



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad De Economía

**Hacia el desarrollo en México
En busca de las grandes reformas:
La alternativa fiscal**

Tesis

Que para obtener el grado de:

Licenciado en Economía

Presenta:

Juan Carlos Ortega Galindo

ASESOR: Enrique González Tiburcio



MÉXICO, D. F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**Hacia el desarrollo en México.
En busca de las grandes reformas:
la alternativa fiscal.**

*A mi mejor amiga -mi madre-,
que me dio la vida y me mostró cómo darle color.*

*A mi padre, quién me enseñó a atarme los
zapatos para poder caminar hacia el
futuro.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. EL DECLIVE DEL MODELO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES	10
El establecimiento del modelo neoliberal	14
El fracaso de las políticas neoliberales: el estallido de una nueva crisis	19
El otro rostro de la crisis	26
Ante la necesidad de nuevas reformas	32
2. EL SISTEMA FISCAL EN MÉXICO: INJUSTO E INEFICIENTE	37
El sistema fiscal en México	40
La hacienda pública. Problemáticas institucionales	46
El sistema tributario. ¿Cuántos impuestos pagamos?	58
Objetivos fiscales: los grandes temas	66
Comparativo internacional del sistema tributario	73
La última reforma: miscelánea fiscal para 2010	79
3. LA NUEVA REFORMA FISCAL	83
Repensar las reformas	84
Modernización hacendaria	88
Federalismo fiscal	90
Sobre el esquema de impuestos	93
Distribución del ingreso	96
Política de egresos	98
¿Eficiencia o justicia fiscal?	101
4. COMENTARIOS FINALES	103
5. ANEXO ESTADÍSTICO	108
6. BIBLIOGRAFÍA	121

INTRODUCCIÓN

*Si tienes un minuto, inviértelo en ti. La vida te recompensará.
Ernesto Balderas*

Desde el establecimiento de los primeros asentamientos humanos, la complejidad de las formas de organización se ha ido incrementando, pasando de una tribu liderada por una sola persona hasta la conformación de complejas relaciones sociales con figuras de autoridad alineadas de forma piramidal. Este ha sido un proceso histórico que en los últimos siglos ha generado interacciones sumamente abstractas, vinculando personas en extremos del mundo en tiempo real por medio de la tecnología. En la actualidad, los sistemas sociales exigen una autoridad rectora, capaz de garantizar el bienestar de la población en sus ámbitos más diversos. Bajo este escenario, la importancia y responsabilidad que el estado concentra hoy en día no tiene precedente alguno; paradójicamente, las construcciones teóricas relativas al origen, existencia y deberes del gobierno federal ante la nación que representa son limitadas y la tendencia internacional desde finales del siglo pasado, sitúan a la figura estatal en un proceso crónico de pérdida de jerarquía en el sistema social¹.

Si bien la literatura histórica y descriptiva concerniente al estado como una figura institucional, rectora y reguladora, del sistema económico es escasa, la generación de conocimiento normativo vive una situación aún más crítica, este hecho ha dado lugar a una serie de interrogantes todavía sin resolver y cuya temática se vincula a ¿cuáles deben ser las labores del Estado?, ¿que objetivos

¹ Ayala Espino, José. "Economía del sector público mexicano". Editado por Esfinge. México, 2005.

deben situarse como prioritarios?, ¿que papel debe tener el gasto público?, ¿en que grado la participación privada debe atender a los sectores estratégicos de una sociedad? o ¿cuál debe ser el trato hacia el resto del mundo?.

Las respuestas a estos cuestionamientos distan mucho de ser universales, ya que cada realidad plantea circunstancias únicas que sólo podrán ser resultas mediante el minucioso análisis de cada singularidad; no obstante, sin importar el escenario, la elección pública y la política fiscal son elementos determinantes para que el estado dé respuesta a la necesidades de la población. En ellas se plantean los problemas, se construyen alternativas y se emprenden soluciones, por lo que ambas ramas del conocimiento económico son herramientas nodales en el quehacer del gobierno federa.

La elección pública es el mecanismo por el cual el estado concreta su posición económica ante el ejercicio del poder. Sin embargo, en la práctica no es sólo una decisión económica ya que en juego están factores políticos, sociales y culturales. Hacer economía en tiempos modernos no es una tarea sencilla y mucho menos lo es en un país como México, donde el tiempo apremia: cada día el número de desempleados aumenta, la capacidad adquisitiva del peso es menor y el rezago competitivo es más notorio. Estos factores han presionado en años recientes la estabilidad social, por lo que el vínculo que une a la clase gobernante con los diferentes estratos sociales vive uno de sus momentos más endeble.

Sin lugar a dudas, la principal consecuencia de la crisis inmobiliaria fue la de exhibir las debilidades del malogrado sistema económico mexicano, un modelo que ha conseguido mantenerse vigente mediante paliativos coyunturales, que oxigenan un sistema cimentado en dos ejes de deplorable dependencia: la renta petrolera y el vínculo comercial con Estados Unidos. La contradicción nodal del modelo surge de la ausencia de un plan de fortalecimiento industrial que brinde de competitividad e infraestructura a los productores nacionales, un hecho indispensable para que cualquier economía, que presente transformaciones

liberalizadores tan violentas como la vivida México, pueda prosperar con base en el mercado externo; en otras palabras, se trata de un modelo de desarrollo sin sustentos estructurales ni acciones gubernamentales que lo respalden.

El shock económico vivido en 2009 ha traspasado los límites económicos y ha tenido consecuencias en la conformación de las relaciones sociales. De esta forma, la degradación del sistema económico ha contagiado a los puentes de las relaciones humanas, afectando no sólo su nivel de ingresos, sino también manifestándose como síntomas de descomposición social: violencia intrafamiliar, narcotráfico, inseguridad, desempleo, abandono escolar, corrupción, encono social, apatía política e ingobernabilidad, son sólo algunos ejemplos.

La salida a los problemas económicos en México aún estimo distante; sin embargo, la solución empieza por reconocer y diagnosticar el problema, tarea desconocida para nuestros políticos que sistemáticamente se han negado a aceptar una realidad ajena a la de sus situaciones privilegiadas. Desde 1982 México ha llevado a cabo un proceso de búsqueda por reencontrar la senda del crecimiento y la prosperidad, este transitar, en el camino, ha dejado más interrogantes que soluciones mismas; por tanto, es tarea de todos los mexicanos coadyuvar en el proceso que generen las alternativas que el país necesita para emprender un ciclo de desarrollo que eleve la calidad de vida.

La elaboración del presente trabajo responde, precisamente, a las necesidades coyunturales de transformación, un tema que no puede seguir aguardando; la apremiante situación de los 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, la precipitación de la calidad de vida, el colapso del modelo económico y la sombra del “México bronco”, exigen la ejecución de acciones inteligentes que señalen la ruta del progreso.

CAPÍTULO I

EL DECLIVE DEL MODELO ECONÓMICO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

Desde la época del cardenismo hasta la década de los años ochenta, los productores nacionales coexistieron con un estado propenso a intervenir de manera continua en el sistema económico. La idea del gobierno benefactor cobra importancia hacia finales de la segunda guerra mundial y se instauró en México hasta 1982. La evaluación final de este sistema mixto² es compleja, en principio fueron años con elevadas tasas de crecimiento, *“En esos cincuenta años la tasa de crecimiento del PIB fue, en promedio, alrededor del 6.5% en términos reales. El crecimiento fue sostenido. En ninguno de esos años dejó de crecer la economía, en muchos se pudo combinar con la estabilidad de precios y el tipo de cambio y en otros más mejoró la distribución del ingreso”*³. No obstante, hubo un estancamiento en cuanto al desarrollo de las fuerzas productivas debido a la falta de competencia y la ausencia de incentivos para la innovación y la reconversión del aparato de producción. La consolidación del mercado interno también quedó pendiente, la desarticulación de las cadenas productivas y la falta de infraestructura para su óptimo funcionamiento son las principales carencias.

La segunda guerra mundial marca un punto de inflexión para la construcción de este sistema económico en México, también llamado sustituto-

² Un sistema económico mixto es aquel que conjuga la acción de los mercados con una participación activa del Estado.

³ Tello, Carlos. “Política fiscal” en “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México”. Editado por la Facultad de Economía de la UNAM. México 2008, p. 125.

importador. Durante la crisis de la posguerra, el shock que sufrió la oferta mundial fue bien aprovechado por la naciente industria doméstica, la caída de las importaciones fue sustituida por productos nacionales. Con el paso de los años la competencia generada por la recuperación de los países industrializados se eludió mediante una política comercial proteccionista. El sector agropecuario jugó también un papel trascendental, a diferencia del resto de Latinoamérica, en México el sector primario fungió como un elemento de apoyo constante a la industria, durante este periodo la producción agropecuaria no presentó fuertes oscilaciones a la baja. Como es normal en un proceso de adaptación constante, la política económica que le dio forma al modelo de sustitución de importaciones se modificó durante los años que tuvo vigencia, variando los matices y la importancia relativa de sus instrumentos, pero conservando siempre una línea clara sobre los posicionamientos económicos del gobierno federal. En términos generales, los fundamentos de este sistema económico se resumen a continuación:

- Regulación de mercados. Es sin duda la principal característica del modelo de sustitución de importaciones. Desde la instauración del sistema se establecieron barreras arancelarias a los bienes de importación, esto permitió proteger a la naciente industria mexicana. En su fase inicial la política proteccionista dio prioridad a los bienes de origen agropecuario, conforme el sistema maduró se sustituyeron las importaciones de insumos intermedios; no así sucedió con la tercera fase, el proceso de producción de bienes de capital se vio interrumpido por el agotamiento del paradigma económico. En el ámbito interno se crearon numerosas instituciones encargadas de supervisar el óptimo funcionamiento de los mercados, este fue el caso del comité regulador del mercado de subsistencias⁴.

⁴ El comité regulador del mercado de subsistencias fue creado el 12 de Agosto de 1938. Su principal función consistía en contener la variación de los precios agrícolas derivada de la especulación sobre las cosechas.

- **Industria Estatal.** Hasta 1982 el crecimiento sostenido del sector público había extendido las responsabilidades del Estado hasta convertirlo en un ofertante de bienes y servicios. Desde bienes de primera necesidad, hasta otros de esparcimiento, eran parte de los objetos comercializados por instituciones paraestatales, una industria que a principios de la década de los años ochenta contaba con 1155 empresas⁵.
- **Estado de bienestar.** Desde el Cardenismo, el Estado mexicano configura un sistema de bienestar social que garantizaría la provisión de bienes y servicios básicos a precios accesibles. Educación pública, laica y gratuita, atención médica, sistemas de transporte colectivo, acceso a una vivienda digna y ayudas alimenticias, fueron sólo algunas de las acciones encaminadas a fortalecer las políticas de protección social.
- **Fomento a la producción.** Ante la coyuntura de la crisis de la posguerra, México tomó la decisión de situar al mercado interno como el promotor del crecimiento económico. Con base en ello se establecieron diversos mecanismos que permitirían encadenar el proceso de producción; por lo cual se decidió crear una banca de desarrollo capaz de extender créditos a los productores de los diferentes sectores. Así mismo, la Comisión Nacional de Caminos encabezó la tarea de generar nueva infraestructura necesaria para articular el mercado. Otro tipo de incentivos consistieron en el establecimiento de subsidios, precios de garantía y cuotas de importación.

En suma, el Estado mexicano optó por asumir una posición preponderante, tanto como inversionista como promotor del desarrollo y crecimiento económico a través de la regulación y creación de políticas públicas, lo cual exigió el uso de cuantiosos recursos. Tan sólo en la etapa avanzada del modelo, que va de 1959 a

⁵ Referencia estadística obtenida de Ramírez Cedillo, Eduardo. "El proceso de privatización. Antecedentes, implicaciones y resultados". México 2007.

1970, la inversión pública representó el 45% del total, repartiéndose en 29% para las empresas públicas y el restante para el Gobierno Federal⁶.

Esta breve revisión arroja una importante lección de cara a los años venideros: toda transición hacia un nuevo modelo económico debe estar acompañada de una reforma estructural que permita sustentar las políticas, acciones y herramientas del paradigma en cuestión; los grandes cambios exigen grandes acciones y las grandes acciones generan grandes transformaciones. El acondicionamiento del sistema es necesario para permitir el óptimo funcionamiento del mercado, lo cual exige una revisión a la legislación vigente, la modernización de las instituciones, creación de infraestructura, el fortalecimiento de las fuerzas productivas y el saneamiento de las relaciones sociales.

Para establecer el modelo de sustitución de importaciones el Estado tuvo que evolucionar antes que el sistema. El fin del caudillismo, la alianza entre trabajadores y campesinos, así como la legitimación del Estado, marcó el inicio de un periodo crecimiento y desarrollo; no obstante, esto no habría sido suficiente sin la creación de los sustentos que darían viabilidad a las nuevas ideas para el progreso del país. *“Llegar a este punto implicó llevar a cabo algunas de las tareas pendientes de la Revolución mexicana y convertir al Estado en el pivote del crecimiento económico. La reforma agraria cardenista, la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles, la creación de Nacional Financiera, del Instituto Politécnico Nacional, y de otras instituciones fueron las bases que se necesitaban para dar ese impulso al proceso de industrialización”⁷.*

⁶ Información estadística de B. Griffiths en “Mexican monetary policy and economic development” p. 19. Año 1972.

⁷ González Marín, María Luisa. “La Industrialización en México”. Textos Breves de Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México, 2002. p. 18.

1.1 El establecimiento del modelo neoliberal

Así como la crisis de la posguerra dio la pauta para establecer el modelo de sustitución de importaciones, la crisis de 1982 marcó el inicio de un nuevo sistema, esta vez enfocando al sector externo y a la libre competencia como los puntos de arrastre de la economía.

Hacia principios de la década de los años ochenta, México se situó en un grave nivel de morosidad detonado por la caída de la industria petrolera y el alza internacional de las tasas de interés. Sin embargo, como suele suceder, la quiebra del sistema nacional no se debió a factores coyunturales, sino a deficiencias estructurales cuyos efectos se fueron acumulando a lo largo del tiempo. Este fue el caso de la industria de los hidrocarburos; desde su nacionalización, las finanzas públicas sentaron un alto grado de dependencia hacia la exportación de estos productos, para 1982 el comercio exterior de los productos petroleros representaba el 72% del total. La existencia de un sector monoexportador exhibe vulnerabilidades importantes en la estructura comercial; en principio, el escaso grado de respuesta de la economía ante las fluctuaciones del exterior es el factor más alarmante, pero también denota el estancamiento del desarrollo de las fuerzas productivas al no generar innovaciones que impacten en la producción de bienes exportables hacia destinos diversos.

La incapacidad de reinversión no fue exclusiva del sector privado, el estado también vivió un proceso crónico de obsolescencia que desencadenó en el subsidio de empresas públicas ineficientes, inexistencia de incentivos a la producción, recorte al presupuesto para inversión productiva y el deterioro de las instituciones. Este escenario absorbía una gran cantidad de recursos públicos financiados en gran medida por deuda externa. Durante el sexenio de López

Portillo el crédito a tasa variable tomó cada vez mayor importancia; hacia fines del sexenio, el 70% de la deuda total estaba pactada bajo esta condición⁸.

El estallido de la crisis ocurrió cuando, aunado a los aspectos de estructura, el gobierno federal permitió la propagación de los rumores especuladores, esto impidió retener los capitales extranjeros y el peso sufrió su primera devaluación desde 1976. Sumado a lo anterior, en Febrero de 1982 el Banco de México tuvo que retirarse del mercado cambiario, seis meses después se declararía oficialmente que el país suspendería hasta final de año el pago de la deuda externa y se devaluara la moneda por segunda ocasión.

En palabras de René Villareal, *“Los síntomas de la crisis de 1982 fueron evidentes: estancamiento, inflación, agudo desequilibrio externo, fuga de capitales, moratoria de la deuda externa y una devaluación de 500% del tipo de cambio (de 25 a 150 pesos por dólar)”*⁹

En estas condiciones surge la necesidad de replantear la pertinencia del modelo económico, dilema que en el corto plazo terminaría por establecer un sistema gris, que con el transcurso de los años demostraría ser de poco provecho para las aspiraciones de desarrollo de los mexicanos: el modelo neoliberal. Para que la transición ocurriera estuvieron presentes dos factores¹⁰:

⁸ De acuerdo a Ramales Osorio, Martín Carlos. “Industrialización por sustitución de importaciones (1940- 1982) y modelo “secundario-exportador” (1983-2006) en perspectiva comparada”. México 2009.

⁹ Referencia obtenida de Villarreal, René. “Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929 – 1910)”. México 2005.

¹⁰ Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo en “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural(1982-2004)” . Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México. El trimestre económico. 2008.

- La importancia creciente de la ideología conservadora. Desde la época de la posguerra, los principios económico-conservadores empezaron a ganar adeptos al cuestionar la lentitud con que el sistema mundial pretendía recuperar las condiciones para poder transcurrir con normalidad. Con la crisis de los años setenta, el germen conservador dio fruto en los países desarrollados, lo que permitió que diez años más tarde se instaurara en la presidencia y fueron promulgados por organismos internacionales. En México la ocupación de la ideología neoliberal asumió un recorrido similar; para Rolando Cordera, en el país existían referentes claros del ala conservadora, pero el establecimiento del modelo librecambista ocurrió cuando estos ideales se generalizaron. Su propagación sucedió paralelamente a la incorporación de los “nuevos mecanismos”, primero como parte de una corrección coyuntural y posteriormente como un proyecto de cambio estructural; al tiempo que en Gran Bretaña la señora Thatcher daba inicio a su programa de privatizaciones, mientras que en Estados Unidos Ronald Reagan abría el paso al recorte presupuestal para programas de beneficio social.
- Error en el diagnóstico económico. El cual se hizo evidente en 1982 ante las declaraciones, del entonces secretario de hacienda Jesús Silva Herzog, al definir la crisis como una cuestión de flujo de caja. Otro aspecto que destaca Rolando Cordera, es la disociación del Estado y el sector privado; en gran parte detonada por la nacionalización de la banca durante la última parte del sexenio presidencial de José López Portillo. La política económica que se gestionó desde ese momento enfocó al control de la inflación y al pago de la deuda externa como las prioridades a resolver.

El cambio estructural vivido en México con orientación neoliberal, tenía como objetivo elevar aceleradamente la competitividad de la industria nacional. Para ello, la política económica se encargó de liberalizar unilateralmente el

mercado, así como recortar progresivamente la incidencia del sector público en la cadena productiva. Con la exposición a la competencia externa se esperaba obligar a los empresarios mexicanos a introducir un recambio tecnológico, perfeccionar las formas de organización y generar innovaciones, todo ello elevaría consistentemente el nivel de competitividad y en el mediano plazo las exportaciones del país serían suficientes para generar las divisas necesarias que cubrirían el pago de la deuda externa. Por otra parte, se creía que la libre acción del mercado, acompañada de una política monetaria conservadora, contribuiría a mantener estables los indicadores macroeconómicos, principalmente la inflación; finalmente estos mecanismos permitirían asignar los recursos de manera óptima para la reactivación del sistema.

En el cuadro 1 Samuel Lichtensztein resume brevemente las acciones que el gobierno federal llevó a cabo para hacer efectiva la transición económica. Se destacan tres rubros cuya importancia obedece a los grandes temas del quehacer político para la época.

En este sentido, la transición hacia el modelo neoliberal se resume como un proceso paulatino -en el inicio- de liberalización comercial cuya aceleración se concretó al oficializarse, de manera abrupta, con la inserción en el GATT¹¹ y posteriormente en 1995 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, el estado tomó la decisión de reestructurar el funcionamiento del sector público, reduciendo sus alcances como ofertante, promotor y regulador.

¹¹ GATT: por sus siglas en inglés se refiere al “General Agreement on Tariffs and Trade” (Acuerdo General Sobre Comercio y Aranceles). Surge en 1947 como un mecanismo destinado a reactivar la economía mundial después de la crisis de la posguerra. Se firma en 1947 y establece una normatividad laxa, así como la disminución de aranceles a fin de fomentar el comercio entre países.

Cuadro 1. Lineamientos de las políticas neoliberales¹²

FINES DEL SISTEMA	OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	PLAZO	POLÍTICAS INSTRUMENTALES
Restauración o estabilización	Estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos	Corto	Precios-ingresos Fiscal Monetario Cambiario
Reestructuración	Apertura externa Reforma del sector público	Mediano Mediano y largo	Comercial Financiero Capital extranjero Privatizaciones Reprivatizaciones Desregulación Política fiscal
Desarrollo	Empleo Crecimiento	Mediano Largo	Costo de la mano de obra Seguridad social Inversiones para el fomento del comercio internacional

Fuente: Elaboró Samuel Lichtensztein

¹² Tomado de Lichtensztein, Samuel. "De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste", Economía de América Latina no. 11, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Primer Semestre de 1984.

1.2 El fracaso de las políticas neoliberales: el estallido de una nueva crisis

A pesar de las medidas descritas en el apartado anterior, 1982 es en realidad un año marcado por el cambio en la postura del estado ante su quehacer económico y no así por la reestructuración del sistema productivo; se establece un paradigma de funcionamiento sin el respectivo acondicionamiento de la estructura, este hecho sería más evidente en 1994 con la firma del TLCAN, si bien este hecho detonó la dinámica comercial con América del Norte, no ha dado muestra de mejora en términos de los objetivos trazados en desarrollo social. La puesta en marcha del sistema de industrialización por sustitución de importaciones, cuarenta años atrás, estuvo acompañada por la promoción de las fuerzas productivas, no sólo se crearon fondos y campañas de fomento, también se dio paso a nuevas instituciones encargadas de formar al capital humano y el conocimiento necesario para encabezar el proceso industrial que requería la nación. Esto no sucedió con la reorientación neoliberal, el estado opta por la reconfiguración del sector público y el cambio en la normatividad que regulaba el mercado interno, pero la adecuación de la propia estructura, así como el acondicionamiento de las fuerzas productivas para hacer frente a una realidad globalizadora fueron temas marginados de la transición.

Es claro que la parte final de la transición hacia el modelo neoliberal, es decir, el desarrollo de las fuerzas productivas, era una tarea encomendada al mercado mismo y con el paso de los años esta no se vería cumplida. Es por ello que podemos concluir que el error en la transición no está propiamente en el cambio de modelo, sino en la lectura que el gobierno federal hace de la situación económica, se trata de una lectura errada que lleva a un mal diagnóstico y con él, la puesta en marcha de soluciones fallidas. En este sentido, la decisión de elegir por el sistema neoliberal obedece a una moda ideológica, condicionada por las presiones de los organismos internacionales y la premura por hacer frente a las responsabilidades del pago de la deuda externa. Si bien el modelo sustituto-

importador daba señales de agotamiento, su rehabilitación demandaba un programa de ajuste “estructural” en la misma proporción que la salida neoliberal.

Como se mencionó anteriormente, los mecanismos neoliberales implementados a inicios de los años ochenta, paso de ser considerado como un plan de contingencia frente a la crisis, a ser valorado como el nuevo modelo de producción -antagónico en muchos sentidos al ejercido hasta entonces-. Hacia 1994 los indicadores macroeconómicos mostraban un avance en las prioridades del gobierno central -al menos nominalmente-, la inflación se había reducido de 150% a 12% anual, mientras que la desestatización de la economía había contribuido con la disciplina fiscal a reducir el déficit público. No obstante, estos resultados se habían obtenido a costa de políticas económicas con claras debilidades estructurales: la inflación se pudo controlar mediante la rigidez del tipo de cambio y el abrupto retiro estatal del circuito económico había dejado trunco el proceso de industrialización necesario para insertarse en el comercio exterior.

