Mauro.- *Principios de Ciencia de la Hacienda*. Editorial Aguilar. Madrid, 1962

FRAGA Gabino.- *Derecho Administrativo.*, 16ª edición. Editorial Porrúa, México, 1973

FURTADO Celso.- *Teoría y práctica del desarrollo económico*. Siglo veintiuno editores. México, 1968

GALBRAITH John Kenneth.- *El crack del 29*. Editorial Ariel, Madrid, 1993

_____.- *El dinero*. Ediciones Orbis S. A., Barcelona, España, 1983

GARZA MERCADO Ario.- *Manual de Técnicas de Investigación*. El Colegio de México, 1975

GÓMEZ SABATINI Juan Carlos, et., al.- *Perspectivas de los sistemas tributarios en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

GORE Al.- *Common Sense Government*. Randolph House, New York, 1992

GRIGORIAN L. y **DOLGOPOLOV** Y.- *Fundamentos del Derecho Estatal Soviético*.- Ed. Progreso, Moscú, 1972

HANSEN Alvin H.- *Política fiscal y ciclo económico*. F. C. E. México, 1973

HUERTA GONZÁLEZ Antonio.- *La economía política del estancamiento*, Ed. Diana, México, 2004

HUMBOLDT Alejandro von.- *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Tomo I*.- Edición facsimilar. Instituto Cultural Helénico – Miguel Ángel Porrúa Editores, México 1992, pp. 122 – 218

- INEGI.-** Instituto Nacional de Geografía y Estadística- *Estados Unidos Mexicanos XI Censo de Población y Vivienda*, México, 1991
 _____.- *XII Censo de Población y Vivienda*, México, 2001
 _____.- *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, con datos a 2006, México, 2007.
- KEYNES** John Maynard.- *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* F. C. E., México, 1943
- KILIKSBERG** Bernardo.- Compilador.- *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* PNDU – CLAD – F. C. E.- México, 1993
- LIMANTOUR** José Ives.- *Apuntes sobre mi vida pública.* Ed. Porrúa Hermanos, México 1960
- LÓPEZ MATEOS** Adolfo.- *VI Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión. 1964. México a través de los Informes Presidenciales.* Secretaría de la Presidencia, México, 1976 Tomo 11
- LÓPEZ ROSADO** Diego G.- *Historia y Pensamiento Económico de México.* Tomo V UNAM, México 1972
- MAQUIAVELO** Nicolás.- *El Príncipe.* Colección Austral. Ed. Espasa – Calpe, Madrid. 1947
- MARTÍNEZ PICHARDO** José .- *Lineamientos para la investigación jurídica.* Porrúa Hermanos, México, 1996
- MARTÍNEZ SOBRAL** Enrique.- *Elementos de Hacienda Pública.* Ediciones Botas. México, 1939
- MARX** Karl.- *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1858- Obras completas.* Tomo II Editorial Progreso. Moscú, 1971
- MENDIETA y NÚÑEZ** Lucio.- *Civismo.* Editorial Patria. México, 1946
- MILIBAND** Ralph- *El Estado en la sociedad capitalista.* 4a. edición. Siglo veintiuno editores. México, 1973
- MOLINA ENRÍQUEZ** Andrés.- *Los grandes problemas nacionales .* Problemas agrícolas e industriales de México, 1953
- MONZA** Alfredo.- *Nivel educativo de la fuerza de trabajo y composición de la ocupación.* . SITEAL. – UNESCO. Buenos Aires, 2007
- ONU – PNDU** Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo.- *Informe de Desarrollo Humano 1996.*- Nueva York, 1996
 _____.- *Informe sobre Desarrollo Humano 2006.*
- OMS - Organización Mundial de la Salud.-** *Informe sobre la Salud en el Mundo 2004.* Ginebra , 2005.