Estos dos factores influyeron decisivamente en el crecimiento del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, lo que provoco una fuerte devaluación en 1995 con graves repercusiones que se traducirían en una crisis¹³. René Villareal así lo relata: *“el insostenible déficit externo en la balanza de pagos en cuenta corriente (bbc), de casi 30 mmd (8% del PIB) en 1994, provocó en 1995 una maxidevaluación de más de 100% -la más profunda recesión económica (-7%) desde la gran depresión -, la pérdida de casi un millón de empleos, y el retorno de la inflación (52%) y de la deuda externa (162 mmd, de los cuales 50 mmd eran de corto plazo (30 mmd en Tesobonos))”*¹⁴

¹³ A lo largo del presente texto he decidido no utilizar el concepto “error de diciembre”, considero que este termino disfraza el origen estructural de la crisis y permite pensar que el colapso de la economía se debió a una “desafortunada” condición coyuntural.

¹⁴ Referencia obtenida de Villareal, René. Op. Cit. p. 609.

La crisis comenzó en el momento en que la moneda Nacional no resistió más la presión de su valor sobrevaluado, originando que el precio de la moneda cayera en 100%, arrastrando la confianza de inversionistas y consumidores; con el retiro de los capitales se perdieron empleos y el ajuste de los mercados generó inflación. Esta perspectiva acota la visión estructural del estallido de la crisis. Otro enfoque asegura que como parte del proyecto de “desregulación, desestatización y desprotección”, el mercado financiero en México alojó una normatividad ineficiente que permitió la existencia de créditos de alto riesgo y fácil retiro, esto abría la puerta a una hipotética quiebra financiera que en el corto plazo se haría realidad.

Otro hecho que no debe minimizarse es el proceso trunco de industrialización nacional. El modelo de sustitución de importaciones pudo desarrollar las capacidades de producción hasta el punto de convertir a México en un país ofertante de bienes industrializados pero con escaso valor agregado. De acuerdo al pensamiento cepalino, el deterioro de los términos de intercambio tiende a incrementar la brecha de desarrollo entre los países. La incapacidad de la economía mexicana por producir bienes de exportación con intensivos procesos de transformación contribuyó al déficit externo y vulneró al sistema ante las variaciones de la oferta.

En este escenario las dos administraciones presidenciales, las inmiscuidas en el proceso de cambio sexenal, se enfrascaron en un debate trivial sobre el origen de la crisis, puede obviarse que el verdadero objetivo de dicha discusión era el evadir el costo político y no así contribuir a la superación de la crisis económica. Carlos Salinas argumentó que el estallido de la burbuja se debió a una condición coyuntural provocada por el pésimo manejo de la política económica del nuevo gabinete; mientras que Ernesto Zedillo señalaba como responsable a la vulnerable estructura del sistema productivo.

Las medidas adoptadas para recuperar el crecimiento económico se caracterizaron por profundizar la acción del modelo de libre mercado:

*“...la insuficiencia del ahorro interno, se dijo en 1995, podría remediarse mediante una reforma al sistema de pensiones que incrementara el ahorro forzoso y lo colocara a disposición de los intermediarios financieros en un sistema de capitalización individual. La fragilidad del sistema financiero podría superarse acelerando la apertura para la participación de los capitales extranjeros y con un nuevo marco regulador. Las corridas especulativas contra peso podrían conjurarse mediante una política cambiaria de libre flotación. No hubo en cambio ninguna mención de las relaciones intersectoriales a partir de la apertura, de la desarticulación de cadenas productivas, de la composición de las importaciones y las exportaciones y del papel que estaba desempeñando la inversión extranjera en la modernización del aparato productivo. El simple hecho de no calcular la matriz de insumo producto desde el decenio de los años ochenta o de no haber levantado el censo agropecuario del año 2000 ilustra la falta de interés por abordar estos aspectos de cambio estructural”.*¹⁵

Otra medida controversial fue el rescate de la banca privada a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)¹⁶. Con la crisis de 1995 las tasas de interés aumentaron desproporcionadamente, con ello el nivel de morosidad se elevó, poniendo en grave riesgo la seguridad de los depósitos de los ahorradores y por consiguiente la continuidad del sistema financiero mexicano se puso en entredicho. Ante esta condición el gobierno federal decide comprar la cartera vencida de los bancos privados con el objetivo de capitalizarlos y asegurar

¹⁵ Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, Op. Cit. p 99.

¹⁶ Fondo de contingencia creado por el gobierno federal a fin de hacer frente a posibles colapsos del sistema financiero. Tuvo vigencia hasta diciembre de 1998, año que fue sustituido por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

la liquidez del modelo. Las críticas más serias surgen cuando en marzo de 1998 la presidencia toma la decisión de convertir los pasivos bancarios, valuados en 552 mil millones de dólares, en deuda pública. Algunos análisis sugieren que el rescate bancario se destinó, tan solo en 8%, a la seguridad de los fondos de los pequeños y medianos ahorradores.

El caso del FOBAPROA exige un análisis minucioso que excede los objetivos del presente trabajo; sin embargo, ilustra la postura del Estado por anteponer los intereses de los grandes capitales a los del mexicano promedio. Esta observación no se deduce de la ejecución misma del rescate bancario, sino de los términos y condiciones en el que se llevo a cabo y la decisión final por convertir los pasivos en deuda pública.¹⁷

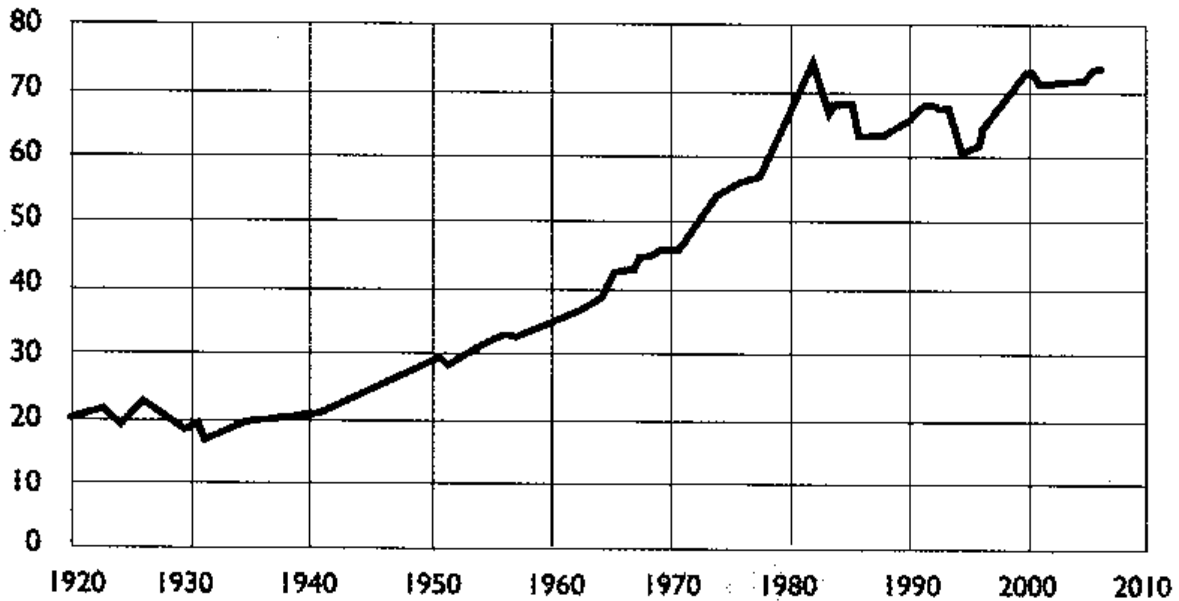
Con las medidas que el Estado adoptó, la economía mexicana se recuperó paulatinamente. Para el año 2000 el comportamiento del producto presentó su clímax, siendo el primer año de crecimiento acumulado positivo, según datos del INEGI¹⁸. A pesar de ello, la distribución de la riqueza, el combate a la pobreza y la evolución del sistema educativo son tópicos con saldos negativos. Si bien la producción recuperó lo perdido durante la crisis del 94-95, el desarrollo de las fuerzas productivas, el aumento de la competitividad industrial y el crecimiento de la productividad de los factores de trabajo se han quedado estancados. Aunado a lo anterior, la primera década del siglo XXI ha decepcionado las expectativas que el cambio de modelo causó, antes de presentar su despegue exhibe ya síntomas irrefutables de agotamiento. Estas conclusiones se reflejan en la gráfica 1, la cresta del crecimiento de la etapa neoliberal tan sólo equipara lo vivido en los

¹⁷ Para más información acerca del FOBAPROA consultar: “La problemática financiera, la banca central y la protección al ahorro bancario”. Academia mexicana de economía política A.C. Cuadernos de la AMEP, número 4. AMEP 1999.

¹⁸ Datos estadísticos tomados del banco de información económica en el portal del INEGI. Consultado en 2008.

últimos años de la década de los setenta; esto ha impedido que el ritmo de crecimiento alcance el ritmo requerido para lograr el grado de desarrollo deseado.

Gráfica 1. México: PIB por habitante, miles de pesos de 1980¹⁹



Fuente: “¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México”. Reflexiones de 54 economistas. Grupo Huatusco, 2004.

Como parte de la profundización en el paradigma neoliberal, México ha consolidado su postura mediante la firma de numerosos tratados comerciales. Esta tendencia comenzó en 1986 con la adhesión de México al GATT , pero es la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el acto más significativo en cuanto a su ratificación institucional. La negociación del TLCAN inició en 1993 y entró en vigor en diciembre de 1994 en medio de las promesas presidenciales que aseguraban que el tratado sería el mecanismo definitivo para entrar en el selecto grupo de países desarrollados. Se planteaba la posibilidad de dinamizar el comercio bilateral con la economía más poderosa del orbe, desarrollar la productividad del sistema mexicano, atraer capitales extranjeros y beneficiar los salarios. En los hechos, la firma sirvió como una despedida definitiva

¹⁹ Tomado de Tello, Carlos. “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”. Editado por la UNAM. México 2006. p. 628.

a las estrategias de desarrollo pasadas y sin bien, el saldo favorable del comercio con Estados Unidos paso de ser de 2 400 millones a 41 mil millones de dólares, la evaluación final no es del todo favorable.

El TLCAN fue el primer tratado suscrito por México y su importancia radica en el volumen de comercio que alberga; según datos del INEGI, la proporción de las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá es del 90% con respecto al total²⁰. Sin embargo, hay un desfase en las tasas de crecimiento del sector exportador y el resto de la económica nacional, a fin de aumentar la capacidad de comercio, las empresas que comercian con Estados Unidos han incrementado, en el agregado, su demanda por insumos provenientes del resto del mundo, lo que ha contribuido en la desarticulación de las cadenas productivas. Esta fractura ha ocasionado una mayor dependencia de México hacia el ciclo económico de Estados Unidos; mientras que en el proceso de expansión estadounidense, la economía nacional llegó a crecer en 2000 al 7%, el sexenio de Vicente Fox fue un periodo perdido, con un crecimiento prácticamente nulo. Si bien, la contracción del ciclo norteamericano influyo en gran medida al deterioro de la economía mexicana, este hecho no exime al gobierno federal por la omisión de la tarea de crear mecanismos de soberanía económica; de ello, el ejemplo más claro radica en que de 1993 a 2005 se firmaron una docena de acuerdos comerciales con 44 países, paradójicamente sólo uno alberga el 90% del comercio exterior, el TLCAN.

Otro fracaso en las expectativas de crecimiento, cuya responsabilidad puede ser asumida conjuntamente por la política de pactos y la inexistencia de una política industrial, es la proporción mínima de valor agregado contenido en las exportaciones. La industria manufacturera aumentó su productividad en 60% desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte; a pesar de ello, la industria de escaso valor agregado no es un desarrollo del modelo neoliberal, sino del proceso trunco de industrialización por sustitución de importaciones.

²⁰ Destaca que las exportaciones hacia E.U. significan el 85% del total. INEGI, 2005.

1.3 El otro rostro de la crisis

A casi tres décadas de que el modelo neoliberal fuese puesto en marcha, la búsqueda del camino que nos lleve a las tasas de crecimiento requeridas para solventar las demandas sociales, sigue sin arrojar una solución convincente. A pesar del escaso desarrollo logrado en esta etapa, parece que el clímax del paradigma económico ya ha pasado y en tiempos modernos da muestras de agotamiento y próxima extinción. El escenario se agrava cuando no sólo el sistema económico, sino el conjunto de instituciones que conforman al estado son obsoletas; este hecho ha propiciado la aparición de síntomas de descomposición social que amenazan con deteriorar, aún más, las condiciones de vida de los mexicanos.

El envejecimiento de la estructura estatal –léase política institucional-, es producto de la visión acotada de la clase política en México; en lo esencial, la parte orgánica de estado mexicano, así como las instituciones de desarrollo social, no se han reinventado desde su establecimiento, hace ya 60 años –quizá el ejemplo más ilustrativo es el caso de la educación superior, donde la política institucional no ha respondido a las necesidades de la demanda-.

Aún durante el cambio radical vivido en la década de los años ochenta, la política económica da un giro sin reparar en las instancias anteriormente citadas; esta contradicción ha tenido importantes repercusiones que hoy podrían calificar de fallido al estado mexicano. Con respecto a esta apreciación, Noam Chomsky²¹ en la conferencia de Septiembre de 2009 en la Ciudad de México, mencionaba que un estado fallido es aquel que es incapaz de respaldar a sus electores para hacer frente a las problemáticas diarias; en este sentido, el gobierno federal no sólo ha sido incapaz de combatir la pobreza, generar empleos o garantizar los servicios básicos, sino que en algunos casos la realidad de los mexicanos se ha vuelto más grave.

²¹ Noam Chomsky, profesor emérito del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT).

Aunado a lo anterior, la solución aún se vislumbra lejana; no sólo por la complejidad de la problemática social, sino también por la “miopía” de la clase gobernante incapaz de asumir sus responsabilidades históricas, diagnosticar correctamente o anteponer los intereses de la nación al juego político. “La crisis que en 2009 aqueja a México viene del exterior”, es un ejemplo del discurso evasivo y simulador vertido por el estado; se trata de excusa que no contribuye a la construcción de soluciones. La “pobreza” de la clase gobernante es un mal que ha contagiado a los actores sin importar su rango o color político. Otro hecho que ilustra esta condición, es el nivel en el que se ha estancado la discusión sobre la reforma fiscal: tanto el partido presidencial, como los de oposición, se han concentrado en sugerir gravámenes o proponer incrementos a los ya existentes; es claro que estas medidas podrían remediar problemáticas coyunturales, pero en el largo plazo sólo perpetúan un régimen deficiente que necesita ser transformado de fondo y que subsistente mediante un agravio constante a los contribuyentes cautivos.

Hacia finales de la primera década del siglo, el país vive su peor crisis en los últimos 76 años. Tan sólo durante el segundo trimestre de 2009, el producto interno bruto se ha contraído en 10.5%, lo que se ha traducido en la pérdida del poder adquisitivo y el incremento de la tasa de desempleo. De acuerdo a las previsiones hechas por la OCDE²², entre marzo de 2008 y abril de 2009 la cifra de despidos asciende a 600 mil, y el valor acumulado para fines de año será mayor a 1.2 millones. Así mismo, la segunda fuente generadora de divisas, las remesas, ha sufrido un desplome de 18% y la caída del precio del petróleo ha generado desequilibrios fiscales.

²² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se fundó en 1960. Con sede en París, integra a 30 de los países más desarrollados que intervienen en el 70% del comercio mundial: Japón, Estados Unidos, Reino Unido, México, Alemania y España, entre otros. Tiene por objetivo fomentar el desarrollo mediante la coordinación de la actividad económica de los países la integran.

La nueva crisis ha superado al referente más cercano en la mente de los mexicanos: la de los años noventa. “*La crisis por la devaluación del peso en 1995 causó que el PIB cayera 6.2 por ciento y que en ese año se perdieran 814 mil 465 empleos formales*”²³. Hacia octubre de 2009 el número de despidos que se registró fue superior al medio millón y el PIB caerá en más de 8 puntos porcentuales a finales de año. Así mismo, el desaceleramiento de la economía norteamericana y la contracción de su demanda agregada, ha reducido en una cuarta parte el comercio entre ambos países.

Al margen de los indicadores macroeconómicos, la crisis económica que hoy vive la nación tiene expresiones severas mucho más cercanas a los hogares mexicanos. El origen de tan grave crisis excede los límites del campo económico y se expande por el resto del sistema, repercutiendo en el área política, social, educativa y cultural. El desplome de las expectativas ciudadanas por acceder a condiciones de vida con mayor calidad ha tensado las relaciones entre el estado y la población y en épocas cercanas a la conmemoración del bicentenario de la independencia, la sombra del México “bronco” se vislumbra en las movilizaciones ciudadanas. Un estallido social, no necesariamente revolucionario, es una posibilidad gestada desde hace varios años, producto de la pérdida de gobernabilidad, el fracaso de las políticas sociales y el deterioro de la calidad de vida. Tan sólo en 2006, días pasada la elección presidencial, una encuesta reveló que el 13% de los mexicanos estaban de acuerdo en levantarse en armas; esto es sin duda producto de la falta de transparencia y la ausencia de representatividad del presidente electo, ambas son ejemplo de la pobreza institucional del país.

En Agosto de 2009, en la ciudad de Chihuahua, varias organizaciones sociales encabezadas por el Frente de Defensa de los Consumidores (FEDECO)

²³ Referencia obtenida de “Prevé OCDE caída de 8% de la economía mexicana para este año”, de González Amador, Roberto. Nota publicada en el portal de “La Jornada” el 25 de Junio de 2009.

se manifestaron por el incremento en la tarifa del transporte público. El descontento propició la toma de numerosos autobuses urbanos. Según un estudio hecho por la FEDECO y otros organismos, se detalla que en los últimos 10 años las tarifas del transporte público se elevaron en 172%, mientras que el salario mínimo apenas se incrementó en 62 puntos porcentuales. Los brotes de descontento han crecido a lo largo del territorio y es deber del gobierno federal combatirlos, no a través de la malograda lucha armada, sino mediante mecanismos que promuevan el desarrollo del país.

Ante este escenario se puede concluir que México vive la peor crisis de su historia, no sólo por el colapso económico, sino también por sus repercusiones sociales y la fractura entre la clase gobernante y los diferentes estratos sociales. Las acciones de los que hoy presiden al país han dejado mucho que desear: sus esfuerzos se han concentrado, casi exclusivamente, en legitimar su administración a través de una lucha armada contra el narcotráfico. A tres años del inicio del mandato de Felipe Calderón, los resultados de la confrontación entre el crimen organizado y el gobierno desorganizado reprueban a la administración presidencial. Del sexenio de Vicente Fox a la primera mitad de la era calderonista, el rubro de gasto que más ha crecido es el militar, durante la administración pasada se gastaron \$59 mil millones de pesos, mientras que a 3 años de iniciada la lucha contra el “narco”, el gasto militar ya suma \$266 mil millones²⁴. No sólo se han dejado de focalizar recursos a rubros de desarrollo social, sino además, la estrategia bélica a multiplicado la violencia.

“Si la fuerza de las armas es considerada la única vía de la autoridad algo está errado: o bien la autoridad no conoce sus instrumentos o bien no los tiene y entonces no es ya la autoridad”²⁵

²⁴ De acuerdo a una nota publicada en “La Jornada” en agosto de 2009.

²⁵ Lao Tsu. La frase data del siglo V A.C.

Otro dato revelador, advertido por el Banco Mundial, señala que desde 2006, 10 millones de mexicanos han caído en condiciones de pobreza, lo que eleva a 51% la proporción de ciudadanos en este estado. El encono generado entre los políticos y la sociedad no se circunscribe exclusivamente a las condiciones económicas, también al proceso de deshumanización de la clase gobernante. En la coyuntura de la crisis se ha pregonado la necesidad de una reforma fiscal para cubrir el boquete en las finanzas públicas que asciende a \$500 mil millones de pesos, ante ello los políticos no han deparado en sugerir el incremento en la base gravable; no obstante, para el ejercicio fiscal de 2010 han presupuestado \$85 millones de pesos para la alimentación de los 500 diputados. Las contradicciones entre el discurso oficial y las prácticas demagógicas han presionado la estabilidad social que no dispone de mecanismos institucionales para poner remedio a los atropellos que se viven a diario.

La falta de oportunidad para continuar los estudios, el aumento del desempleo, el encarecimiento real de la canasta básica y el incremento de la violencia en el país, son todos problemas originados por el colapso de la economía. El país no cuenta con infraestructura, tampoco con un “plan racional”²⁶ de desarrollo y no obstante, el gobierno federal se ha dispuesto a recortar el gasto de universidades para 2010²⁷, lo que limitaría la capacidad del país para generar profesionistas que alimenten las perspectivas nacionales.

Otro tema aún sin resolver es la injusticia distributiva. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, el 36.3% del ingreso nacional se ha concentrado en el decil más rico, esta proporción es aun mayor que la suma de los ingresos de los seis deciles más pobres y casi igual

²⁶ En palabras de Sabina Berman, 2009.

²⁷ El paquete económico entregado por el secretario de hacienda, Agustín Carstens, sugiere un recorte de 6.5% del gasto en universidades. No obstante, la discusión legislativa del presupuesto de egresos de la federación, aprobó un ligero incremento en los recursos para algunas instituciones públicas de enseñanza superior.

al agregado de los estratos VII, VIII y IX. Esta tendencia se ha mantenido desde 2002 e incluso la concentración del ingreso a aumentado en los últimos años (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución del ingreso por deciles (2002 – 2008)²⁸.

Decil	2002	2004	2006	2008
Decil I a VI	27.0	26.9	27.6	26.7
Decil VII s IX	37.4	36.9	36.7	37.0
Decil X	35.6	36.2	35.7	36.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2008

Todo lo anterior ha repercutido en una crisis de gobernabilidad, la población ha dejado de creer en el Estado al tiempo que su realidad se vuelve cada vez más severa. Muestra de ello son las elecciones intermedias de 2009, donde la fuerza anulista se posicionó como la quinta potencia a nivel nacional. Por ello urgen reformas de fondo que promuevan el crecimiento económico y actúen por la equidad social. Nuevos mecanismos que vislumbren el desarrollo del país son necesarios para combatir el hartazgo de la población. Es tiempo de reflexionar sobre el camino que el estado y la política han recorrido desde hace 3 décadas y es momento de replantear las bases, si es que existen, sobre las cuales se sustentan las expectativas de desarrollo. En medio de la peor crisis de la historia mexicana, no es suficiente adoptar medidas que sobrelleven la coyuntura a costa de los 50 millones de pobres; esperar a la reactivación de la economía estadounidense sólo aspira a perpetuar un modelo neoliberal que carcome progresivamente el nivel de vida los mexicanos.

²⁸ Información estadística tomada de la ENIGH 2008, consultada en el portal del INEGI.

1.4 Ante la necesidad de nuevas reformas

“Las cuidadoras de la Guardería Participativa OPI notaron que desde enero los niños agarraron una nueva maña: pedir el doble o hasta el triple de ración de comida. Exigen más sopa, más leche, más galletas, más de lo que sea. Intrigadas, las trabajadoras indagaron con las mamás qué ocurría y dieron con la realidad: están pasando hambre en sus casas.

El fenómeno se reproduce por toda la ciudad. La ha visto el cura del templo San Vicente de Paul, en la precaria colonia Díaz Ordaz, que durante años alimentó a 150 niños en el comedor Niños de Jesús, aldaño a la iglesia, y ahora tiene que multiplicar panes y peces porque se le juntan al día hasta 350 infantes”²⁹. Con estas palabras Marcela Turati inicia su narración sobre la precariedad que ha invadido Ciudad Juárez.

Turati nos relata la historia de una población que ha visto colapsar su nivel de vida como consecuencia del desplome de la industria maquiladora y el fracaso de las políticas antipobreza. De acuerdo a la autora, el desempleo en Ciudad Juárez a crecido en tal medida que sus habitantes, desilusionados de buscar trabajo, han salido a las calles a pedir ayuda para solventar sus necesidades básicas. En México, de 2006 a 2009, cerca de 6 millones de personas han caído en condiciones de pobreza extrema, aumentando la cifra acumulada a 20 millones de mexicanos³⁰. Con el incremento de la pobreza, miles de chihuahuenses se han visto en la necesidad de improvisarse en nuevas labores: lavaplatos, cargadores o cocineros; así como también en el extremo de vender sus propiedades, inclusive a costa de comerciar con su cuerpo. Ante ello, el gobernador de Ciudad Juárez, Reyes Ferriz, ha negado sistemáticamente la realidad que vive su demarcación,

²⁹ Turati, Marcela. “Miseria en la Frontera”. Publicado en el semanario “Proceso” el 16 de Agosto de 2009.

³⁰ Estimación hecha por la OCDE.

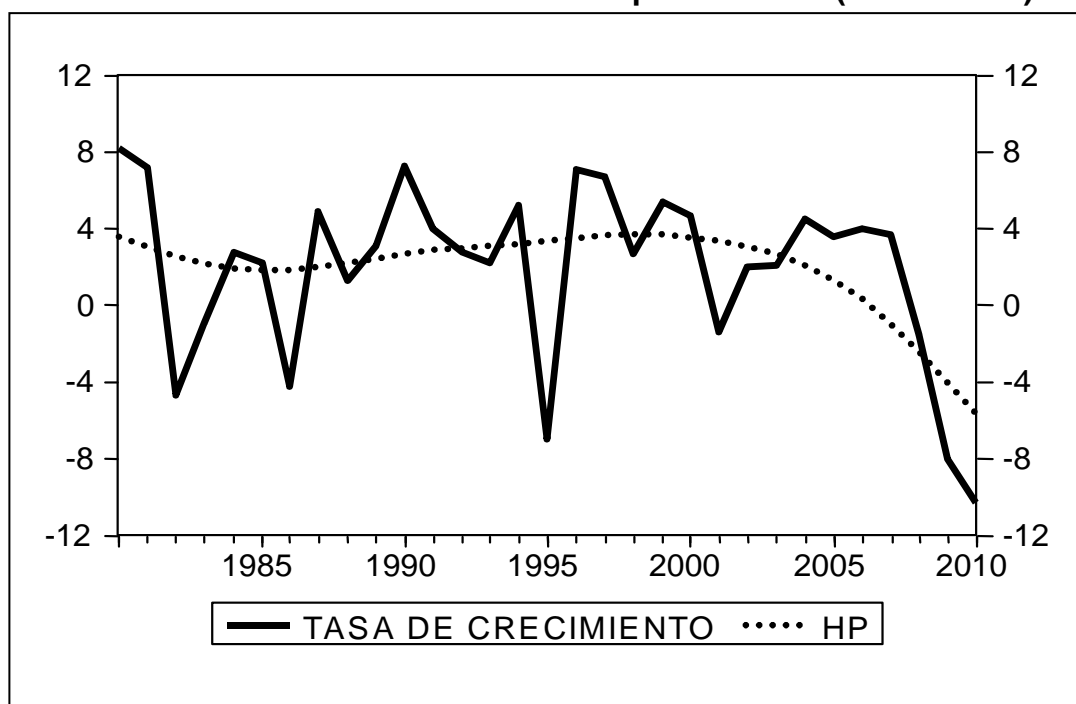
argumentando que los hogares, no obstante los despidos, aún conservan fuentes de ingresos para sobrellevar la situación y dado que la ciudad fronteriza cuenta con el nivel más alto de salarios mínimos, la situación económica no ha golpeado de manera severa a los hogares.

El escenario descrito en el artículo de Turati, así como la postura exhibida por el gobierno local no son exclusivas de Ciudad Juárez; este rostro y muchos otros aún más alarmantes, conforman la verdadera expresión de la crisis económica. Lejos de las variaciones de los indicadores macroeconómicos y antes de los remedios deshumanizados propuestos por la presidencia, está la precariedad a la que 20 millones de mexicanos han sido relegados a vivir. Estos escenarios nos exigen a la brevedad posible, a los tres niveles de gobierno y a la sociedad civil, a reformar el sistema económico y esbozar un nuevo futuro con expectativas reales de desarrollo.

Hasta aquí el preámbulo, la situación del país nos obliga a superar el debate sobre el origen de la crisis y concentrarnos en la generación de ideas que contribuyan a elevar los estándares de vida. Hoy en día, aún una economía con mayor grado de dependencia al mercado estadounidense, como lo es la de Canadá, a generado cifras de crecimiento moderado del 2.5%; mientras que México vio caer su producto interno bruto en más de 10 puntos porcentuales durante el segundo trimestre de 2009³¹. La modesta tasa de crecimiento de la economía nacional ha rondado el 3% desde el cambio de modelo en 1982. A partir del sexenio presidencial de Vicente Fox en el año 2000, el PIB nacional ha empezado a colapsarse; de continuar esta tendencia, la previsión para 2010 augura una caída del 10%. Esta tendencia queda evidenciada en la gráfica 2.

³¹ Esta referencia exhibe la incapacidad de la política económica por generar condiciones de crecimiento y derrumba la hipótesis oficial que fundamenta la crisis en el colapso del sistema estadounidense.

Gráfica 2. Tasa de crecimiento del PIB para México. (1980 – 2010)³²



Fuente: Estadísticas históricas de México. INEGI 2009

Ante todo ello, el inicio de la gran reforma debería iniciar en las reformas mismas. Desde 1982, el Estado se ha “transformado” inercialmente, siempre en el mismo sentido: en 1988 se profundiza el modelo económico mediante la acción de mecanismos ortodoxos promulgados en el Consenso de Washington; en 1994, el paradigma neoliberal cobra vitalidad institucional de carácter internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte; y en 1998 el proyecto privatizador vislumbra como objetivos algunas instituciones estratégicas para el desarrollo.

En palabras de Felipe Calderón, “*el tiempo se agota, una generación podría estar condenada a vivir en condiciones de pobreza*”; una condición causada por un modelo económico con resultados paupérrimos y que lejos de ser transformado, ha sido alentado mediante la agudización de sus preceptos. La debacle

³² Información estadística obtenida del INEGI. Elaborada por Saúl Basurto.

económica se debe al rezago de la sociedad, marginada de políticas de desarrollo eficientes para la población y el progreso de las fuerzas productivas; mientras que el entorno económico cambió vertiginosamente en los años ochenta, el estado relegado a la sociedad al aletargamiento evolutivo: *“En términos de producto per cápita, México ocupa el lugar 58 por debajo de Argentina, Costa Rica, Chile, Corea. Se estima que en 2002 la familia mexicana promedio obtenía ingresos por \$8 450 dólares al año. Singapur y Hong Kong tenían tres veces más y Corea el doble. En 1950, Corea era tres veces más pobre que México en producto per cápita [...] Con la educación ocurre algo similar. La escolaridad promedio en Corea ascendió de 8.7 años en 1985 a 10.8 años en 2000. La nuestra fue de 5.2 años en 1985 a 7.2 años en 2000. Se estima que en 2004, la escolaridad promedio de la población económicamente activa era de 8.4 años”*.³³

La reforma que el estado debe iniciar consiste en su propia transformación. Se requiere de un estado conformado por estadistas y no por los políticos de última generación, un estado que sea capaz de proveer de certidumbre, credibilidad, legalidad y legitimidad a la relación entre la clase gobernante y las distintas caras de la sociedad civil.

El presente texto tiene como principal objetivo contribuir en la transformación de las condiciones nacionales mediante la generación de conocimientos y la postulación de soluciones. El camino para recuperar la inercia del crecimiento económico y el desarrollo social es largo y complejo; se requiere de una reforma política que dé paso a la recomposición del modelo económico. La postura fijada por la clase política, enmarcada en las carencias institucionales, desalienta las perspectivas de cambio en el corto plazo. Es por ello que las condiciones que permitan abrir paso a las reformas estructurales deben gestarse desde los niveles más básicos: la creación del capital humano capaz de llevar a cabo tan sinuosa obra: científicos, intelectuales, trabajadores y estadistas.

³³ Cordera, Rolando. “Cambio y riesgo en la globalización: reformar las reformas”. México, 2006. p 22.

Uno de los grandes temas en las reformas son los tópicos vinculados a la política fiscal. A través de esta, puede fomentarse el desarrollo del capital humano, incidir en los procesos de impulso productivo y contener los efectos de la marginación mediante el gasto en beneficio social, todo ello sin olvidar que la pobreza de 50 millones de mexicanos no es un problema fiscal, sino una catástrofe causada por la debacle del estado y el colapso del modelo económico.

La reforma fiscal es tan sólo una parte de las grandes transformaciones que país requiere, pero es sin duda, el vínculo más estrecho entre la clase gobernante y la sociedad, puesto que el efecto de los impuestos y la política de egresos tiene consecuencias en el corto plazo, afectando de manera directa el bienestar de las familias. Así mismo, forma parte de los impulsos básicos en la transición hacia nuevas formas de organización. La política social tendrá siempre, como condicionante, el posicionamiento del gobierno en los temas fiscales.

En las próximas páginas se detallarán las fallas de la estructura fiscal en México y serán postulados algunos mecanismos que podrían contribuir en la corrección de las fallas e insuficiencias del modelo.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA FISCAL EN MÉXICO: INJUSTO E INSUFICIENTE

La realidad de millones de mexicanos orillados a vivir en condiciones de pobreza, el colapso del sistema productivo y la crisis social gestada desde la ingobernabilidad, arrojan una clara conclusión: México está urgido de una reforma estructural integral que le permita acceder a procesos de crecimiento económico y de desarrollo social. A pesar de los signos del agotamiento del modelo, el camino al crecimiento aún se estima distante, las condiciones prevalecientes restringen todo indicio de cambio en el país; la miopía de la clase política y la obsolescencia del aparato institucional desestiman las expectativas de una transformación llevada desde el estado. En este escenario, la responsabilidad del sector civil crece y lo ubica como la posibilidad más real para emprender el andar hacia mejores condiciones de vida.

Parte de este camino inicia con las transformaciones en los aspectos primigenios de la estructura económica, entre otros la política fiscal. Su importancia radica en el sustento que provee a todas las acciones del estado, ya que dictamina los recursos monetarios por los que la clase gobernante podrá hacer frente a las necesidades de la nación. Así mismo, mediante el estudio del presupuesto de egresos de la federación, es posible determinar el posicionamiento del gobierno ante los temas de coyuntura y desarrollo en el largo plazo. Finalmente, el régimen tributario y la política de egresos mantienen efectos cercanos a las realidades de cada ciudadano; en principio, el esquema impositivo condiciona el nivel de ingresos de las familias y por consiguiente afecta sus capacidades adquisitivas. Todo ello no estaría justificado sin una

adecuada política de gasto, la cual debe compensar el pago de impuestos mediante la provisión de bienes públicos, fomento productivo y distribución del ingreso.

En este sentido, México cuenta con uno de los sistemas fiscales con menor recaudación entre los países con los que comparte niveles de desarrollo. Explicar las circunstancias que han dado paso a la ineficiencia del régimen fiscal es el principal objetivo de la segunda parte del presente trabajo. Las carencias institucionales y el esquema de impuestos son los aspectos a partir de los cuales se gestan los grandes vicios del modelo, los cuales han repercutido en una escasa recaudación, mala administración de los recursos e ineficiencia del gasto. El tema del desmerecimiento institucional es crucial en el desempeño del régimen, lo que obliga a una explicación más profunda que será abordada en las siguientes paginas.

Para cualquier modelo productivo el sistema tributario se sitúa como una piedra angular en el accionar de la política económica. A través del mismo, el sector público es capaz de generar ingresos, estos servirán para alcanzar los objetivos trazados y cumplir con las demandas sociales, independientemente que estas se vinculen a las necesidades básicas de la población o al rubro de inversión productiva. En México esta acción corre a cargo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual enuncia entre sus objetivos primordiales el *“proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública”*³⁴, se encarga de diseñar un esquema fiscal que dentro de sus propósitos cumpla con los ideales de equidad, igualdad y proporcionalidad a fin de consolidar un sistema redistributivo y solvente, que pueda dar salida a las necesidades sociales y económicas del país.

³⁴ Secretaria de Hacienda y Crédito Público: Misión y visión. México, 2008.

En los hechos, el sistema tributario mexicano presenta la menor recaudación fiscal como proporción del PIB entre los países miembros de la OCDE y se sitúa 5% por debajo del promedio de América Latina³⁵. El origen de este problema se asocia a dos factores:

- i) Evasión y elusión fiscal. La evasión constituye un acto ilícito en el que el contribuyente no rinde declaración o bien lo hace parcialmente. La elusión, por otra parte, aprovecha los resquicios en la normatividad vigente para deducir parcial o totalmente el gravamen, manteniéndose en el marco de la legalidad.
- ii) Sistema impositivo ineficiente. En algunos casos el esquema de impuestos no favorece la recaudación. Esto ocurre cuando los gravámenes recaen en mayor proporción sobre los sectores de la población más desposeídos, dejando de lado los grandes capitales; es decir, cuando se trata de un sistema impositivo de tipo regresivo.

Otro aspecto importante que entorpece el óptimo funcionamiento del sistema, consiste en que en un régimen federalmente integrado, la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno es una condición que de no ser cumplida, las virtudes del esquema fiscal se ven mermadas como consecuencia de los vacíos jurídicos y las barreras en la información para los contribuyentes. Si bien es cierto que existe una Ley de Coordinación Fiscal³⁶ y que esta evita la

³⁵ Información estadística obtenida de la Subsecretaría de Ingresos. “Diagnostico del sistema tributario y reforma hacendaría”. Abril, 2007.

³⁶ Promulgada en 1978, con la cual se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que unía a los estados mediante un convenio en el que éstos se obligaban a suspender o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones de los ingresos federales mediante el

existencia de duplicidades en el cobro de impuestos, no es posible garantizar la armonía de la estructura administrativa intergubernamental.

En este sentido, los especialistas se han concentrado en elaborar trabajos sobre las posibles vías para corregir las deficiencias en el esquema de impuestos; esto es, en la actualidad la mayoría de los textos realizados se enfocan en caracterizar la base impositiva dejando de lado el marco institucional. El objetivo de los siguientes apartados es el de describir las problemáticas de tipo recaudatorio, los cuales se han convertido en incentivos para la evasión y elusión fiscal, tanto desde el enfoque administrativo como del contribuyente.

2.1 El sistema fiscal en México

El manejo que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hace de las finanzas estatales puede resumirse en tres momentos; la recaudación, la administración de los recursos recaudados y la asignación de los mismos para cumplir fines específicos. Entre sus principales funciones están la de estructurar, presentar y supervisar el cumplimiento de la política económica en materia fiscal y financiera; por lo tanto, tiene la responsabilidad de calcular y prever el monto de egresos para cualquier ejercicio fiscal, establecer el tipo y las tasas de impuestos, así como implantar el marco jurídico en que estos serán requeridos. El cobro de impuestos, al igual que derechos y aprovechamientos, son acciones que también desarrolla la SHCP, para asegurar el cabal cumplimiento de esta función se cuenta con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y tiene por objeto *“recaudar las contribuciones federales destinadas a cubrir los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la*

Fondo General comprendido por la recaudación total, con ello dejaron de existir los convenios específicos relativos a cada nivel de gobierno. Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001.

*Federación, para ello concentra un carácter de autoridad fiscal y goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones*³⁷.

Con forme a lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos³⁸:

- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.
- Estudiar y formular los proyectos de ley sobre disposición fiscal; así como las leyes de ingreso de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, valorando el posicionamiento de las dependencias responsables de los sectores correspondientes.
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Ante la creciente necesidad de optimizar el manejo de las finanzas públicas desde sus principios recaudatorios, surge el SAT en 1995 mediante la

³⁷ Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, “El ingreso tributario en México”; p. 3. Año 2005.

³⁸ Ibidem, p. 77.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, seis años más tarde sería reformada como parte de los esfuerzos modernizadores propios del cambio del modelo económico iniciado una década atrás.

El SAT se autodefine como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria³⁹. Desde la perspectiva de la institución, el SAT trabaja en torno a cuatro vertientes:

- i) Contribuyente. La calidad de la información y de los mecanismos que la sociedad dispone para cumplir con sus obligaciones fiscales son incentivos para que estas sean realizadas de manera voluntaria. Generar las condiciones propicias y ponerlas al alcance del público es responsabilidad de SAT, coadyuvando así en la lucha contra la evasión fiscal.
- ii) Recaudación. Es el principio del proceso fiscal. El cabal cumplimiento de esta acción, permite a la administración tributaria maximizar la generación de ingresos. Las imperfecciones generadas en el proceso recaudatorio tendrán consecuencias en la masa monetaria que la federación dispone para gastar en inversión y beneficio social.
- iii) Fiscalización. La rendición de cuentas es vital para brindar de transparencia y credibilidad a todo proceso social. En este sentido,

³⁹ Sistema de Administración Tributaria: ¿Qué es el SAT?. México, 2008.

la fiscalización tributaria contribuye al fortalecimiento de la hacienda pública y por consecuencia al perfeccionamiento del sistema tributario.

- iv) Aduanas. Así como los agentes nacionales deben cumplir con el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos por el hecho de participar en el proceso económico y generar riqueza, las personas físicas y morales provenientes de otro país mantienen la obligación de rendir cuentas ante la hacienda pública.

En otras palabras, si bien es cierto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del gobierno federal con la responsabilidad, entre otras cuestiones, de llevar a cabo el proceso de tributación, al tiempo que diseña el marco jurídico e institucional por el cual será cumplida la política fiscal, el SAT funge como una institución especializada en la materia y su existencia responde a la necesidad de mejorar las condiciones de tributación en México.

Además de la estructura orgánica de la hacienda pública, la administración, dirección y supervisión de los procesos tributarios, son factores que invariablemente se manifiestan en el monto final de la recaudación. El adecuado control del padrón de contribuyentes y la actualización pertinente de los registros, permiten a la institución vigilar el cumplimiento de los deberes fiscales; en este sentido, a efecto de poder llevar una base confiable de datos, coherente y actualizada con la realidad de los contribuyentes, la administración tributaria ha diseñado mecanismos que faciliten la tarea. A la disposición de los empadronados se han puesto mecanismos de declaración por internet; así mismo, se cuenta con soportes virtuales que facilitan el cálculo de la declaración. Por su parte, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) es una clave diseñada para enlistar de manera más práctica a las personas físicas y morales que perciben ingresos y tienen que rendir declaración; se conforma por 13 caracteres alfanuméricos, los cuales contienen información relativa al

nombre, apellido y fecha de nacimiento. Ante la incapacidad de reinversión, estas medidas presentan imperfecciones que limitan la funcionalidad de las mismas, dichas problemáticas serán retomadas a detalle en un siguiente apartado.

Como se ha mencionado, la evasión fiscal es un problema que atañe al SAT y sus implicaciones repercuten directamente en la recaudación. Sus causas pueden agruparse, como lo sugiere el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP), en dos rubros⁴⁰.

La primer vertiente esta dirigida a las fallas institucionales presentes en los organismos que encabezan al sistema fiscal. Poca transparencia en el proceso, falta de coordinación interinstitucional o el deterioro de la imagen del organismo, son faltas recurrentes que estrechan la capacidad recaudatoria. Como parte de los esfuerzos para elevar la calidad del sistema, se ha intentado simplificar el régimen; gravar a los sectores económicos evasores, principalmente el informal, por medio de la creación de nuevos impuestos y se han creado mecanismos virtuales que faciliten la declaración de las personas físicas y morales.

La segunda vertiente se asocia a la falta de conciencia fiscal entre la población; esto es, la tasa de recaudación producto de declaraciones hechas de manera voluntaria es mínima. Adicionalmente, existe una gran desinformación sobre los procesos de pago, al tiempo que los cálculos de las declaraciones son sumamente complejos. Con respecto a ello, el Centro de Estudios agrega: *“En México, en los últimos años se han establecido medidas como orientación personal, orientación telefónica, conferencias, talleres, cursos de actualización, orientación respecto de trámites, difusión de reformas, así como elaboración y distribución de material impreso como folletos, trípticos, carteles y guías”*⁴¹.

⁴⁰ Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Op. Cit.

⁴¹ Ibidem, pp. 81.

En síntesis, los dos campos donde se gestan las fallas de la hacienda pública, de acuerdo al CEFP, tienen su origen en el seno institucional y la racionalidad de pago de los contribuyentes. A esta conclusión agregaría un tercer tema: un esquema tributario desproporcionado a las capacidades de pago de los contribuyentes e ineficiente en la recaudación; si bien, este problema es -quizá- lejano a los tópicos tratados en este apartado, se ubica precisamente entre los dos rubros propuestos por el CEFP. El tipo y tasa de los impuestos son planificados en las instituciones, cuando los montos agravan a los contribuyentes de forma regresiva o la focalización del gasto no es compensatorio, se crean incentivos a la evasión fiscal. El esquema impositivo es un tema importante que forma parte del capítulo “El sistema tributario. ¿Cuántos impuestos pagamos?”.

Los problemas de evasión y elusión son asuntos que competen a la hacienda pública y debe ser afrontado por medio de nuevas medidas de tipo institucional, jurídico y tecnológico. Los analistas han hecho énfasis en la importancia de la base impositiva; sin embargo, no debe perderse de vista que las deficiencias administrativas y las fallas en los mecanismos existentes, se sitúan al mismo nivel y reclaman mayor atención. Bajo esta visión, el CIDE hace la siguiente advertencia⁴²:

“La evasión fiscal es una práctica común en la mayoría de los países.

Para disminuirla influyen una serie de factores:

- *Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas.*

⁴² Hernández Trillo, Fausto y Guerrero Amparán, Juan. “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?”, Editado por el CIDE. México, 2000.

- *Un conjunto de castigos para aquellos que evadan impuestos. El castigo debe ser lo suficientemente alto para que se reduzca, en términos relativos, el costo de cumplir;*

Un sistema tributario parejo y menos complicado. La complejidad crea huecos en la ley que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Asimismo, crea muchas posibilidades para la elusión fiscal. La elusión fiscal, a diferencia de la evasión, es toda acción que usa los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos (es decir, la elusión es legal).”