- OSBORNE** David y **GAEBLER** Ted .- *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Adisson-Wesley Publishing Compañy, Inc, New York, 1992
- OATES** Wallace E.- *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York, 1972
- OLVERA** Julio H. G.- *Derecho Económico*, Ed. Arayu, Buenos Aires, 1994
- OLMEDA** Mauro.- *El desarrollo de la sociedad mexicana*. Vol. 1 Mauro Olmeda Editor. México, 1967
- ORITZ MENA** Antonio .- *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. F. C. E. – COLMEX. México, 1998.
- PANI** Alberto J.- *Apuntes autobiográficos*.- Edición del autor. México, 1945
- PAZ** Octavio.- <<Vuelta a El Laberinto de la Soledad>> *El ogro filantrópico*. Seix Barral. Biblioteca de Bolsillo, Barcelona España, 1990
- PETERS** B. Guy- *La política de la Burocracia*. F. C. E., México, 1999
- RAMOS** Samuel .- *Perfil del hombre y la cultura en México* (1934). Obras completas, Tomo I., UNAM, 2ª reimpresión, México, 1990.
- RAMÍREZ** Ignacio. *Obras completas*, tomo II <<Carta a Francisco Olaguíbel, el 18 de marzo de 1875>>. Imprenta de Ignacio Cumplido. México 1899
- RICARDO** David.- *Principios de economía política y tributación*, trad., de Juan Broc, et., al., F. C. E., México, 1959
- RODRÍGUEZ VIGNOLI** Jorge .- *Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: ¿Qué hay de nuevo?* Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile, 2001
- ROJAS SORIANO** Raúl.- *Guía para realizar investigaciones sociales*, UNAM. 1981.
- RUIZ LÓPEZ** Domingo y **CADENAS AYALA** Carlos Eduardo.- *¿Qué es una política pública?* Discusiones Jurídicas. CEPADE, México, 1999
- RETCHKIMAN K.** Benjamían .- *Introducción al estudio de la economía pública*. UNAM. México, 1972
- _____ - *Aspectos Estructurales de la Economía Pública* UNAM., México, 1975.
- _____ .- *Teoría de las Finanzas Públicas*. Tomo II, UNAM. México, 1987
- ROOSEVELT** Franklin Delano.- Mensaje a la nación 20 de enero de 1933.- *Del New Deal a Pearl Harbor*. Plaza y Janés, Madrid, 1950
- SENADO DE LA REPÚBLICA**. LVIII Legislatura.- *Federalismo fiscal*. Comisión de Estudios Legislativos. México 2001
- SMITH** Adam.- *La riqueza de las naciones*.- F. C. E. México 1973,

- SUNKEL Oswaldo y PAZ Pedro.- *El subdesarrollo americano y la teoría del desarrollo*. 9ª edición. Siglo veintiuno editores, México, 1976
- STOURN René.- *Derecho Presupuestal*. Gassó Hermanos Editora. Barcelona, 1927, pp. 78
- TEJEDA USCANGA Francisco.- *El Sistema Tributario del Estado Mexicano*.- Gobierno del Estado de Veracruz – Llave. Xalapa, 2003
- TAMBORERO Pedro.- *Política económica*. Nau Gran, Río de Janeiro, 2008
- THE WORLD BANK.- *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha contra la pobreza 2005*, Washington, D. C., 2006
- _____.- *Poverty and Development Report 2007; Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*. 2008; *Poverty Brief*, 2008 . Washington D. C.
- _____.- *Determinants of Welfare Disparities within Latin American Countries*. Vol. 1 Washington D. C., 2009 .
- TINBERGEN Jan.- *Planeación del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973
- TOFFLER Alvin y Heidi.- *La Revolución de la riqueza*. Ramdon House Mondadori. Madrid, 2006,
- TOCQUEVILLE Alexis de .- *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Tomo I. Alianza Editorial Madrid. 1982
- _____.- *La Democracia en América*. 1a Reimpresión. F. C. E., México. 1979
- TOWNSEND Peter.- *El concepto de la pobreza*, Heineman, Londres, 1971
- VILLOTA VILLOTA Francisco.- *Los problemas actuales de los servicios de bienestar social*. FOESSA, Editorial Euroamericana, Madrid., 1973
- ZAVALA Silvio.- *La Encomienda indiana*. Ed. Porrúa. México, 1973
- _____.- *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*. Ed Porrúa. México, 1988