La Hacienda pública. Problemáticas institucionales

En el apartado anterior se hizo mención de los mecanismos modernizadores que la hacienda pública ha puesto en marcha desde 1990 con el fin de facilitar la rendición de cuentas y estimular el cumplimiento voluntario de las responsabilidades fiscales; no obstante, el sistema fiscal sigue presentando imperfecciones que demeritan la funcionalidad del mismo, deficiencias que se manifiestan en tres niveles: administrativo, fiscalización y de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

En este sentido, Carlos Tello resume las acciones de modernización de la administración tributaria en la última década del siglo XX:

“ ... se descartó la organización por tipos de impuestos y se introdujo la de por funciones. Se trabajó para reducir los costos unitarios de recaudación y de cumplimiento de obligaciones. Se integraron, administrativamente, los impuestos internos y los aduaneros. Se separaron las funciones de política tributaria de las de administración y

*se le dio autonomía técnica a esta última, con la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) que entró en operación en 1997*⁴³.

El comportamiento del sistema y los resultados arrojados a una década de su implementación, prueban parcialmente los ideales reformistas, dado que el nivel de recaudación no ha crecido conforme a lo programado, esto mantiene abierta la brecha entre los requerimientos de ingreso para el sector público y el nivel de gasto necesario para poder atender las necesidades de la población. Por otra parte, los contribuyentes se siguen manifestando inconformes con la complejidad del proceso de declaración y el nivel de coordinación interinstitucional presenta insuficiencias producto de las carencias infraestructurales y la falta de información sobre los empadronados, primordialmente en las regiones más marginadas.

*“Así como de la Administración Tributaria, la recaudación fiscal presenta una debilidad crónica, pues no obstante los esfuerzos por incrementar la capacidad recaudatoria, la misma se ha mantenido relativamente estable en los últimos 24 años, agravada por la gran dependencia del ingreso petrolero que alcanza niveles de la tercera parte del monto total.”*⁴⁴

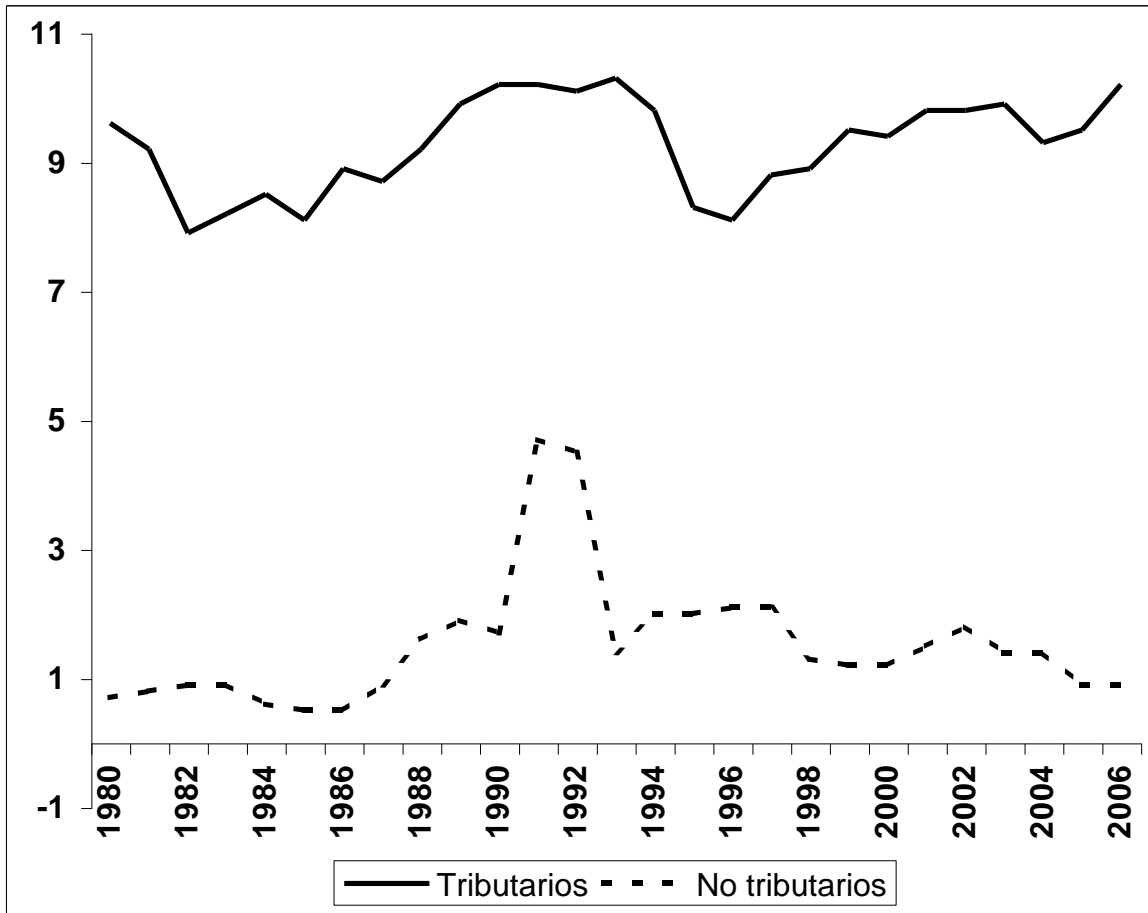
Lo anterior queda de manifiesto cuando se analiza la evolución de los recursos recaudados en la última década. La gráfica 3 muestra que los ingresos del sector público, de tipo tributario, obtenidos de 1990 al año 2006 se han mantenido constantes según el último dato, pero se observan dos caídas a consecuencia de las crisis económicas de 1982 y 1995. En este sentido, los ingresos no tributarios presentan una menor participación, como proporción del producto, consecuencia de la constante contracción del sector público desde

⁴³ Tello, Carlos. “Política Fiscal”, Op. Cit. pp. 133, 134.

⁴⁴ Centro de Estudios para las Finanzas Públicas. México, 2005.

1982. En el mismo periodo, los ingresos generados por el sector petrolero oscilan en promedio el 5.5% como proporción del PIB⁴⁵.

Gráfica 3. Ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal mexicano como proporción del PIB⁴⁶



Fuente: Banco de México

La complejidad e importancia de las deficiencias administrativas de la hacienda pública se sitúan en niveles similares a los del diseño y la aplicación

⁴⁵ Información estadística obtenida del Banco de México.

⁴⁶ Elaboración propia a partir de la información estadística publicada por el Banco de México.

de la base impositiva. Aun cuando este hecho parezca obvio, la obsolescencia de la estructura administrativa de las distintas instituciones nacionales es consecuencia de un proceso de reinversión olvidado en las últimas décadas. Con respecto a ello, el Banco de México menciona: *“la experiencia internacional muestra que el incremento en la recaudación debe provenir de una estrategia complementaria en que se fortalezca la estructura legal de los impuestos y se eleve la eficiencia administrativa, no de una estrategia que avance aisladamente ya sea en el diseño de la estructura impositiva, o en el ejercicio de la administración tributaria”*⁴⁷.

Todo problema tributario, ajeno al esquema de impuestos y a la cuantía del gravamen, nace de la relación que existe entre la hacienda pública y el contribuyente. Estas imperfecciones pueden ser responsabilidad exclusiva de la institución, o bien, de la sociedad; así mismo, pueden encontrarse fallas gestadas en las acciones compartidas de ambos agentes. A continuación se agrupan en cinco rubros las problemáticas institucionales más evidentes del sistema fiscal:

I) Complejidad del sistema

En México, el mecanismo de rendición de cuentas comprende una larga lista de trámites el exceso de burocracia en el sistema fiscal se pone de manifiesto desde el momento en que una persona, ya sea física o moral, decide darse de alta en el registro de la hacienda pública; esto implica costos en términos de tiempo y dinero, lo que fomenta la evasión. En otro sentido, las obligaciones de declaración requeridas por el SAT, pueden ser de dos tipos: *“mensuales mismas que se presentan a más tardar el 17 del mes siguiente al que corresponde el pago y anuales, que habitualmente se presentan, al año*

⁴⁷ Banco de México, “Comparativo internacional de la recaudación tributaria”, p. 47. Año 2003.

*siguiente de haber obtenido sus ingresos por las actividades desarrolladas*⁴⁸, si a esto agregamos que el cálculo de la declaración es complejo, producto de la diferenciación de tasas gravables, el contribuyente promedio se ve en la necesidad de requerir los servicios de un contador privado, hecho que implica un gasto imputado.

*“La elevada cantidad de trámites que se deben cumplir para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la dificultad para el llenado de las formas fiscales, considerando que cambian constantemente, el tiempo en pueden tardar dichos trámites, la introducción del nuevo esquema de presentación de declaraciones, si es por internet o por ventanilla bancaria; inciden directamente en la recaudación como factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos”.*⁴⁹

II) Mecanismos ineficientes.

En algunos casos los contribuyentes han acusado imperfecciones en los mecanismos que la hacienda pública ha puesto a su disposición; esta es la situación de las plataformas virtuales que el SAT ha diseñado para facilitar el cálculo de las declaraciones; dichos programas son de difícil manejo, o bien, arrojan resultados erróneos, lo que podría causar multas a los usuarios. Así mismo, la información desplegada por la institución es de corto alcance, en su mayoría se publica a través de internet, pero el número de textos oficiales relativos a la estructura tributaria y al pago de impuestos, es limitado.

Por su parte, el marco jurídico funge como documento rector sobre los procesos de fiscalización; en otras palabras, las leyes promulgadas en torno al

⁴⁸ Sistema de Administración Tributaria: ¿Cómo debe pagar sus impuestos?. México, 2008.

⁴⁹ Centro de Estudios para las finanzas públicas. Op. Cit. p. 78.

sistema tributario dictaminan los deberes, derechos y obligaciones de los agentes participantes en el proceso; no obstante, puede advertir inconsistencias al no prever la totalidad de los casos que se presentan en el ejercicio real del pago de impuestos. Este problema incide en el monto recaudado al presentar vacíos legales que los contribuyentes aprovechan para eludir impuestos.

Así como el entorno jurídico, los mecanismos que acercan a la institución con los contribuyentes son escasos; en cuanto a la infraestructura, no existen condiciones propicias para gravar a los habitantes de las regiones más marginadas del país. Este hecho se repite con los comerciantes no afiliados al registro federal; es decir, los que ejercen dentro de la economía informal. Con respecto a ello, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público ha realizado acciones para corregir las insuficiencias del régimen, este es el caso del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), con el cual se plantea alcanzar a los evasores de impuestos a través de la banca comercial. Cabe señalar que el impuesto en este sentido no es perfecto ya que permite acciones que lo vulneren; un ejemplo de ello es que través de la creación de diferentes cuentas con nombres ajenos, el IDE puede ser evadido.

En cuanto al cobro del multas y recargos por concepto del cálculo erróneo en la declaración fiscal, debe procurarse un mayor grado de empatía, principalmente con los contribuyentes que no son cautivos, partiendo del hecho de la complejidad del sistema, la dificultad del cálculo y los principios de pago voluntario. De no ser así, la posibilidad del costo atribuible a errores u omisiones en la declaración podría estar actuando como incentivo en contra a la rendición de cuentas. El riesgo de sanción por incurrir en errores involuntarios desestima la voluntad de pago.

III) Imperfecciones institucionales

La confianza que las instituciones tributarias inspiren en los contribuyentes son determinantes para elevar los ingresos. Para mejorar la imagen institucional, es necesario un proceso de fiscalización y rendición de cuentas que transparente los procesos fiscales; este hecho se vuelve más importante en un país como México, donde las instituciones gubernamentales se han visto desprestigiadas de manera crónica. En este sentido, la concesión de prórrogas o la autorización de descuentos y ofertas especiales, pueden incrementar las posibilidades de una mayor recaudación, pero demeritan la imagen de la institución al restarle credibilidad, esto origina contribuyentes irresponsables que coexisten con la informalidad del proceso.

Al margen de las políticas institucionales, la corrupción exhibida en el ejercicio de los procesos de la SHCP contribuye al fracaso en el combate contra la evasión. A fin de evitar que este hecho se siga presentando, las autoridades en cuestión tienen que hacer énfasis en transparentar, simplificar y fiscalizar los procesos, creando sanciones y mecanismos de supervisión en contra de los funcionarios que “vendan” facilidades de pago.

IV) El contribuyente

Así como existen fallas del sistema tributario en el plano institucional, los contribuyentes también pueden exhibir carencias, errores u omisiones que afectan el óptimo funcionamiento del proceso fiscal. En este sentido, las fallas de los ciudadanos pueden agruparse en dos: ausencia de conciencia fiscal y falta de capacidad para cumplir con los requerimientos. En el primer caso, no todos los ciudadanos están concientes de la importancia y necesidad de sus aportaciones; este hecho parte de la falta de formación cívica, pero también del desvirtuado modelo fiscal, carente de transparencia y eficacia tanto en la

recaudación como en el gasto. Aunque este problema es ajeno a la institución hacendaría, la solución puede conferirse, en gran medida, a las atribuciones de la misma. Conforme a lo publicado por el SAT, el organismo explica lo siguiente:

“Los impuestos son uno de los medios principales por los que el gobierno obtiene ingresos; tienen gran importancia para la economía de nuestro país, ya que gracias a ellos se puede invertir en aspectos prioritarios como la educación, la salud, la impartición de justicia y la seguridad, el combate a la pobreza y el impulso de sectores económicos que son fundamentales para el país.

El hecho de no pagar impuestos impide al gobierno destinar recursos suficientes para cubrir estos aspectos, así como satisfacer las necesidades de nuestra sociedad, por lo que es fundamental que cumplamos con esta obligación”⁵⁰.

Para que este mensaje, al igual que el resto de la información relativa al pago de impuestos, llegue hasta los contribuyentes, el SAT debe de establecer estrategias formativas a través de la educación y medios de comunicación masiva, coadyuvando así en el proceso generador de conciencia fiscal entre la población. Todo ello sin olvidar la configuración de un método de rendición de cuentas que repercuta en la ganancia de certeza y confianza ciudadana.

Es un hecho que las campañas de información son acciones importantes para alcanzar los objetivos de formación, también lo es lograr un buen ejercicio del gasto, hecho que representa el argumento de mayor peso para poder avanzar en la creación de contribuyentes serios, conscientes y responsables; esto es, mientras que las aportaciones fiscales repercutan en el desarrollo de

⁵⁰ Sistema de Administración Tributaria: ¿Por qué debo pagar impuestos?. México, 2008.

las capacidades sociales y productivas, asegurando el suministro de servicios básicos y fomento a la producción, el contribuyente tendrá incentivos para el cumplimiento puntual de sus pagos.

El otro aspecto a considerar es la falta de capacidad, con respecto al ingreso de los hogares, para poder cumplir con el pago de los gravámenes⁵¹. La razón a este problema mantiene mayor conexión con el esquema impositivo, hecho del cual surge la necesidad de establecer una base impositiva con efectos de progresividad. La progresividad ocurre cuando el monto pagado aumenta más que proporcionalmente con respecto al ingreso; esto permite que las familias con escasos recursos paguen tarifas más accesibles como proporción de su ingreso, manteniendo, en la medida de lo posible, las capacidades de los hogares para acceder a la satisfacción de sus necesidades básicas.

V) Sobre la coordinación de las instituciones y los niveles de gobierno.

El diálogo y cumplimiento puntual de los deberes de cada uno de los organismos de la SHCP garantiza un proceso fiscal coordinado. Contrario a ello existen impedimentos que dificultan la articulación del sistema, obstaculizando la coordinación, tanto de las instituciones como entre los diferentes órdenes de gobierno. En el primer caso no se observa la existencia de un diálogo productivo que repercuta en el desarrollo del sistema, el exceso de intermediarios administrativos y la falta de acuerdos entre las diferentes instancias, han impedido el desarrollo del sistema por esta vía.

⁵¹ Es claro que el diseño del modelo fiscal no es un asunto que le compete directamente a la sociedad civil. Clasificar la falta recursos en el rubro de los contribuyentes no adjudica la responsabilidad a la población, sino que hace referencia al estrato donde la debilidad se pone de manifiesto.

En cuanto a la coordinación intergubernamental, el problema parece estar fincado sobre el esquema de recaudación federal. A decir del ayuntamiento constitucional del Estado de Tabasco:

“El Sistema de Coordinación Fiscal comenzó a operar en 1980, según lo establecido en el artículo primero transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) publicada el 27 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación. El objeto de su creación es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los mecanismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1 de la LCF), todo ello requiere un profundo análisis, y actualización a los tiempos que reclama la población más necesitada de nuestro país y de la región”⁵².

Las problemáticas que se derivan de lo anterior son variadas. Una de ellas es la lejanía del gobierno federal con respecto a las comunidades más marginadas, esto implica que al no conocer de manera integra las demandas y necesidades de estos sectores, la asignación eficiente las transferencias es cada vez menos recurrente. La lógica en otros países indica que la instancia de gobierno más cercana a los beneficiados debe ser el primer responsable sobre la recaudación y asignación del gasto; no obstante, como ya se hizo mención, los organismos hacendarios en el ámbito municipal no cuentan con información acabada sobre sus contribuyentes.

Un segundo factor con implicaciones nocivas para el sistema fiscal es la dependencia de los estados y municipios hacia el sistema de participaciones.

⁵² Ayuntamiento constitucional del estado de Tabasco, “Gobierno de resultados”. Comunicado 2006.

Con la transferencia de las potestades tributarias hacia la administración federal, los subórdenes de gobierno han quedado relegados, casi en su totalidad, de la capacidad de hacerse de ingresos por la vía impositiva; este hecho ha desmotivado los procesos generadores de sistemas novedosos de recaudación, un factor adicional que actúa en el mismo sentido es el costo político por aumentar el cobro de impuestos. La centralización de los recursos y la inexistencia de estímulos que premien los esfuerzos recaudatorios de estados y municipios, promueve la apatía fiscal entre los subórdenes de gobierno.

La dependencia financiera ha repercutido en las capacidades recaudatorias de las instituciones no federales, creando así mismo una dependencia para el desarrollo; esto es, las regiones en el interior de la república han visto afectada su autonomía de gasto, estados que podrían obtener más ingresos mediante la explotación de recursos propios se han tenido que limitar conforme a lo pactado en la LCF, al no poder actuar libremente sobre su sistema de generación de ingresos, el presupuesto para cada ejercicio fiscal está sujeto a las disposiciones federales, esto evita adecuar el nivel de egresos en función a las necesidades y crea confusión, entre los pobladores, sobre a que instancia de gobierno le corresponde el mayor grado de responsabilidad ante el incumplimiento de los proyectos de desarrollo.

La estructura financiera de los estados, resultante de los Convenios de Coordinación Fiscal, está fincada –casi exclusivamente- en torno a las transferencias federales, las cuales están comprendidas por las participaciones, contribuciones, convenios y el PAEF; su distribución se explica a continuación⁵³.

- Participaciones. Representan al 43% de los recursos transferidos, persigue objetivos de coordinación fiscal a fin de evitar la doble tributación; así mismo, se considera como un mecanismo de equilibrio

⁵³ Con base en Gutiérrez Lara, Aníbal y Cabrera Adame, Carlos. “Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana”. México, 2005.

para la distribución de recursos en estados y municipios. Los criterios de distribución son: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, 45.17% en función a su grado de recaudación y 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante.

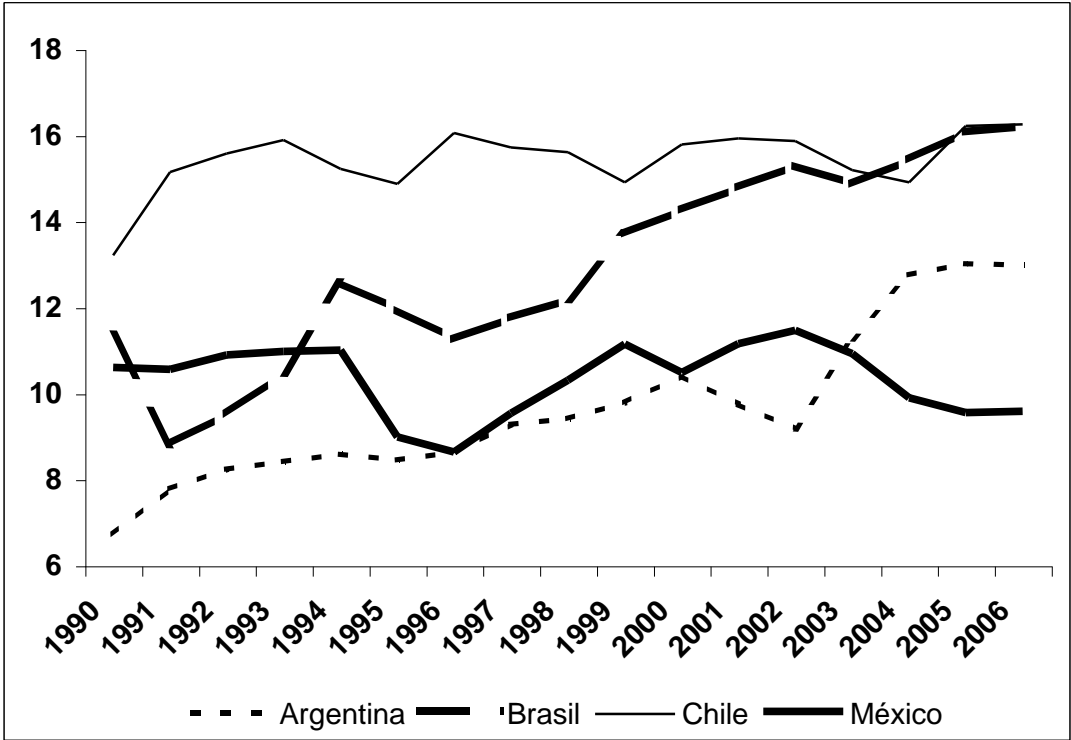
- Aportaciones. Surgen en 1997 como respuesta a la necesidad de desarrollo demandado por estados y municipios. Las aportaciones se clasifican en siete fondos destinados a educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública de los estados y distrito federal.
- Convenios de descentralización. Los cuales contemplan la atención de objetivos comunes entre los tres órdenes de gobierno, principalmente educación media superior, tecnológica y universitaria, remuneraciones a instituciones educativas estatales, desarrollo del sistema agropecuario y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola.
- Programa de Apoyo para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAEF). Su principal objetivo consiste en apoyar a aquellas entidades que se han visto desfavorecidas por los procesos de descentralización de los servicios educativos. Consiste en el desarrollo de infraestructura, saneamiento financiero y fortalecimiento del sistema de pensiones.

Estas cinco vertientes en su conjunto, aunados a los inconvenientes atribuibles a la estructura impositiva, han llevado al país a registrar la más baja recaudación como proporción del PIB entre los países miembros de la OCDE.

La gráfica 4 describe la evolución de la recaudación fiscal desde 1990 y se compara con otros casos latinoamericanos. En este sentido, en los últimos 15 años se aprecia una ligera caída en la percepción de ingresos tributarios, no

así Argentina y Brasil, cuyas acciones de recaudación han avanzado en este proceso, incrementando su recaudación, en promedio, cinco puntos porcentuales como parte del producto⁵⁴.

Gráfica 4. Recaudación fiscal 1990 – 2006 como proporción del PIB para países Latinoamericanos⁵⁵



Fuente: CEPAL

El sistema tributario. ¿Cuántos impuestos pagamos?

Si bien el aspecto institucional es un factor que incide a la hora de determinar el monto de la recaudación, la base tributaria mantiene el mismo

⁵⁴ Información estadística obtenida de la CEPAL.