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- Artículo 74

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Documentos y artículos de Revistas

- ARROYO ALEJANDRE J. Jesús .-** *Seminario sobre Reformas Integrales a la Hacienda Pública .-* Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2009
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.-** *Reporte del Ejercicio Presupuestal.* México, 2008
- BANCO MUNDIAL.-** *Generación de Ingreso y protección social para los pobres.* Washington D. C., 2005
- BUSSO Gustavo.-** *Vulnerabilidad socio demográfica en Nicaragua. Un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población. Santiago de Chile, 2002.
- CÁMARA DE DIPUTADOS.-** *Política Fiscal – Tendencias del Sistema Tributario Mexicano.* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, 2007
- .- *Problemas estructurales del Sistema Tributario Mexicano,* México, 2008.
- .- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009: Gasto Federalizado propuesto para las entidades federativas,* México, 2009
- DORNBUSH Rudiger.-** *Estabilización y crecimiento.* Revista Desarrollo y Sociedad No. 27. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Perú, 2007
- FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS.-** *Reporte Global Entrepreneurship.* Universidad del Desarrollo. Santiago de Chile, 2006
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).-** *Reporte sobre la alimentación mundial.* Roma, 2003
- FLORES HERNÁNDEZ José Luis y CABALLERO DE LA ROSA Ricardo.-** <<*Estrategias para Transformar la Coordinación Hacendaria y Renovar el Federalismo Fiscal*>> en *México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal.* El Trimestre Económico No. 83. F. C. E., México 1996
- FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI “Luis Donaldo Colosio”.-** *Retos y propuestas. Federalismo fiscal.* Rogelio Arellano Cadena Editor. México, 1994
- INEGI.** Instituto Nacional de Geografía y Estadística.- *Encuesta Nacional de Empleo y Educación.* México 2006
- .- *Conteo de Población y Vivienda 2005.* México, 2006
- .- *Encuesta Sobre Migración en la Frontera Norte de México,* 2006
- .- *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH),* con datos a 2006. México, 2007
- MORENO CROSSLEY Juan Cristóbal.-** *Concepto de Vulnerabilidad Social.* Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America. WORKING PAPER SERIES #9. Center of Latin American Studies. University of Miami, 2008

NARRO ROBLES José.- *Conferencia Magistral Educación y Salud para el Desarrollo de México*, en el Aula Magna Ing. José María Frausto Siller de la Universidad Autónoma de Coahuila, 29 de agosto de 2008.

OECD/- Organisation for Economic Cooperation and Development.- Centre for Tax and Politic Administration. *Mexican Tax System, International perspective*. Berna, Suisse. 2007

_____.- *Reporte sobre la competitividad en México* 2008

_____.- *Reporte sobre la competitividad en los países miembros.* Berna, 2009

ONU - Organización de las Naciones Unidas.- *La riqueza del mundo en manos de unos pocos*. Nueva York. 2006.

ONU – PNDU Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.- Conclusiones del Foro Internacional *La situación laboral de las mujeres en América Latina*. Bogotá, Colombia, 28, 29 y 30 de mayo de 2008.

_____ - *Informe de Desarrollo Humano 1996*.- Nueva York, 1996,

_____ - *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales*. México, 2006.

_____.- Conclusiones del Foro Internacional *La situación laboral de las mujeres en América Latina*. Bogotá, Colombia, 28, 29 y 30 de mayo de 2008.

ORTIZ MARTÍNEZ Guillermo.- *Intervención en la Junta de Emprendedores de Negocios*.- Veracruz, 2006

RAMÍREZ CEDILLO Eduardo.- *Crítica a la estructura tributaria actual en México*. Revista de Contaduría y Administración número 223, México, diciembre de 2007.

REVILLA Eduardo y **ZAMUDIO** Andrés.- *Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México, 2007.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. Consejo Consultivo.- *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos. SEDESOL*, México 1991

RAM Rati.- *Intercountry and intracountry inequalities in school enrollments: a broad international perspective*. Harper Papers Ed. New York, 1995

REPÚBLICA ARGENTINA- *Diagnóstico de la situación laboral de las Mujeres*.- Ministerio del Trabajo, Buenos Aires, 2005.

REZA Adolfo.- **CONCAMIN**.- *Foro Perspectiva Empresaria Innovación 2010*. León Gto., 23 febrero 2008

SANDOVAL CARRERA Pablo.- *Seminario sobre las Reformas Integrales a la Hacienda Pública del Gobierno del Federal.* Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. 2009

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM).- *Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal 1995 – 2000.* México, 1995.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL).- *Informe Anual de actividades, 1999 – 2000.* México, 2000

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP).- *Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria,* México, 2007

_____.- *Informe Tributario de Gestión 2006,* México, 2007

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS).- *Observatorio laboral 2006,* México, 2007

SECRETARÍA DE SALUD (SS.- *Encuesta Nacional de Adicciones.* México, 2007.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, (SAT).- *Informe Tributario y de Gestión,* Enero – Marzo 2009, México, 2009

THE CHALLENGE OF THE SOUTH.- *The Report of the South Comission,* New York. Oxford University Press, 1990

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura.- *Situación de la educación en América Latina.* París, 2007

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.- *Situación Laboral de la mujer en México.-* Gaceta Universitaria. 14 de octubre de 2002

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM).- *Agenda Estadística 2008.* Dirección General de Planeación, México 2008.

U. S. GOVERNMENT.- National Census Office.- *Immigration and people Report.* Washington D. C., February , 2009.

Documentos en sitios electrónicos

CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN.- *Proyecciones demográficas 2010 – 2050*.- www.conapo.gob.mx

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION .- *Estadísticas sobre seguridad alimentaria*. 2009, www.fao.org

GRUPO G5.- *Declaración Política*. L'Aquila, Italia, julio 8 de 2009. www.Grupodeloscinco.com

INEGI - INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA.- *Estimación sobre empleo y tasa de desempleo abierta*. México 2008, www.inegi.org.mx

_____.- *Balanza Comercial de México, Alimentos*, 2008, www.inegi.org.mx

_____.- *Educación. Dinámica escolar, 2006 – 2007*.- www.inegi.org.mx

_____.- *Estimación sobre empleo y tasa de desempleo abierta*. México 2008, www.inegi.com

ISASI Mikel.- *La desigualdad en el mundo. La pobreza en cifras*. www.pensamientocritico.com

LEIPZIGER Dany.- *The Global Economic Crisis: Assessing Vulnerability with a Poverty Lens*, The World Bank, Washington D. C.- www.theworldbank.com

MONTILLA Florencia.- *El Fondo Monetario Internacional*. www.zonaeconomica.org 2007

ONU - PNUD.- *Panorama general de la pobreza en el mundo*. www.pnud.org,

_____.- *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. www.onu.org

SEN K. Amartya.- *Sobre conceptos y medidas de de pobreza*.- p. 4, www.eudonet.net

UNESCO.- *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. 2009*, www.unesco.org,

Artículos periodísticos

“La Jornada”.- “Urge una política redistributiva del ingreso”. *Marcelo Ebrard Casaubon* . 9 de mayo de 2005

_____.- <<Incumplen ministros de la SCJN; se suben el sueldo>>, 27 de febrero de 2009.

_____.- *México en el lugar 60 de competitividad*. 22 de junio de 2009

El Universal.- Sección computación.- *El boom de la informática*, 12 agosto de 2008

“La crónica de Hoy”.- José R. Castelazo: *Eviar la burocracia en PEMEX*.- 31 de julio de 2008

“La Nación” .- *Santiago Levy: América Latina en crisis*. Caracas, Venezuela, 9 de marzo de 2009.

_____.- Javier Santiso, Economista en Jefe para temas de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).- Caracas, 9 de marzo de 2009

Sitios Electrónicos

www.camaradediputados.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.wikipedia.com