⁵⁵ Elaboración propia a partir de la información estadística publicada por la CEPAL.

rango de importancia. En México, la tercera parte de los ingresos del gobierno federal son generados en la industria petrolera; tan sólo el 15% es obtenido de los otros organismos y empresas paraestatales⁵⁶. El restante se deriva del cobro de derechos, aprovechamientos e impuestos y es precisamente la base impositiva el factor con mayor repercusión en las finanzas de los hogares. El cobro de impuestos bajo un esquema regresivo podría orillar a numerosas familias a escenarios de pobreza, esto ocurre porque el pago de impuestos inhibe la capacidad de compra, marginándolos del acceso a bienes de consumo de primera necesidad.

La importancia del cobro de impuestos para las finanzas públicas radica en que es la principal fuente de ingresos, para 2009 contribuyó con el 42% del presupuesto de egresos de la federación. En México los principales gravámenes están constituidos por el Impuesto Sobre la Renta (ISR), aplicable a agentes empresariales y civiles con tratos diferenciados y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual tomó el lugar del impuesto sobre ingresos mercantiles,. Para el periodo citada, sus tasas de gravamen eran del 10%, 15% y hasta 20%, según la región y el producto en cuestión.

A partir del 1º de enero de 2008, entró en vigor la reforma tributaria aprobada el 13 de Septiembre del año anterior. En ella se planteaba, además de algunas adecuaciones al ISR, la creación de dos nuevos impuestos⁵⁷:

- En principio, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), busca combatir la elusión fiscal de las empresas, este deberá ser pagado por todas las personas físicas y morales que perciban ingresos por concepto

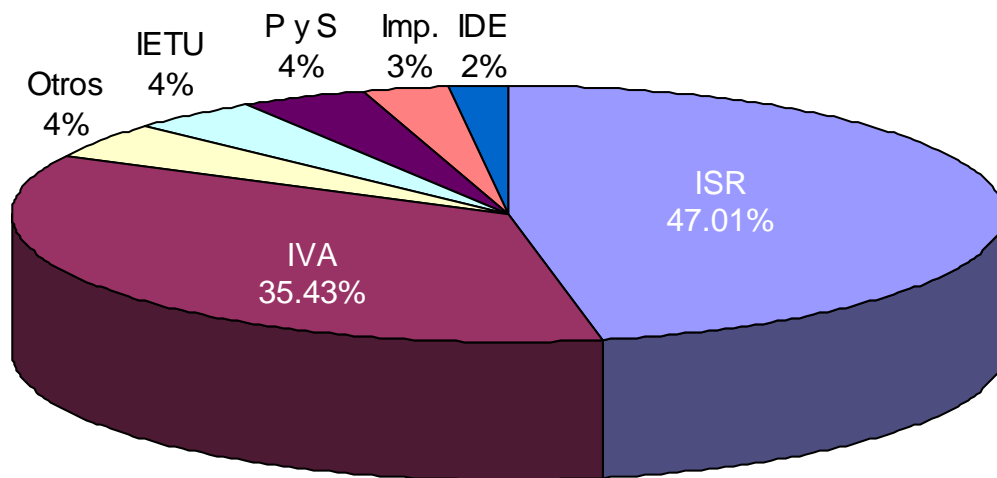
⁵⁶ Referencia obtenida de “Estadísticas oportunas” de la SHCP, correspondiente a Enero-Septiembre de 2009.

⁵⁷ De acuerdo a la ley de ingresos que entró en vigor el 1º de Enero de 2010, la tasa del IVA se incrementó 1%, mientras que el excedente mensual de los depósitos en efectivo superior a los \$15 000, será gravado con una tasa igual al 3%.

de prestación de servicios independientes, enajenación de bienes o goce temporal de los mismos; quedan exentos los colegios, asociaciones civiles y algunas productores agropecuarios. La tasa gravable inicial del IETU será del 17.5%, la cual se incrementará en un punto porcentual al cabo de dos años.

- Por otra parte, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) grava en 2% a los depósitos bancarios que superen los \$25 000.00 de manera mensual; su creación está pensada en la necesidad de combatir la evasión fiscal de la economía informal; para evitar la duplicación tributaria con respecto al ISR, se han tomado medidas pertinentes para dejar exentas a las personas físicas y morales que así lo ameriten.

Gráfica 5⁵⁸. Estructura porcentual de los ingresos tributarios en México. Enero-Septiembre 2009⁵⁹



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

⁵⁸ El impuesto a las importaciones se representa como “Imp.”, mientras que “P y S” se refiere al gravamen a la producción y servicios.

⁵⁹ Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondientes a los meses de Enero a Septiembre de 2009.

El desempeño de la carga tributaria es eminentemente reprobable. En promedio, los últimos años el gobierno federal apenas ha podido ingresar un monto igual al 10% como proporción del PIB⁶⁰; una cifra lejana a la recaudación media de los países que integran la OCDE, la cual es del 28% de sus respectivos ingresos nacionales⁶¹. La responsabilidad de este hecho recae en gran medida en las deficiencias administrativas expuestas en el apartado anterior, pero también en un esquema fiscal que da lugar a regímenes especiales con mermas millonarias, imperfecciones jurídicas y evasión fiscal.

De acuerdo a un estudio hecho por José Luis López Tijerina, el nivel de evasión del IVA es del 40%⁶² de la recaudación potencial, mientras que en países desarrollados la tasa ronda los 20 puntos porcentuales. Las razones de este fenómeno yacen en que la estructura del impuesto permite tanto la elusión como la evasión fiscal. En el primer caso, la exención de productos, o bien, productos gravados a tasa cero, reducen la capacidad recaudatoria del sistema, lo que en 2005 significó una merma de 116 mil millones de pesos; no obstante, lo financieramente deseable no siempre es lo socialmente justo. En cuanto a la evasión del IVA, los mercados imperfectos, aunado a la escasa regulación tributaria, permite derogar el cobro del impuesto mediante la omisión de facturas, una acción común en los mercados informales.

En el caso del ISR empresarial, las deducciones autorizadas, aunadas a los créditos al salario, representaron una pérdida bruta para las finanzas públicas por 185 mil millones de pesos. Un análisis más detallado sugiere que

⁶⁰ Correspondiente a los ingresos tributarios no petroleros.

⁶¹ Información estadística tomada de Tello, Carlos. "Política económica: finanzas públicas". México, 2008.

⁶² Extraído de López Tijera, José Luis. "IVA o ISR: un debate permanente". En "La globalización en México: opciones y contradicciones", editado por la facultad de economía de la UNAM. México, 2006.

en cuanto al ISR, las personas morales evaden menos impuestos que las personas físicas; sus tasas de evasión para 2002 fueron del 21% y 26% respectivamente⁶³.

Para el IEPS, los regímenes especiales han circundado los 15 mil millones de pesos desde 2005. El caso que sobresale son los tratamientos fiscales a la industria refresquera, a la cual se le han atribuido el 93% de exenciones fiscales. En este sentido, el gobierno federal ha optado por incentivar la producción de alimentos hipercalóricos en el segundo país con mayor tasa de obesidad a nivel mundial. Este ejemplo ilustra que la ley de ingresos de la federación y la formulación de impuestos, es una tarea interdisciplinaria que involucra efectos adicionales a los estrictamente económicos.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la existencia de regímenes especiales representa una sangría millonaria para las finanzas públicas, *“en 2009 se dejarán de percibir por ese concepto 464 mil 914.7 millones de pesos, equivalentes a 3.87 por ciento del PIB, pero la merma fiscal para 2010 se estima en 502 mil 533.4 millones de pesos, es decir, 3.98% del PIB”*⁶⁴. Los regímenes especiales conforman al instrumento más utilizado para eludir impuestos, ya que permite a los contribuyentes eliminar gran parte de la carga impositiva manteniéndose siempre dentro de la legalidad. Quizá el caso más nocivo para los objetivos de política fiscal es el régimen de consolidación; en él, un empresario poseedor de dos o más asociaciones puede rendir cuentas a la SHCP aglutinando el estado financiero de cada una de ellas. Lo que en principio podría parecer una herramienta de simplificación, ha

⁶³ Con base en Samaniego Breach, Ricardo. “Medición de la evasión fiscal en México”. Desarrollado por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM a petición del SAT. México 2006 .

⁶⁴ Damián, Fernando y Venegas, Daniel. “Regímenes especiales: se pierden 464 mil mdp” publicado el 17 de Septiembre de 2009 en “Milenio Diario”.

devenido en una oportunidad para eludir el cobro de impuestos: si suponemos que un empresario es poseedor de un consorcio con elevadas tasas de utilidad, podría reducir su carga fiscal mediante la adhesión de una segunda compañía naciente, que generara pérdidas por concepto de inversión o gasto filantrópico. En este caso, además de restringir los ingresos públicos, los regímenes especiales actúan como un agente con efectos regresivos, permitiendo que los grandes capitales eludan impuestos, al tiempo que las familias mantienen la misma responsabilidad fiscal.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), reconoció que durante 2005 las finanzas públicas dejaron de recaudar un total de 528 mil 873.5 millones de pesos, monto que representó 29.4 por ciento del gasto neto aprobado por la Cámara de Diputados, (el 70 por ciento corresponderá al ISR de las empresas y al IVA), debido a las exenciones, tasas diferenciadas en los distintos impuestos y otros tratamientos tributarios especiales. Esta sangría al fisco, fue equivalente al 6.67 por ciento del PIB, se puede explicar por las condonaciones de impuestos, facilidades, los estímulos, las deducciones autorizadas, los tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que se aplican en todo el país.”⁶⁵

Otro tema, vital para entender los orígenes de la baja recaudación tributaria en México, es la incapacidad del sistema por hacer extensivas las responsabilidades fiscales a la mayor parte de la población. Actualmente la base tributaria ronda los 10 millones de contribuyentes; es decir, casi una cuarta parte de la población económicamente activa. Este fenómeno, como se explicó anteriormente, tiene su origen en la estructura del esquema impositivo, en las imperfecciones institucionales y las lagunas jurídicas. La consecuencia del bajo

⁶⁵ González Hernández, Rafael. “La evasión de impuestos en México”. Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. México 2006.

alcance fiscal recae sobre los contribuyentes cautivos, a los cuales se les incrementa la carga fiscal a fin de garantizar la viabilidad del “proyecto de Estado”, que entre otros rubros de gasto, se encarga de brindar servicios públicos. En el cuadro 8 se ilustra la carga porcentual de ISR por rubro de ingreso mensual, a la figura original le fue agregada el cambio porcentual del nivel de ingresos. Si bien la tendencia impositiva describe un cambio progresivo en función a la renta, el aumento del gravamen no siempre corresponde proporcionalmente a la variación porcentual del ingreso; hacia los últimos estratos el ingreso se triplica, no obstante, el gravamen apenas aumenta en dos puntos porcentuales.

Cuadro 3. Carga fiscal del ISR por nivel de ingreso⁶⁶

Impuesto sobre la renta (pesos)			
Ingreso mensual bruto	Cuota fija	Tasa de ISR	Cambio % del rubro de ingresos ⁶⁷
De .01 a 380	0	3%	
De 380 a 3,220	11	10%	
De 3,220 a 5,650	295	17%	747.37%
De 5,650 a 6,570	710	25%	75.47%
De 6,570 a 7,870	940	32%	16.28%
De 7,870 a 15,880	1,360	33%	19.79%
De 15,880 a 46,290	3,990	34%	101.78%
De 46,290 a 138,880	14,340	35%	191.50%
De 138,880 a 185,180	46,750	37%	200.02%
Más de 185,180	64,110	40%	33.34%

Fuente: “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?”

El cuadro 3 fue elaborado en función al esquema fiscal del año 2000. Desde el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) la tendencia de la carga tributaria no ha variado en lo esencial, en dicho periodo aumento la tasa

⁶⁶ Cuadro tomado de Hernández Trillo, Fausto y Guerrero Amparán, Juan. Op. Cit.

⁶⁷ Variación con respecto al límite inferior por estrato de ingreso. Columna agregada al cuadro original. Elaboración propia.

del IVA hasta 15%. La postura del gobierno federal hacia la política de ingresos se ha concentrado en gravar a los contribuyentes cautivos marginando los esfuerzos por ampliar la base tributaria. La inequidad del sistema fiscal queda revelado en el cuadro 3, en años recientes la generación de recursos tributarios no petroleros ronda el 10% del PIB y al mismo tiempo, la gran mayoría de los contribuyentes cautivos tienen que pagar un impuesto sobre la renta mayor al mismo porcentaje

Finalmente, habrá que señalar la importancia de la pérdida tributaria por la evasión fiscal de la economía informal. El estudio de los mercados informales merece un análisis exhaustivo, por lo que su mención en la presente tesis examinará las generalidades más importantes. En la actualidad más de 25 millones de personas laboran en la informalidad; no obstante, los mecanismos de recaudación en este sentido deberán ser objeto de minuciosos análisis. Con respecto a ello, el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública agregaba: *“Los resultados indican que la recaudación potencial mensual del sector informal por concepto de ISR se desglosa como sigue: \$5,196 millones por concepto de impuestos, menos \$1,988 millones por concepto de subsidio y menos \$3,750 millones por concepto de crédito al salario. En caso de formalizarse como asalariados, los individuos que laboran informalmente costarían al fisco \$542 millones mensuales. Esta cifra anualizada equivaldría a 0.1% del PIB. Es importante resaltar que este resultado es cierto en la medida que la SHCP tenga que absorber el pago del crédito al salario”*⁶⁸

Adicional al potencial tributario de los mercados informales están las externalidades que genera. Además del ejemplo del análisis costo-beneficio planteado en el párrafo anterior, los legisladores tendrán que considerar las redes de informalidad que los negocios no registrados generan con los comerciantes contribuyentes. Otros factores que tendrán que ser agregados al

⁶⁸ Ochoa León, Sara. “Economía informa: evolución reciente y perspectivas”. Elaborado para el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. México 2006.

análisis son: el ejemplo de la informalidad como estímulo a la evasión fiscal, la competencia desleal a comercios establecidos y el tráfico de productos ilegales

Desde hace varios años el gobierno federal ha intentado regular los mercados informales. Entre las medidas más importantes destaca en 1998 la creación del régimen de pequeños contribuyentes, con el cual se planeaba integrar a gran parte de los comerciantes informales con utilidades moderadas al sistema tributario. Esto se lograría mediante un régimen especial que permitiría sobrevivir financieramente a los pequeños comercios y cumplir con sus responsabilidades fiscales. Los resultados observados distan mucho de ser los objetivos iniciales, lejos de integrar a los comercios informales, se han adherido un gran número de contribuyentes que pertenecían a regímenes con mayores cargas fiscales.

Finalmente, entre las actividades que se sitúan lejos del alcance del sistema impositivo –y el sistema judicial- está el narcotráfico. Calcular el volumen del comercio en este mercado es sumamente complejo; a pesar de ello, la revista Forbes a principios de 2009 publicó un estimado de la fortuna del Joaquín Guzmán Loera, líder del cartel de Sinaloa, cuya riqueza ascendía a los mil millones de dólares. Regular el mercado del narcotráfico o mantener la postura del gobierno federal en la lucha armada contra el mismo, es un debate que deberá ser realizado con detenimiento.

2.4 Objetivos fiscales: los grandes temas

Hasta este momento, el análisis de la política fiscal en México se ha concentrado en los procesos de generación de recursos, a lo cual es preciso añadir la importancia del ejercicio del gasto, principalmente los grandes temas que demandan la atención del gobierno federal y su traducción en la transferencia de recursos y la creación de estrategias para el desarrollo.

Como es comprensible, la clasificación del gasto es variada y sus rubros pueden atender a más de un objetivo de política económica. Es por ello que el presente apartado abordará los objetivos deseables de la política fiscal en México y no así los aspectos técnicos sobre la categorización del gasto.

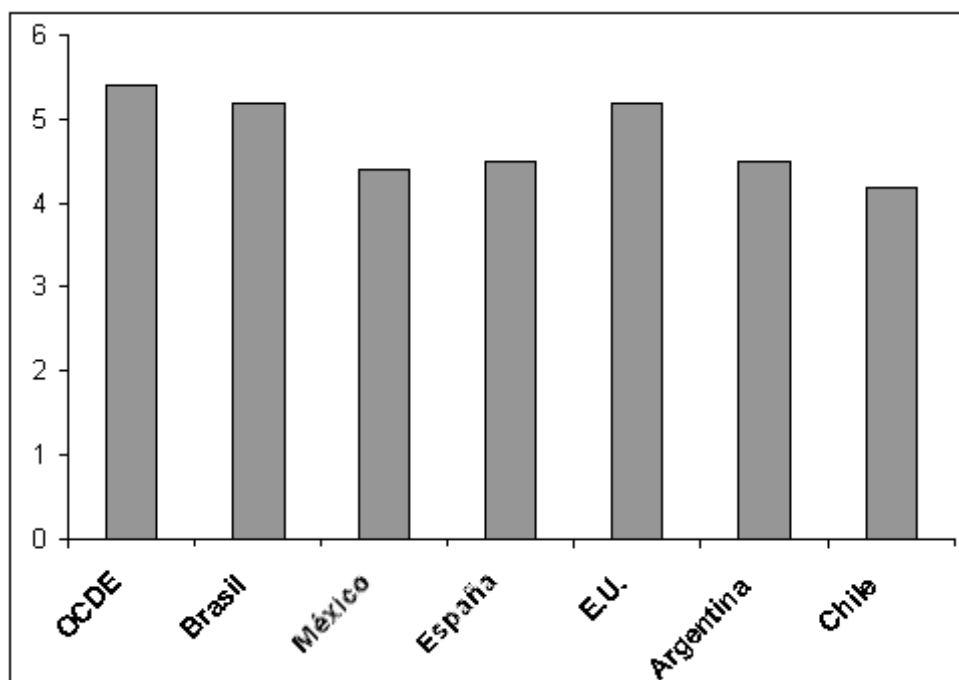
En este sentido, el combate a la pobreza es un punto neurálgico en la preservación de las sociedades modernas. En un ejercicio de abstracción, la lucha contra los grandes vicios de un país como México -inseguridad, analfabetismo o hambre, por citar algunos-, podría tener su punto de partida en la reducción de los índices de pobreza. De acuerdo a las últimas previsiones hechas por la OCDE, la crisis de 2009 aumentará la cifra de pobres a 48 millones en el país, de los cuales 20 millones se situarán en condiciones de pobreza extrema. Bajo el supuesto de que la pobreza es causante de diversos síntomas de descomposición social, las herramientas de política fiscal mantienen competencias de utilidad en el combate a la miseria, estos mecanismos pueden incidir en tres ámbitos: desarrollo social, fomento productivo y equidad distributiva. Lo anterior sin olvidar que la pauperización de las condiciones de vida es un fenómeno complejo, el cual exige una amplia revisión al modelo de desarrollo y a los lineamientos del sistema económico; por tanto, el abatimiento de la pobreza es un objetivo que podrá ser alcanzado en la medida en que el modelo económico vuelva a presentar tasas importantes de crecimiento.

- Desarrollo social

Sin duda el principal compromiso de un gobierno federal hacia la sociedad que representa es la responsabilidad de trabajar a efecto de incrementar el nivel de vida, principalmente en aquellos países subdesarrollados y con altos índices de marginación.

Para avanzar en este sentido, el Estado puede hacer uso de políticas públicas asistencialistas y programas de desarrollo social. En el primer caso, se trata de transferencias gubernamentales o provisión de bienes públicos que atienden contingencias de coyuntura y mitigan las carencias que pudiera estar padeciendo algún sector en específico. Su importancia radica en la contención de los efectos de la pobreza y la atención rápida de las demandas sociales; sin embargo, no corrigen las fallas de fondo que han dado lugar al problema. Este es el caso del programa oportunidades, el seguro de desempleo, el programa de comedores comunitarios, entre otros. En épocas recientes han sido calificados como “populistas”, cabe señalar que el calificativo puede ser atribuido por los usos políticos y no por la falta de sentido social. Los programas de asistencia pública tienen fundamento en las necesidades sociales, pero su pertinencia es proporcional al beneficio que reporten.

Gráfica 6. Gasto en educación como proporción del PIB⁶⁹



Fuente: OCDE

⁶⁹ Elaboración propia, datos de la OCDE. Valores correspondientes para el año 2000.

Los programas de desarrollo social, tienen correspondencia con las acciones estratégicas que repercuten en la prosperidad del nivel de vida de los individuos. Son proyectos de inversión con expectativas de largo plazo; educación, infraestructura urbana y fomento cultural, son sólo algunos ejemplos. Sin duda, uno de los elementos de mayor relevancia es el desarrollo académico de una sociedad, en México la inversión en educación es equiparable al promedio de los países en vías de crecimiento, pero lejana a la media de naciones con altos niveles de desarrollo (véase gráfica 6). Si bien la educación es un tema de igualdad, también es un factor de desarrollo menospreciado por los legisladores.

- Fomento productivo

Desde la última gran transformación del modelo económico ocurrida en 1982, el sistema de producción ha acusado la ausencia de un programa nacional de industrialización, este hecho ha limitado la competitividad y ha inhibido la consolidación del mercado interno. Para avanzar en este rubro se requiere, además de una estrategia de fomento industrial, del impulso de la inversión pública. Uno de los temas con mayor significancia es el gasto del Estado en la construcción de carreteras y obras públicas, lo cual permite que los agentes económicos articulen sus procesos de comercialización a bajo costo y cuenten con los servicios requeridos para la producción de sus bienes. La tendencia en México ha venido a la baja desde la década de los años ochenta, el gasto en infraestructura se ha reducido en 80% desde la incorporación de los mecanismos neoliberales, esta tendencia puede observarse en el cuadro 4, además se ubica a México como uno de los países con menor inversión en este rubro entre las naciones latinoamericanas.

Cuadro 4. Inversión en infraestructura como porcentaje del PIB⁷⁰

	Total		Pública		Privada	
	1981-1986	2001-2006	1981-1986	2001-2006	1981-1986	2001-2006
Chile	3.4	5.2	3.4	1.7	0.0	3.5
Colombia	3.1	2.8	3.1	1.7	0.0	1.1
Brasil	5.2	2.1	3.6	1.2	1.5	1.0
Perú	2.1	1.5	2.1	0.5	0.0	1.0
Argentina	2.8	1.7	2.8	0.7	0.0	1.0
México	2.4	1.2	2.4	0.5	0.0	0.7

Fuente: Calderón y Sven (2009)

Los estímulos fiscales y los créditos para el desarrollo también cumplen con la función prioritaria de promover el progreso de las fuerzas productivas. El gasto en inversión es, por si mismo, un estímulo al crecimiento económico que genera empleos e infraestructura, al tiempo que articula la cadena productiva; también promueve la generación de recursos públicos mediante la tributación de las ganancias generadas en el proceso.

Dado que el Estado no es, por definición, un agente lucrativo, se convierte en una entidad en condiciones de destinar sus recursos en busca de objetivos sociales poco redituables en el corto plazo. Es evidente que las empresas privadas no pueden permitirse el sacrificio de sus ganancias en busca del acondicionamiento estructural del mercado; por tanto, es responsabilidad exclusiva del gobierno cumplir con esta premisa.

- Equidad distributiva

La equidad distributiva es un tema de justicia social. Todo sistema económico está conformado por relaciones de trabajo imprescindibles para su funcionamiento; es por ello que el Estado debe garantizar una asignación

⁷⁰ Tomado de Ros, Jaime. "México, un país sin inversión pública". Noviembre de 2009.

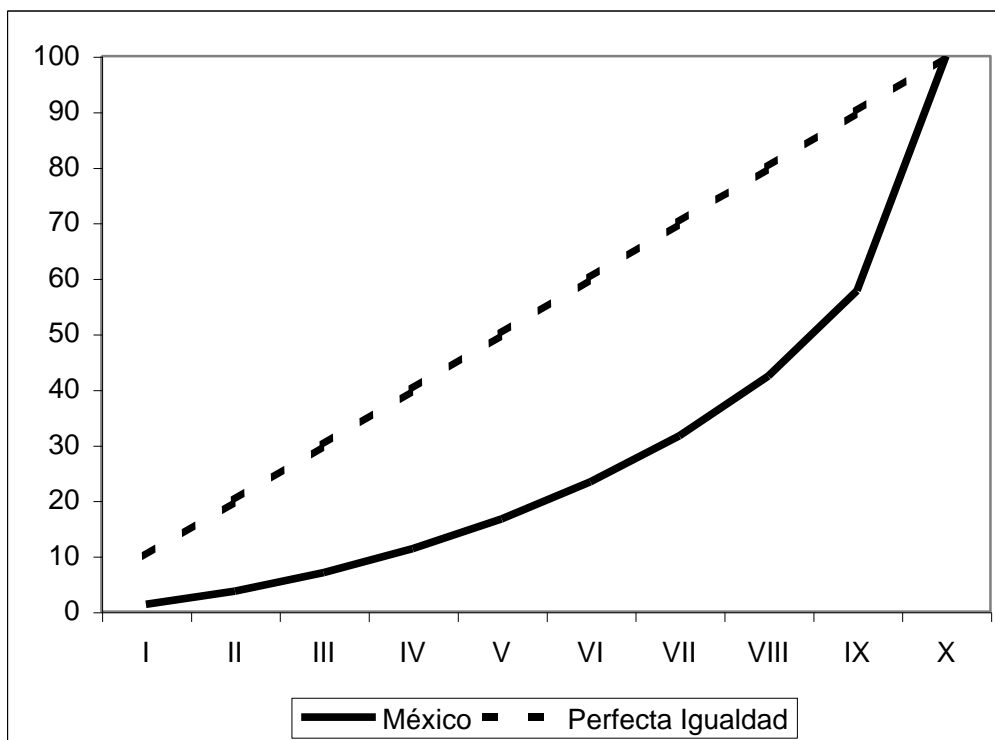
de recursos que permita a los trabajadores acceder, al menos, a los mercados de abastecimiento de productos básicos.

La desigualdad da lugar a escenarios extremos, donde realidades contradictorias son parte de la vida diaria de los países subdesarrollados. Ejemplo de ello es que en México existen 20 millones de personas en condiciones de pobreza extrema y al mismo tiempo, la estructura económica ha dado lugar al hombre más rico del mundo. Para este caso, la inequidad distributiva es provisora de ingobernabilidad, marginación y encono social, factores que amenazan la estabilidad de un país. Estos síntomas de descomposición surgen de la inconformidad social por la asimetría del nivel de vida entre los diferentes estratos poblacionales, principalmente por la exuberancia de la clase política.

A través del gasto en beneficio social y en la producción de bienes públicos, el Estado es capaz de realizar una reasignación de recursos; esto es, recauda parte de los ingresos de los ciudadanos más acaudalados y los distribuye entre las personas marginadas en forma de bienes y servicios gratuitos o de bajo costo, también genera transferencias monetarias o en especie, que sirven como mecanismos de contención ante problemáticas sociales. En la medida en que el sistema de recaudación sea progresivo y la focalización del gasto sea compensatorio en función a la inequidad y las necesidades de desarrollo, se avanzará en dirección de una mejor distribución de la riqueza.

El proceso de concentración del ingreso en México ha llevado a que el 10% de la población más adinerada perciba el 38% del ingreso nacional; mientras que, el 10% más pobre apenas recibe uno de cada cien pesos generados. Esta tendencia es reflejada en la gráfica 7, donde a partir del séptimo decil la línea que describe la concentración del ingreso incrementa su pendiente de manera drástica.

Gráfica 7. Distribución del ingreso por deciles poblacionales. México 2005⁷¹



Fuente: CEPAL

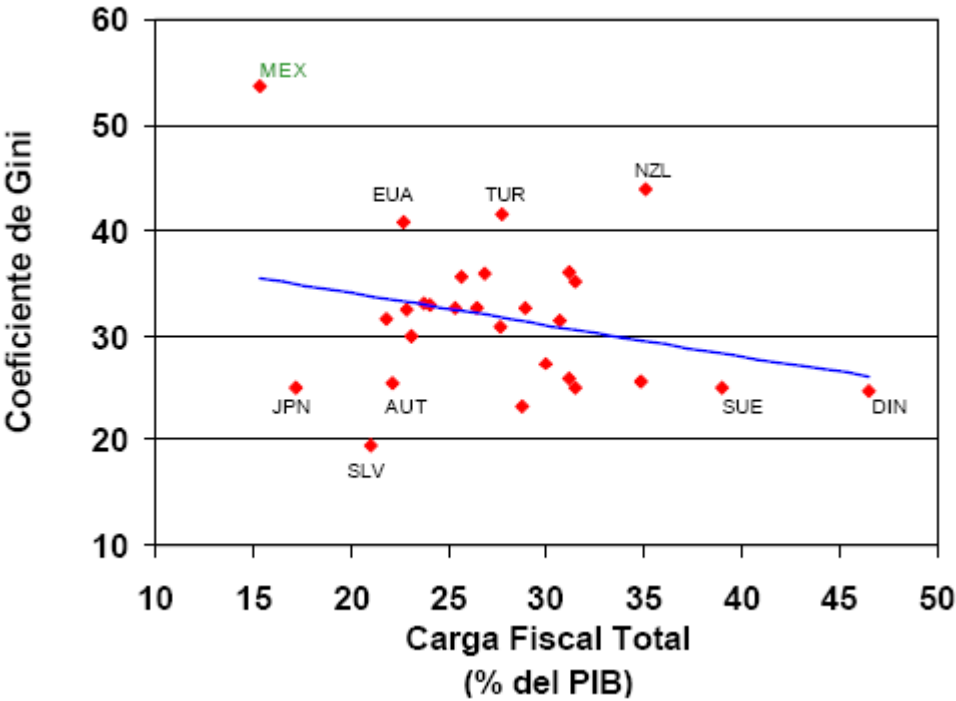
2.5 Comparativo internacional del sistema tributario

Otro parámetro que sirve para medir la eficiencia del sistema tributario son los comparativos a nivel internacional. Este análisis será de mayor provecho en la medida en que no se olvide que cada país contiene sus propias características y la posición del gobierno federal ante las políticas públicas deben responder a las particularidades de su población. De acuerdo a la evidencia empírica, puede concluirse que los sistemas fiscales más eficientes a nivel mundial, son aquellos que han logrado conjugar una adecuada carga impositiva, una óptima distribución de la riqueza y el eficiente gasto de sus

⁷¹ Elaboración propia a partir de la base de datos de la CEPAL. Datos para México correspondientes a 2005.

recursos, dirigiendo los egresos, en la proporción adecuada, hacia la satisfacción de las demandas sociales maximizando su utilidad -este ha sido el caso de países como Suecia y Dinamarca-.

Gráfica 8. Carga fiscal⁷² y Coeficiente de Gini en la OCDE para el año 2000⁷³



Fuente: Banco de México

La gráfica 8 contrasta la recaudación fiscal y una medida de desigualdad, el coeficiente de Gini, en ella queda de manifiesto que no existe una relación determinante entre la generación de recursos recaudados y el grado de

⁷² Algunas definiciones señalan que la carga fiscal es la relación de la recaudación fiscal entre el ingreso. En el caso de la gráfica, el eje que mide la carga fiscal no concuerda con la definición, pero se ajusta a los datos de recaudación tributaria petrolera y no petrolera. Esta variable también es llamada presión tributaria.

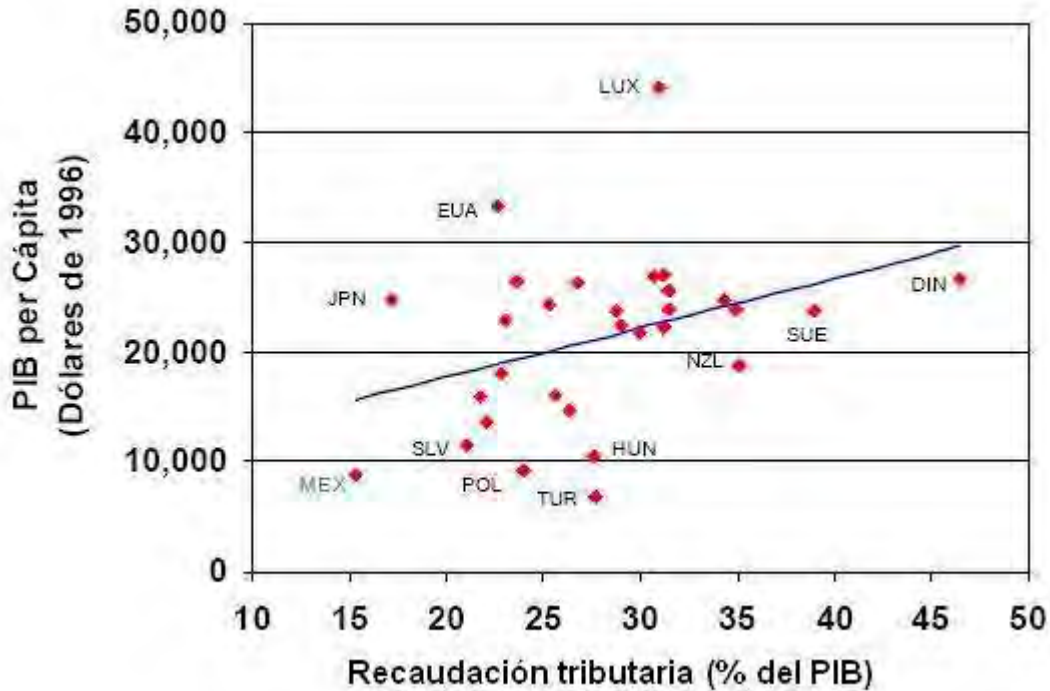
⁷³ Tomado del Banco de México, Op. Cit., p. 14.

concentración del ingreso medido a través del coeficiente de Gini. Lo anterior se deriva de la heterogeneidad de casos que podemos encontrar, inclusive al interior de la OCDE. México presenta el nivel de recaudación más bajo con un alto grado de concentración; no así Japón, que aun al no generar gran cantidad de recursos tributarios, la distribución de su riqueza es más equitativa. Nueva Zelanda también es un caso paradójico, no obstante que tiene uno de los mejores sistemas en términos de captación de recursos, el grado de concentración del ingreso es alto; dos posibles explicaciones al caso del país Oceánico pueden asociarse a una mala política de gasto, o bien, a un incorrecto diseño del esquema impositivo, el cual podría estar beneficiando a los sectores de la población más ricos, incumpliendo con el principio de progresividad.

Una relación con mayor grado de correspondencia es la existente entre el PIB por habitante y la recaudación fiscal, lo cual queda ilustrado en la gráfica 9. Este hecho puede explicarse por la proporción de pobres y su capacidad de cumplir con sus responsabilidades fiscales; pero también, en México, como en el mundo, los gravámenes no afectan únicamente la renta, también lo hacen al consumo y como es evidente, la capacidad de consumir es limitada cuando el PIB per cápita es reducido. Además, los estratos con bajos niveles de ingreso tienen una composición de su demanda abocada a bienes de primera necesidad, estos bienes cuentan en la mayoría de los países con exenciones o tasas preferenciales.

Para el caso mexicano, habría que agregar la inconsistencia del esquema del ISR con los principios de progresividad. Como se mencionó anteriormente, la tabla del ISR es menos que proporcional al incremento de los ingresos. Este hecho podría originar una pérdida de la eficiencia recaudatoria al no gravar adecuadamente a los grandes capitales; es decir, el sistema grava a una población, en promedio, pobre y cuando incide en los capitales cuantiosos no lo hace de la manera adecuada.

Gráfica 9. Recaudación tributaria y PIB per cápita para países de la OCDE. Valores del año 2000⁷⁴

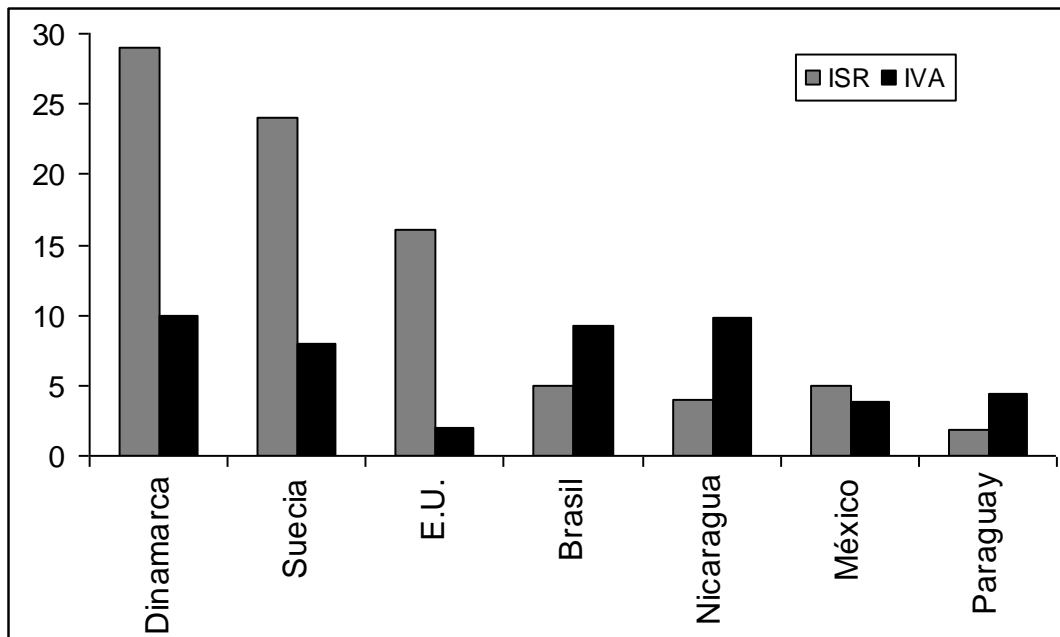


Fuente: Banco de México

Es imposible negar el rezago de México en materia de generación de ingresos. Esta condición es más grave cuando se relega del análisis la influencia de las ganancias petroleras en las finanzas públicas. La recaudación nacional por vía de los dos impuestos más importantes esta muy lejos de igualar a la de los países europeos y sólo es comparable con algunos casos latinoamericanos, Nicaragua y Paraguay por ejemplo. Esta tendencia se describe en la gráfica 10, donde es posible señalar que en el caso del ISR, su potencial de recaudación mantiene una relación estrecha con el PIB per cápita.

⁷⁴ Tomado del Banco de México, Op. Cit., p. 15.

Gráfica 10. Recaudación de ISR e IVA como proporción del PIB⁷⁵



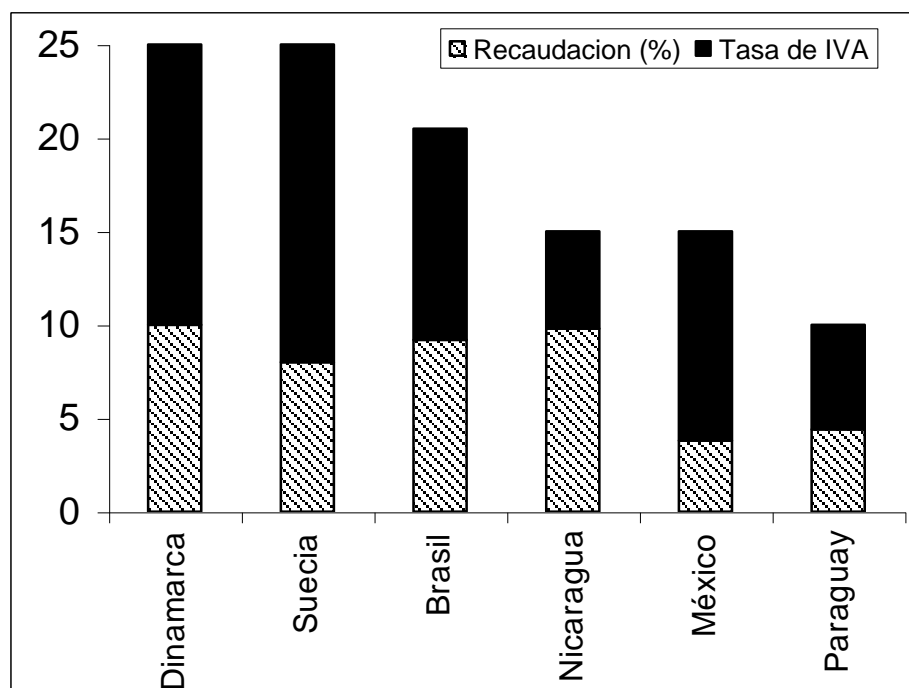
Fuente: González Hernández (2006)

Como parte de las iniciativas para elevar la capacidad de recaudación, en México tradicionalmente se ha optado por incrementar la tasa de impuestos, asumiendo que los países con gravámenes más elevados son también los más eficientes en cuanto a la recaudación. Sin embargo, este hecho no es determinante, en México la tasa del IVA es del 15% desde el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y desde entonces los niveles de generación de ingresos por esta vía han rondado el 3.5% como proporción del PIB. A los legisladores que promueven estas iniciativas habría que presentarles el caso de Nicaragua y Paraguay, en el primer ejemplo la tasa del IVA es igual a la de México, pero su recaudación triplica a la nacional. En el caso de Paraguay su gravamen es menor y aun así genera más recursos. En otros países donde el IVA es más caro, la recaudación es mayor, pero cabe señalar que el incremento

⁷⁵ Elaboración propia con base en González Hernández, Rafael. O58p. Cit.

en los recursos es más que proporcional al diferencial de tasas con México (Véase gráfica 11).

Gráfica 11. Tasa y recaudación del IVA para países seleccionados.
Valores porcentuales⁷⁶

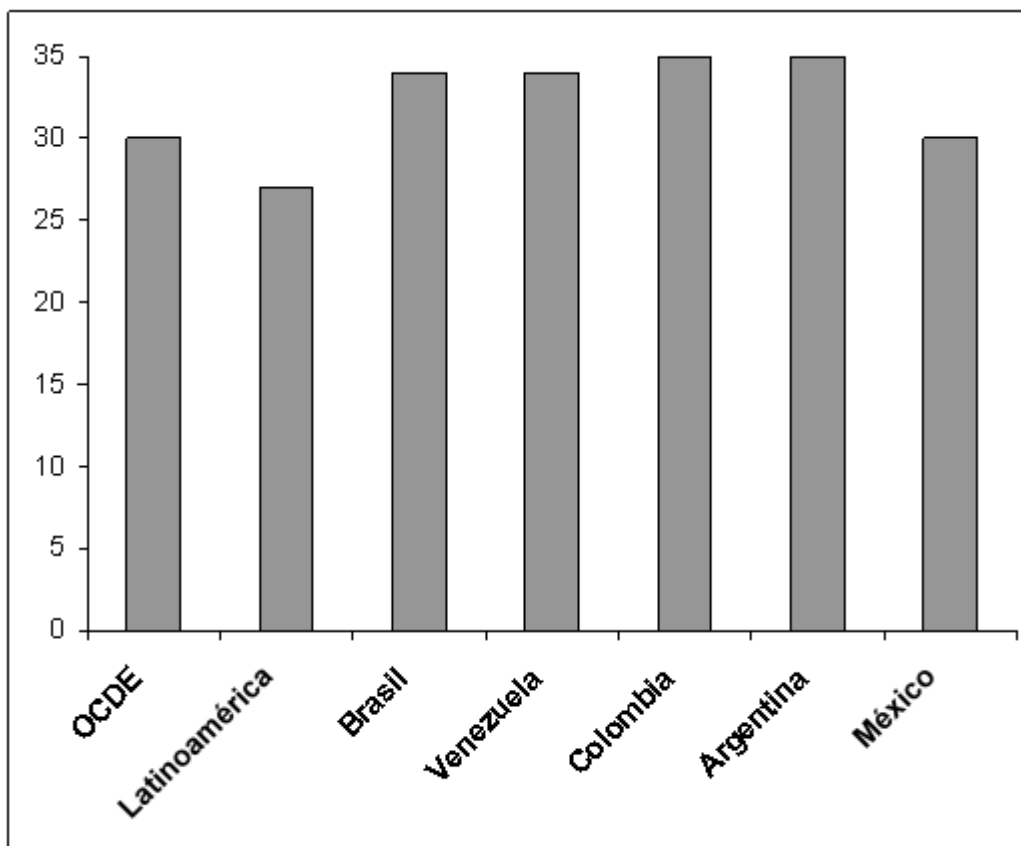


Fuente: OCDE

Mientras tanto, la tasa del ISR en México se sitúa al nivel promedio de la OCDE, alrededor del 30%. Este porcentaje al ser comparado con América Latina resulta superior en 3% a la media de la región; sin embargo, Argentina, Colombia, Brasil y Venezuela presentan gravámenes superiores. El comparativo del ISR aparece ilustrado en la gráfica 12.

⁷⁶ Elaboración propia a partir de la información de la OCDE. Valores correspondientes al año 2000.

Gráfica 12. Comparativo internacional del ISR. Valores porcentuales⁷⁷



Fuente: López Tijerina, 2005

Hasta este momento, con base al comparativo internacional hecho sobre el sistema tributario mexicano, podemos asomar dos breves conclusiones:

- I) La eficiencia del sistema tributario como recaudador de ingresos no se circunscribe a la carga fiscal. En México la recaudación impositiva está por debajo del promedio de los países con tasas similares. En este sentido, las reformas que el país requiere, en materia fiscal, deben estar referidas al saneamiento de los aspectos institucionales y

⁷⁷ Elaboración propia con base en López Tijerina, José Gildardo. Op.Cit. Valores correspondientes a 2005.

jurídicos, así como a la ampliación de la base tributaria y al planteamiento de un esquema progresivo. La creación de nuevos gravámenes no resolverá los problemas de eficiencia, equidad y justicia tributaria.

- II) Incrementar el potencial, no la eficiencia, de recaudación en México excede los instrumentos de política fiscal. En este sentido, el agotamiento del modelo económico ha golpeado fuertemente las finanzas públicas. Asegurar la sanidad financiera del gobierno federal sólo podrá lograrse mediante el fomento y crecimiento de la economía nacional, lo cual queda de manifiesto en la relación directa que existe entre el PIB per cápita y la recaudación fiscal.

2.6 La última reforma: miscelánea fiscal para 2010

El año 2009 ha estado marcado por la peor crisis de los últimos 70 años, la cual ha incrementado a 50 millones la cifra de personas en condiciones de pobreza y ha elevado hasta 20 millones los que viven en pobreza extrema. Así mismo, la OCDE ha estimado que hacia finales del mismo año el PIB se contraerá en más de 7 puntos porcentuales, por su parte las remesas han caído hasta en 18% para cálculos trimestrales⁷⁸ y la industria turística ha sido fuertemente dañada por las contingencias de salud pública y el desbordamiento de la violencia.

Bajo este escenario, es previsible que ante la caída del ingreso nacional, la generación de recursos públicos se vería severamente afectada. Estas son las razones que para el próximo año, en 2010, se genere un déficit presupuestal

⁷⁸ De acuerdo al Banco de México, las remesas cayeron en 17.9% durante el segundo trimestre de 2009.

calculado en 400 mil millones de pesos. Ante este escenario, el ejecutivo se pronunció por una política de austeridad que contribuyera a corregir el boquete en las finanzas públicas. Así mismo, propuso una ley de ingresos donde se establecían importantes incrementos a los gravámenes existentes y la creación de nuevos impuestos al consumo y a las telecomunicaciones.

La reforma a la ley de ingresos fue vislumbrada desde el 2 de Septiembre en el marco del tercer informe presidencial; en él, Felipe Calderón se manifestó por poner en marcha las grandes transformaciones que país demanda. Con el propósito de corregir el déficit en las finanzas públicas, se generó una raquítica discusión sobre el tipo de modificaciones que habría de hacerse a la política fiscal en su fase recaudatoria. No obstante, más allá del resultado de las trabadas negociaciones, los tópicos marginados del debate sobre la reforma tributaria arrojan conclusiones igualmente significativas para el análisis de la opinión pública. En este sentido, la lección más importante que nuestros legisladores deberán considerar, es la imperiosa necesidad de “reformular las reformas”; una vez más, la reestructuración de un mecanismo político, económico o social, fue desplazada por la falta de capacidad de las autoridades para interponer propuestas que garanticen la evolución de estas realidades y no medidas que funjan como un paliativo que oxigena deficiencias estructurales del sistema. En este caso, se apostó nuevamente por gravar a los contribuyentes cautivos, antes que incrementar el déficit o eliminar privilegios de los grandes capitales privados. En síntesis, para la clase política es preferible recortar el gasto de las familias desposeídas antes de afectar significativamente el estado de las finanzas públicas⁷⁹.

⁷⁹ De acuerdo a una nota publicada por el periódico “El economista”, con fecha del 17 de Noviembre de 2009, la nueva asignación de recursos pactada en el PEF considera una reducción en \$162.00 mensuales del salario del presidente de la república. Esto se presentó en medio de la campaña de austeridad proclamada por el gobierno federal.

Entre los temas que no fueron abordados destaca la discusión sobre la ley de coordinación fiscal y las facultades de los estados y municipios por participar en el proceso de recaudación. La cuestión institucional también quedó relegada, en la actualidad las formas, requisitos y esquemas de pago, son factores que propician la evasión. Finalmente, las cuestiones vinculadas a la normatividad del pago de impuestos tendrá que esperar para ser discutida en próximas oportunidades.

Lo que en principio se anunció como una de las grandes reformas estructurales, se convirtió en otra miscelánea fiscal. Para los ejercicios venideros, los consumidores tendrán que pagar 1% más de IVA y un incremento del 2% al ISR. También se elevó el gravamen del IEPS y de ahora en adelante, los depósitos en efectivo que excedan los 15 mil pesos mensuales serán castigados con un impuesto del 3%. Las telecomunicaciones también fueron gravadas, a excepción del internet, este último por ser considerado un mecanismo para el desarrollo de futuras generaciones.

Atrás quedó la iniciativa del titular de Hacienda por crear un gravamen del 2% al consumo generalizado. De acuerdo a la propuesta, los recursos recavados serían etiquetados para fines de combate a la pobreza; ante ello surgen dos cuestionamientos:

- l) Se trataba de un impuesto regresivo, ya que las familias con menos recursos presentan un mayor consumo de bienes de primera necesidad. Actualmente, productos básicos como alimentos y medicinas están gravados a tasa cero; aumentar la tasa a 2% golpea directamente las finanzas de los hogares con escasos recursos. En este sentido, se trataba de un mecanismo que sustraería recursos a los pobres para otorgárselos a los más pobres.

- II) La línea de argumentación de la iniciativa pone de manifiesto la idea errónea de que la pobreza es corregible a través de los programas de beneficio social existentes. En los últimos años, el gasto destinado al programa oportunidades ha crecido en 400%; no obstante, el número mexicanos en condiciones de pobreza extrema se ha mantenido hasta el 2009, donde la cifra aumentará en 25% para situarse en 20 millones de pobres extremos.

CAPÍTULO III

LA NUEVA REFORMA FISCAL

Desde el establecimiento del modelo neoclásico en 1982, la economía mexicana ha vivido crisis recurrentes como consecuencia de las inconsistencias estructurales sobre las cuales está sustentada. A pesar de que el sistema económico no ha dado muestras de ser un proyecto capaz de generar los beneficios obtenidos entre 1940 y 1960, el gobierno federal se ha empeñado en profundizar los instrumentos afines a la libre competencia; es así que durante la última década del siglo pasado, se optó por contraer el grueso del sector público y firmar más de una decena de tratados comerciales.

Actualmente México vive el estallido de la peor crisis en los últimos 70 años. Si bien, el origen de la crisis es detonado por un componente externo – situado en el espectro financiero de EU -, las razones de fondo se ubican en la acumulación de nocividades presentes en las debilidades de la estructura sistémica, fallas que han sido “cubiertas”, en la coyuntura correspondiente, mediante paliativos que oxigenan el proyecto sin resolver los problemas de fondo.

Los síntomas del agotamiento del modelo son evidentes: estancamiento del producto, desempleo, pobreza, dependencia alimentaria, falta de competitividad, violencia e ingobernabilidad, son sólo algunos ejemplos. Las grandes transformaciones que el país requiere se vislumbran aún muy lejanas; la miscelánea fiscal para 2010 es muestra de la falta de capacidad legislativa para generar los caminos de transición, incapacidad que sólo es superada por la falta de voluntad política para reorganizar la estructura de la nación.

En este sentido, las propuestas e iniciativas de reforma difícilmente llegarán de las cúpulas del poder. Es entonces obligación de la sociedad civil generar mecanismos de presión que inciten al cambio; no a través de la violencia, sino de la generación de conocimiento, conciencia política y responsabilidad ciudadana. En consecuencia con lo anterior, en el presente capítulo se postularán ideas de solución para las problemáticas de la estructura fiscal, las cuales tan sólo conforman una parte de los grandes temas que el país exige revisar para transitar hacia escenarios con mejor calidad de vida

3.1 Repensar las reforma

De acuerdo a los pronunciamientos oficiales, en los últimos 10 años el país ha requerido de importantes reformas al sistema tributario, los cambios más significativos pueden ubicarse en 3 momentos de la historia reciente. Entre las adecuaciones más importantes destacan en 1998 el aumento al IVA hasta 15% y la creación del régimen para pequeños contribuyentes; para el ejercicio fiscal de 2008, el estado decidió aplicar nuevos gravámenes a los impuestos en efectivo y a las empresas a tasa única. Finalmente, en 2009 se establecieron reformas para gravar a las telecomunicaciones, sin dejar de mencionar el incremento al IVA, ISR, IEPS e IDE.

Las conclusiones arrojadas por las reformas tributarias más recientes son de fácil lectura: para los legisladores la concepción de una reforma a la ley de ingresos se vincula, invariablemente, al incremento de las tasas impositivas existentes y a la creación de nuevos gravámenes. La tendencia observada es muy cuestionable, en principio no resuelve las problemáticas nodales de la ineficiencia recaudatoria; además, permite la continuidad de un esquema fiscal que sobrevive a costa del incremento de impuestos a los contribuyentes cautivos. Una reforma

que no transforma la esencia de una estructura fallida no es tal. Este es el caso de las adecuaciones fiscales de 1998, 2007 y 2009.

La tendencia de reformar a los instrumentos de política pública han sido consecuentes con la profundización de los mecanismos neoliberales iniciados hace tres décadas y como se ha mencionado, esta tendencia no ha provisto de soluciones de largo plazo, únicamente a fomentado la perpetuidad de las inconsistencias estructurales del sistema en México.

El boquete fiscal acusado por el secretario de hacienda para el ejercicio fiscal de 2010 y cuyo monto asciende a más de 400 mil millones de pesos, es consecuencia del efecto acumulado de las fallas en la estructura no resultas en el pasado. Hoy en día tenemos un sistema fiscal que sobrevive gracias a los paliativos coyunturales aplicados años atrás, al crónico escarmiento fiscal de los contribuyentes cautivos y a la dependencia financiera de la renta petrolera. El boquete fiscal es un síntoma de agotamiento del modelo económico cuya lección no podemos dejar pasar, se trata de la materialización de las fallas no corregidas, las cuales demandan iniciativas inteligentes que fomenten la transformación de la estructura y posicione a México en condiciones de crecimiento y desarrollo de la calidad de vida.

Es por tanto que el inicio de la nueva era de reformas debe remitirse al cuestionamiento conceptual de las mismas. “Reformar las reformas” permitirá romper con el arrastre simplista de imponer remedios improvisados y coyunturales a las deficiencias de fondo. Se trata de innovar en una tradición de 30 años fincada en el pragmatismo de los preceptos de mercado y empezar la verdadera transición hacia un modelo de desarrollo que provea a México una era de desarrollo similar a la “poscaudillista”.

En este contexto, la política fiscal y las finanzas públicas requieren de una reforma fiscal coherente con la realidad nacional, que actúe en consecuencia con

las demandas sociales y las necesidades de desarrollo de las capacidades productivas. En términos generales, esta transformación debe velar por los siguientes objetivos:

- Un sistema progresivo. Por razones de justicia y estabilidad social, es prioritario configurar un sistema fiscal que actúe como un mecanismo redistributivo, el cual transfiera parte de los recursos hacia los estratos sociales más desposeídos. Para avanzar en sentido, se requiere de una adecuación al esquema impositivo, la cual fomente el incremento de gravámenes en razón del ingreso. Así mismo, debe hacerse una revisión a las exenciones fiscales para determinar que regímenes actúan en consecuencia con la reasignación de recursos; este es el caso del régimen de consolidación fiscal.
- Eficiencia recaudatoria. En el presente trabajo ha quedado de manifiesto la existencia de países, que a pesar de contar con un esquema fiscal menos gravoso, su tasa de recaudación como proporción del PIB es más alta que la de México. Lo expresado anteriormente nos permite concluir que no existe una relación determinante entre la tasa promedio de impuestos y el monto de recaudación; por tanto, la reforma fiscal de nueva generación debe concentrar sus esfuerzos en generar un marco jurídico que minimice los procesos de elusión y generar los mecanismos que combatan la evasión fiscal. Puntualmente, se debe trabajar sobre la complejidad del sistema de pagos, el combate a la corrupción, en la generación de procesos transparentes, en la adopción de una estructura administrativa simple y menos costosa, así como la modernización de los mecanismos de pago; todo ello sin olvidar la incorporación de formas de detección de evasores y la estipulación de sanciones que obliguen al cumplimiento de los deberes fiscales.

- Política de gasto eficiente. Focalizar los recursos de manera estratégica, razonable y pertinente, es una condición que maximiza el provecho de su uso – antes de gastar más, gastar mejor -. Los programas de desarrollo social son parte de las prioridades de gasto, ya que fomentan el desarrollo de las capacidades sociales y por tanto la productividad del factor trabajo; también es posible promover la equidad y combatir la pobreza. El segundo gran tema es la inversión productiva, que debe servir como incentivo al modelo económico; esto es, a través del gasto en infraestructura y el financiamiento de proyectos productivos, el estado coadyuva a la promoción productiva mediante la creación empleos, la articulación de las cadenas productivas, la integración del mercado interno e inyecciones de capital.
- Ampliación de la base tributaria. El régimen tributario debe extender sus alcances a fin de ampliar la base de contribuyentes y reducir el número de evasores. Por lo cual se requiere la transformación del esquema impositivo y el perfeccionamiento de los mecanismos fiscalizadores con los que cuenta la hacienda pública. Para avanzar en este sentido, es necesario regular los contratos laborales de las empresas privadas, gravar en la medida de lo posible los mercados informales y corregir las inconsistencias de los impuestos que dan pie a la evasión fiscal, este es el caso del IVA.
- Alianza sectorial. Es evidente que los requerimientos de gasto son superiores a los recursos públicos disponibles. A fin de hacer frente a las demandas sociales de desarrollo y fomento productivo, el gobierno federal debe actuar en cooperación con la iniciativa privada. Sin convertirse en un estímulo a la libre acción de los mercados, deben promoverse proyectos de inversión pública y privada, esto sin afectar los intereses estratégicos de la nación.

Estas son las directrices que deben marcar la pauta para iniciar una de las grandes reformas que el país necesita. Los objetivos anteriormente planteados deben ir acompañados de un proceso de modernización hacendaria que maximice las capacidades de la institución. Para iniciar esta transformación es imprescindible que la clase política sea objeto de un proceso de profesionalización; se trata de un cambio en la visión legislativa, el cual incorpore las reformas de largo plazo como parte de la agenda pública. La reforma del estado es quizá más compleja que la propia reforma fiscal, no es un tema de capacidades sino de voluntad política. Es por ello que este cambio debe ser inducido desde la población mediante el empoderamiento ciudadano, la participación política, el compromiso social y responsable, así como por la formación de las siguientes generaciones que quedarán al frente de las decisiones estratégicas para el país.

3.2 Modernización hacendaria

Parte de la crisis estructural que el país vive es originada por el deterioro de las instituciones; el poder ejecutivo, el esquema de justicia, el sistema educativo o la comisión nacional de derechos humanos, son muestra de ello. En lo que respecta a la secretaría de hacienda, también presenta un desgaste significativo frente a la opinión pública originado por la imperfección de los mecanismos de recaudación, la opacidad administrativa y la falta de legitimidad en la asignación de recursos. Por estas razones, la hacienda pública debe ser objeto de una renovación que perfeccione los instrumentos de recaudación y transparencia a efecto de elevar los ingresos del sector público.

A decir del Centro de Investigación y Docencia Económica, las reformas administrativas que el sistema hacendario debe afrontar, a fin de ser una institución moderna y eficiente, se resumen a continuación⁸⁰:

⁸⁰ Hernández Trillo, Fausto y Guerrero Amparán, Juan, Op. Cit. p. 5.

“Aunque no hay consenso sobre las características específicas de todo sistema tributario, existen lineamientos generales que favorecen su buen funcionamiento, entre los que destacan:

- Interferir lo menos posible en la eficiente asignación de los recursos; es decir, no es deseable que estimule la producción de un bien en el cual el país no sea competitivo, en detrimento de otro en el que sí lo sea;*
- Tener una administración sencilla y relativamente barata;*
- Ser flexible, para responder fácilmente a los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales;*
- Cumplir con los principios de equidad (trato igual a los iguales) y proporcionalidad (atender a la capacidad contributiva), es decir, debe ser un sistema progresivo.*
- Mostrar transparencia, de forma tal que haya una clara vinculación con el gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia dónde se dirigen sus contribuciones, qué tipo de servicios está financiando, etc.”*

Ante lo cual agregaría: aún cuando un bien producido no sea competitivo, habrá razones para asignarle estímulos fiscales cuando su producción represente beneficios estratégicos para la sociedad, tal es el caso de la invasión en energías alternativas o en la producción que persiga fines de autosuficiencia alimentaria.

A fin de poder alcanzar los objetivos planteados y con ello elevar la tasa de recaudación, es imprescindible iniciar la modernización de la hacienda pública. Por tanto, es preciso simplificar el régimen mediante la disminución de requerimientos administrativos en las declaraciones; esto es, reducir el número de trámites a realizar y minimizar la frecuencia de las mismas. Al mismo tiempo, la información sobre la forma y la importancia del pago de los impuestos debe llegar hasta la generalidad de los contribuyentes, partiendo del hecho de que a través de la formación cívica es posible atacar la evasión y elusión mediante la creación de conciencia fiscal.

Para completar este proceso formativo, los mecanismos de información deben estar acompañados por procesos de transparencia, así como por el fortalecimiento de los procesos recaudatorios, fiscalizadores y administrativos. Con ello, la hacienda pública podrá avanzar en la dirección de la credibilidad y el respeto, valores que contribuyen a la eficiencia del sistema tributario y su expresión en el incremento de los recursos gubernamentales.

De igual forma, es vital corregir las imperfecciones en los instrumentos existentes, afinando los programas para el cálculo de las declaraciones y creando nuevas alternativas para el pago de impuestos. Con respecto al marco jurídico, las normas previstas dentro del documento rector son poco específicas, la complejidad de los lineamientos de tributación dan lugar a vacíos legales fácilmente aprovechables por la elusión. Con la finalidad de contribuir en la configuración del marco legal, deben abrirse espacios para el diálogo entre las diferentes instancias de la hacienda pública, generando un debate transversal que exponga las problemáticas del sistema en sus diferentes áreas.

Finalmente deben revisarse los plazos establecidos para la aprobación de la ley de ingresos y el cálculo del presupuesto de egresos de federación. Actualmente la ley establece que 15 días después de haber sido aprobada la ley de ingresos, deberá estar concluido el proyecto presupuestal. El estudio de las necesidades anuales del país es un asunto de vital importancia, el cual determinará las prioridades de política económica. Es por ello que el plazo señalado representa una restricción para el análisis minucioso de las condiciones prevalecientes.

3.3 Federalismo Fiscal

Uno de las grandes vicios del régimen fiscal en México y cuyos efectos han incidido de manera negativa en la capacidad de recaudación, es la falta de capacidad en los subniveles de gobierno a la hora de fiscalizar los impuestos. La apatía de estados y municipios en el cobro de las obligaciones fiscales obedece a la inexistencia de estímulos para efficientar el proceso; de acuerdo a la ley de coordinación fiscal, sus potestades tributarias han sido conferidas al gobierno central a fin de evitar la duplicidad de gravámenes, en consecuencia, la federación les asigna parte de los recursos recaudados por medio del sistema de transferencias.

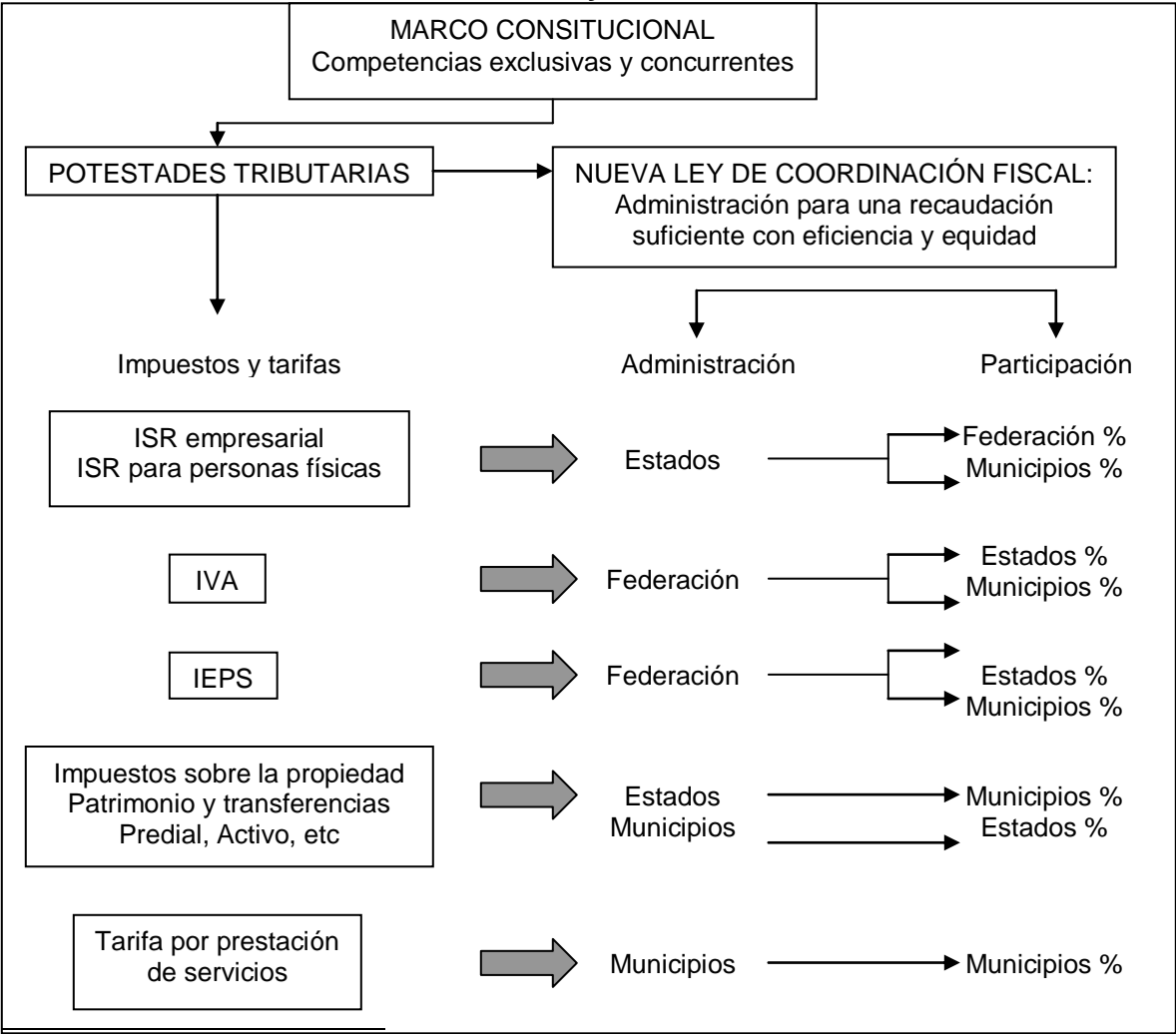
La falta de estímulos se suma al costo político que genera el cobro de impuestos, estos dos factores han provocado que de 1994 a 2003, el ingreso de nueve entidades federativas dependan, en promedio, en más del 90% de las participaciones estatales; estos son: Tabasco, Hidalgo, Colima, Oaxaca, Baja California Sur, San Luis Potosí, Veracruz, Aguascalientes y Zacatecas. Mientras que los estados que han demostrado tener mayor autonomía en la generación de recursos son Jalisco (81.2%), Tamaulipas (80.0%), Quintana Roo (74.8%), Nuevo León (70.5%), Chihuahua (68.5%) y el Distrito Federal (48.3%). Es evidente la conexión entre los procesos trancos de desarrollo y la generación de recursos propios, ya que entre los estados menos dependientes al sistema de transferencias se sitúan estructuras productivas orientadas a la explotación de actividades comerciales, turísticas e industriales.

A efecto de fomentar el desarrollo de los procesos de recaudación en estados y municipios, se necesita una reforma a la ley de coordinación fiscal, puesto que los objetivos trazados en el actual modelo de competencias tributarias responden a la necesidad de evitar la duplicación de gravámenes y no así de maximizar la generación de recursos públicos.

Como propuesta, en el cuadro 5 se detalla un nuevo régimen de coordinación fiscal; en el cual, las potestades tributarias entre los diferentes

órdenes de gobierno han sido reasignadas. Desataca la facultad de los estados por administrar el cobro del ISR. Este cambio permite generar incentivos para la industrialización de las entidades federativas; esto es, una de las atribuciones para generar recursos, de acuerdo a este nuevo régimen de coordinación, es el cobro del impuesto sobre la renta, en la medida en que proceso recaudatorio sea eficiente o el número de empresas y trabajadores crezca, los estados verán incrementado su presupuesto. Por tanto se genera un incentivo al perfeccionamiento de la capacidad recaudatoria y se estimula la creación de proyectos de inversión a nivel regional.

Cuadro 5. Reforma a la ley de coordinación fiscal⁸¹



⁸¹ Modificado de Cortés, Octavio. "Propuesta alternativa de reforma fiscal" en "Federalismo Hacendario: Centralista e Insuficiente". México, 2005.

Fuente: Cortés, Octavio. 2001

3.4 Sobre el esquema de impuestos

En el presente texto se ha insistido mucho sobre la idea de que el sistema tributario en México exhibe severas inconsistencias estructurales que repercuten en la recaudación fiscal. Son estas fallas las principales responsables de la ineficiencia recaudatoria, no así la tasa de impuestos o el tipo de gravámenes existentes. En este sentido, puede considerarse que la tasa general de impuestos no debe incrementarse a efecto de elevar el porcentaje de recaudación; de hacerlo, el gobierno federal volvería a recurrir a las prácticas observadas desde la década pasada, donde se ha optado por incrementar la carga fiscal de los contribuyentes cautivos.

No obstante, la reestructuración del esquema fiscal puede ser un tema presente en el debate sobre la reforma fiscal. Esta razón es suficiente para elaborar un análisis sobre la preferencia y el beneficio comparado de los impuestos más importantes por su significancia proporcional: IVA e ISR. Con base en ello será posible hacer una lectura más clara sobre los efectos de los impuestos y los beneficios adicionales que estos suponen, a partir de lo cual podrá elaborarse una nueva estructura de impuestos que genere mayores beneficios.

En principio, el IVA al ser un impuesto que grava al ingreso de manera indirecta por vía del consumo, puede representar un mecanismo por el cual se extiendan los efectos recaudatorios del sistema fiscal a las ganancias generadas en los mercados informales. Esto no es posible a través del ISR, puesto que los agentes que participan en los procesos de producción y comercialización, en condiciones irregulares, difícilmente rendirán cuentas a la hacienda pública. A fin de corregir esta inconsistencia, en 1998 se tomó la decisión de incluir el régimen de pequeños contribuyentes; no obstante, a poco más de una década de su

implementación, los resultados observados indican que lejos de ampliar la base de contribuyentes, sólo se han incorporado empresas que participaban en regímenes con tarifas más elevadas.

Los impuestos también pueden ser un motivo de competitividad internacional; en este sentido, el capital extranjero se incorporará a los sistemas que presenten regímenes de fiscalización más sencillos y menos gravosos. Este efecto sólo es aplicable a los impuestos directos, ya que gravan las ganancias antes de que puedan ser transferidas hacia otros mercados en el extranjero. La tendencia a nivel mundial muestra una reducción del ISR, ante lo cual México se sitúa a niveles similares a los de la OCDE al gravar con el 30% los ingresos de las empresas. Esta condición es importante para la realización de nuevos proyectos de inversión, lo que podría generar una mayor capacidad productiva y la creación de nuevos empleos. Con objeto de garantizar el cumplimiento del círculo productivo de la inversión privada, así como el aumento de la tasa de recaudación, es importante establecer mecanismos que fiscalicen la salida de capitales.

Por su parte, los impuestos indirectos también mantienen efectos sobre el mercado financiero y la capacidad de ahorro de los agentes; *“un sistema tributario con una composición orientada a los impuestos sobre el consumo, propicia mayores niveles de ahorro e inversión, debido a que los impuestos directos al gravar el ingreso, también gravan la parte de este ingreso que se puede ahorrar, así como el rendimiento financiero que generen”*⁸². En el caso del IVA, al emplazar su pago hasta el momento del consumo, un individuo puede optar por consumir o ahorrar su ingreso disponible.

Un breve análisis de las características generales sobre los tipos de gravámenes podría concluir que los impuestos directos son más eficientes para incrementar la recaudación de ingresos en el corto plazo, mientras que los indirectos presentan virtudes estratégicas para el fomento productivo. En este

⁸² López Tijerina, José Gildardo. Op. Cit.

sentido, el ISR es congruente con las necesidades coyunturales de aumento de los recursos públicos, sin olvidar que el problema de fondo en las perturbaciones de las finanzas públicas encuentra su origen en el agotamiento del modelo económico. Para este caso, el IVA es una herramienta tributaria que permite el aumento del ahorro y la inversión nacional; es por tanto, un instrumento de largo plazo para las aspiraciones de desarrollo de cualquier nación.

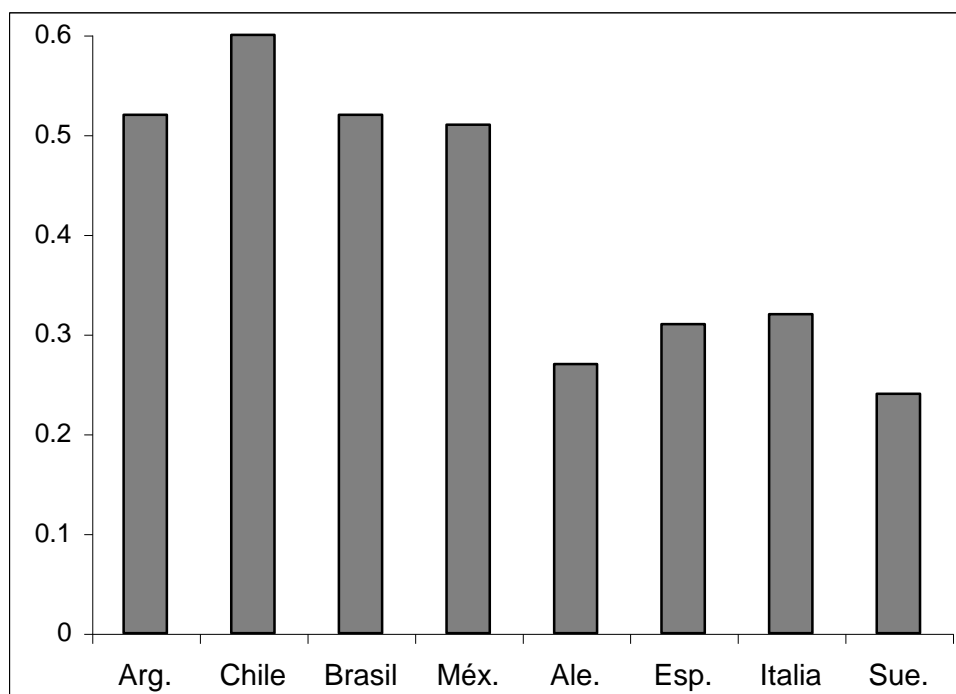
Cabe señalar que los impuestos directos son más adecuados para dotar de progresividad al modelo recaudatorio. Por tanto, es necesario revisar la tabla de tributación del ISR en México, ya que en los estratos medianos el gravamen no aumenta en proporción al ingreso; así mismo, deben establecerse mecanismos para continuar la progresividad del impuesto en los ingresos obtenidos por encima del último rango considerado, que en este caso asciende a \$185 180.00 mensuales (*véase cuadro 3, página 64*).

Finalmente, el IVA acusa una pérdida de la eficiencia recaudatoria igual al 50% por la existencia de las exenciones fiscales y las tasas gravables al 0%. La incursión de tratamientos especiales obedecen a objetivos estratégicos vinculados a la equidad distributiva y justicia social. De acuerdo a ello, en caso de existir un incremento generalizado al IVA, este debería ser complementado por la disminución de la tasa gravable al ISR; así mismo, podrían plantearse tasas diferenciadas en función a la prioridad del bien. Con ello se garantiza el respecto a las capacidades adquisitivas de los diferentes estratos de la población. Por ejemplo: 5% para bienes de primera necesidad, 10% para el consumo medio y 15% para productos suntuarios. Estas acciones deben tener como colofón una política de egresos redistributiva y compensatoria.

3.5 Distribución del ingreso

Ninguna reforma fiscal estaría completa sin replantear los objetivos de equidad distributiva. La distribución del ingreso es un tema de estabilidad y justicia, pero más importante, es un objetivo de consecuencias positivas en el área de combate a la pobreza. Ante lo cual habría que agregar, lograr una mejor equidad distributiva también puede ser un mecanismo de política económica, ya que la focalización de los recursos hacia los sectores marginados de la población, puede contribuir al aceleramiento del proceso productivo, expandiendo la demanda agregada y aumentando el grueso de las transacciones comerciales. Lo anterior de acuerdo a las necesidades de gasto de cada uno de los hogares en función a su ingreso disponible; un hogar desposeído gastara más, en términos porcentuales, que otro con mayores recursos.

Gráfica 13. Coeficiente de Gini para países seleccionados. Valores de 2005⁸³



⁸³ Elaboración propia con información estadística obtenida del portal de la CEPAL.

Valores correspondientes para 2005.

Fuente: CEPAL

Un comparativo internacional del grado de concentración del ingreso sitúa a México en el promedio de los países latinoamericanos, pero hace evidente el adeudo en materia distributiva exhibiendo el diferencial con respecto a los países desarrollados. De acuerdo al coeficiente de Gini, naciones europeas como Alemania, España y Suecia cuentan con una buena distribución del ingreso; en este sentido, la asignación de recursos en Europa es doblemente más eficiente que en América Latina. Los escenarios descritos están representados en la gráfica 13.

La dinámica de los mercados ha llevado a la conformación de realidades contradictorias; es deber del estado garantizar los mecanismos que permitan la transferencia de recursos hacia los más pobres, lo cual sólo será posible mediante la adecuación del régimen tributario y la revisión de los objetivos del presupuesto de egresos de la federación. De manera puntual, a continuación se presentan algunas propuestas que pueden incidir en la corrección de la concentración del ingreso.

- a) Una política fiscal justa y progresista, que transfiera recursos a los sectores marginados de la población. Para ello es necesaria una reforma del esquema de impuestos, que grave y termine con los privilegios a los grandes capitales, al tiempo que mantenga la capacidad adquisitiva de los más pobres. Así mismo, es imprescindible fomentar la expansión de la base de contribuyentes, a fin de imponer un régimen justo donde más mexicanos paguen en razón a sus capacidades.
- b) Políticas públicas que generen las condiciones propicias para superar los problemas de la marginación; es decir, a través de políticas educativas, de empleo e inversión, financiadas por el gasto público, el estado debe dotar a los pobladores marginados de mecanismos que coadyuven en la

superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas. Así mismo, son necesarios los programas sociales que mitiguen los efectos de la pobreza en el corto plazo; por medio de apoyos económicos, subsidios, despensas y bienes públicos, el gobierno federal puede atenuar algunas consecuencias de la pobreza. Cabe aclarar que estos programas son necesarios porque solventan, coyunturalmente, demandas básicas de la población; no obstante, no resuelven las deficiencias estructurales provisoras de pobreza.

- c) Aunque la postulación de un sistema fiscal progresista supone el respeto de las capacidades adquisitivas de los hogares marginados, es importante destacar la importancia de las tasas especiales y las exenciones fiscales a los productos básicos. Los tratamientos especiales es una tendencia internacional y su existencia responde a la necesidad de salvaguardar las finanzas de los individuos con menores ingresos. Una persona de escasos recursos gasta la mayor parte de su ingreso en comida y bienes de primera necesidad, gravar estos bienes estaría afectando en mayor proporción a las clases pobres de acuerdo a la estructura de gasto.

3.6 Política de egresos

Un estudio elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), destacó que en México durante el año 2008 se gastaron 2 mil 180 dólares por alumno de nivel secundaria, uno de los más altos en términos absolutos a nivel internacional. No obstante, la medición de excelencia mundial ubicó a México en el último puesto entre los países miembros de la OCDE. Este hecho se suma a los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA por sus siglas en inglés. De acuerdo a este último, México también ocupa los escaños finales a nivel bachillerato.

A lo anterior habrá que añadir la evaluación del desempeño en ciencia y tecnología para 2008. Donde el aprovechamiento nacional compartió el fondo de la clasificación junto a la República Eslovaca y Grecia. El pobre resultado de México estuvo condicionado por la falta de innovación, la desigualdad en la infraestructura física y la falta de formación del capital humano. De acuerdo a los cálculos realizados, en el país existen 2.5 investigadores por cada 1000 habitantes⁸⁴.

Con base en los comparativos, es fácil precisar que la política de gastos acusa dos grandes males.

- En el primero, los legisladores han desestimado históricamente la importancia de la innovación tecnológica y desarrollo del capital humano. Este hecho ha repercutido en el estancamiento de la competitividad de la industria nacional, lo que representa un fenómeno con repercusiones especialmente negativas cuando se trata de una economía con procesos de apertura comercial tan violentos como los vividos en México durante la década de los años ochenta.
- La segunda reflexión descarta la hipótesis de que el pobre desempeño nacional en los diferentes rubros de gasto público tenga, como principal determinante, la cantidad de egresos que la federación destina hacia actividades estratégicas. Por el contrario, es la calidad de los proyectos de desarrollo para beneficio de la nación, la condición más importante para dotar de eficiencia al gasto gubernamental; es decir, los raquíticos resultados observados en campos como la educación, no responden necesariamente al nivel de gasto, sino a la forma en la que el presupuesto ha sido malemployado. Es indispensable revisar los lineamientos de los programas de beneficio social, así como los proyectos de inversión productiva y la provisión de bienes públicos, a fin de elevar la eficiencia de

⁸⁴ Basado en la revisión anual de la OCDE para el desarrollo científico-tecnológico.

los recursos estatales. La restricción presupuestal de las finanzas públicas es una limitante ocasionada por el empobrecimiento de los efectos del modelo económico, es por consiguiente una problemática con soluciones en el largo plazo; en tanto no podamos revertir el desempeño del sistema productivo nacional y permitir que el gobierno gaste más, habrá que reconfigurar la política de egresos para gastar mejor.

Por tanto, asumiendo la restricción presupuestaria como un elemento exógeno al dictamen del proyecto de egresos de la federación –llamémosle “el cuánto”- es deber de los legisladores ocuparse del “cómo” y el “a dónde”. La revisión escrupulosa de los programas de transferencias gubernamentales y los proyectos de inversión pública, así como la jerarquización de las prioridades de gasto en función a las demandas y a la maximización del beneficio -social y no político-, es un tema de importancia nacional a efecto de dar sentido a las herramientas con las que el estado cuenta para reaccionar ante la realidad mexicana.

Finalmente, es importante que la política de egresos cuente con elementos que fortalezcan la rendición de cuentas. Contrario a este espíritu, para el siguiente ejercicio de 2010, se han eliminado los candados que obligaban a las entidades federativas a rendir cuentas mediante la fiscalización de las transferencias gubernamentales, justo en el año en el que la bolsa de recursos para los subniveles de gobierno es la más alta en la historia (\$419 mil millones como parte de las participaciones federales, mas un fondo carretero previsto en \$27 mil millones adicionales). Transparentar los procesos de gasto brindará certidumbre entre los contribuyentes, lo que coadyuvará a incrementar el monto de recaudación para los años subsecuentes.

3.7 ¿Eficiencia o justicia fiscal?

En las páginas anteriores se han vertido distintos argumentos a efecto de esbozar las directrices que le den forma a una de las grandes transformaciones que el país requiere para poder avanzar en sus objetivos de crecimiento económico y desarrollo social. En la medida en que se han ido teorizando las problemáticas y postulando soluciones, resulta ineludible encontrarnos ante un dilema que en principio nos obliga a priorizar las características del sistema fiscal que se desee poner en práctica.

En el presente trabajo se ha apelado por la configuración de un régimen que simplifique el cobro de impuestos y al mismo tiempo genere condiciones de justicia en términos fiscales. Ambas tareas parecen contravenirse en el ejercicio de las acciones que persigan dichos fines: para generar un sistema que cobre más impuestos a los que más tienen, se requiere de un esquema impositivo diferenciado, cuya complejidad es propensa a albergar lagunas normativas aprovechables por la evasión y elusión fiscal, trayendo consigo una pérdida de la eficiencia del sistema en el cobro de impuestos; asimismo, un esquema simplificado que trate por igual a los contribuyentes, difícilmente podría concentrar virtudes de cobro progresivo.

Dar solución a este debate o excluir a uno de los objetivos deseables de la reforma fiscal –equidad o eficiencia- no es una tarea sencilla. La distribución de las familias por nivel de ingreso en México es sumamente heterogénea y al mismo tiempo, la falta de efectividad de la hacienda pública para generar ingresos a través de los impuestos es alarmante.

Partiendo del hecho de que el sistema fiscal no es justo ni es eficiente y que ambos objetivos son prioridad -dadas las condiciones prevalecientes- es necesario trazar un esquema que pueda abonar en ambos rubros: tratar distinto a los iguales

e igual a los distintos⁸⁵; es decir, generar condiciones de diferenciación entre los sectores más desposeídos que garantice un cobro justo y simplificar el esquema para los estratos con mayores ingresos de tal forma que se minimicen las lagunas normativas y se haga más eficiente el cobro de impuestos.

Si bien es cierto que bajo estas condiciones la simplificación del régimen no sería un objetivo cumplido, a efecto de maximizar la generación de ingresos la adecuación del esquema impositivo debe estar acompañada por mecanismos que amplíen la base de contribuyentes y los fiscalice de mejor manera.

⁸⁵ Cerca de la mitad de la población en México vive en condiciones de pobreza y coexisten en un país que alberga al hombre más rico del mundo.

COMENTARIOS FINALES

El transcurrir del siglo XX nos dejó grandes avances; sin duda, se trata del siglo con mayores transformaciones en la historia moderna de nuestro país. Fueron cien años que vieron consolidadas las pretensiones de paz y desarrollo. En gran medida, estos objetivos se lograron durante las 4 décadas posteriores al Cardenismo. Si tuviéramos que identificar el punto de inflexión que dio paso a la etapa más próspera de México, estaría fincado sobre el proyecto y realización de las grandes reformas que el país necesitaba hacia 1940. El crecimiento sostenido y el desarrollo de la calidad de vida no hubieran sido posibles sin las alianzas sociales, la edificación de instituciones modernas, el establecimiento de un proyecto de educación, la configuración de un modelo económico afín a las condiciones del país, la realización de programas sociales o la estabilidad de un gobierno visionario; fue sin duda una tarea compleja que resultó en la conformación de la estructura que soportó la transición hacia el nuevo México del siglo XX.

Con el paso de los años, la sociedad, el país y el mundo cambiaron; en México el Estado progresista fue quedando rezagado en el tiempo, la falta de adaptabilidad del modelo emprendido medio siglo atrás fue acumulando fallas e inconsistencias, las cuales quedarían evidenciadas en 1982 ante el estallido de la crisis causado por el incremento de la tasa de interés internacional y la caída del precio de los hidrocarburos, los puntos de arrastre de la economía mexicana se habían transformado en vínculos de extrema dependencia que habían vulnerado la estructura sistémica de la nación.

Ante ello, el país se enfrenta al dilema de reemprender el modelo económico que había dado lugar a la crisis o por el contrario, reestructurar todo el

sistema a fin de acondicionarlo a las exigencias de un mundo globalizado. La resolución no estuvo en ninguno de los dos sentidos; en efecto, se decidió por transformar al país, pero las grandes reformas que el país necesitaba para transitar satisfactoriamente por el camino trazado, no fueron realizadas. Los resultados distan mucho de asemejarse a los obtenidos durante la reforma “poscaudillista”, desde 1982 México registra un estancamiento en sus enfoques más variados: educación, combate a la pobreza, desigualdad, cohesión social y crecimiento económico, son sólo algunos casos. Pero aún más crítico es el escenario de los últimos años, la ingobernabilidad a permeado el territorio nacional, las cifras de violencia se han desbordado, las alianzas solidarias entre la población viven su momento más endeble y en materia económica, el modelo da síntomas de agotamiento; un ejemplo de ello es el colapso de la industria manufacturera, uno de los grandes avances durante el periodo sustituto-importador y sobre el cual, el modelo neoclásico había obtenido sus mejores resultados en términos de comercio.

En la experiencia reciente, las políticas públicas han desestimado la importancia de la inversión para el desarrollo de la productividad de los factores de producción en el largo plazo. Por un lado, el proyecto educativo en el país se encuentra estancado; a pesar de que la inversión en educación pública asimila las proporciones gastadas por países en desarrollo, los resultados observados en México se encuentran muy por debajo de la media internacional. En cuanto al desarrollo en ciencia y tecnología, el presupuesto asignado a la investigación y a los proyectos de experimentación es insuficiente.

La expresión de la debacle económica tiene testimonios diversos, a la caída del producto interno bruto y la elevada tasa de desempleo, habrá que añadir los estragos sociales que las familias mexicanas han sido orilladas a vivir. La suma de estos factores son, en realidad, la verdadera magnitud de la crisis nacional y conforman las razones por las que el tema de las reformas estructurales no puede seguir a la espera. Por más de 20 años, las problemáticas estructurales han sido

cubiertas mediante paliativos coyunturales que no han hecho más que sostener un modelo ineficiente para los objetivos de desarrollo de la calidad de vida. Este hecho refleja la falta de capacidad de las autoridades por emprender la ardua tarea que la reconstrucción del país supone, pero más importante, exhibe la falta de voluntad política por anteponer las demandas sociales a sus intereses privados. De no ser así, resulta imposible comprender las millonarias prestaciones que los legisladores se asignan para gastos en alimentación, viáticos y seguros privados y antes de ser recortados, han preferido incrementar la carga tributaria a los contribuyentes.

En el mar de transformaciones que deben ponerse en marcha, es la política fiscal uno de los puentes de vinculación más cercanos entre el gobierno federal y el sector civil, las decisiones tomadas desde las cúpulas de poder en materia impositiva o el posicionamiento ante la política de egresos, tienen efectos que inciden directamente sobre la realidad de las familias mexicanas; esto es, el diseño de la política social y el fomento al desarrollo productivo, tiene como punto de partida y como condicionante principal, la asignación del presupuesto de egresos de la federación.

En este sentido, México ha presentado la tasa de recaudación fiscal más baja entre los países que integran la OCDE; sin embargo, este no es el problema, sólo es el reflejo del cúmulo de deficiencias incrustadas en el sistema económico y específicamente en el modelo de recaudación fiscal. Más allá de la estructura de impuestos y la tasa asignada al gravamen, existe un problema de eficiencia, por lo que continuar con la tradición histórica de incrementar los impuestos indiscriminadamente, sólo oxigenará un modelo que se vislumbra desahuciado antes de exhibir su esplendor.

El punto de partida para construir las grandes reformas se sitúa en el cuestionamiento del pragmatismo “reformista” observado desde hace tres décadas. En términos fiscales, el modelo exige una revisión de fondo a fin de

augmentar la capacidad recaudatoria mediante el incremento de la eficiencia de los instrumentos que se ponen en juego. Para ello se sugieren diversas acciones que a continuación se resumen:

- Modernización de la hacienda pública. La Secretaria de Hacienda debe convertirse en una institución flexible para responder de manera inmediata a las coyunturas económicas, sociales y políticas. Para ello debe crearse un régimen de fiscalización sencillo y de bajo costo. También es indispensable innovar en los instrumentos de rendición de cuentas, se trata de mecanismos modernos que simplifiquen el pago de impuestos mediante el uso de nuevas tecnologías. Finalmente, debe combatirse la opacidad en los procesos administrativos y en la asignación de recursos.
- Combate a la elusión y evasión fiscal. A ello puede contribuir la simplificación del sistema de pagos, la complejidad del sistema crea vacíos legales fácilmente aprovechables por los elusores; por lo tanto, también habrá que trabajar en el marco normativo y revisar el provecho de los tratamientos a tasa cero y regímenes especiales. Internamente debe minimizarse la corrupción y construirse un sistema hacendario transparente, sencillo y de bajo costo. Deben reducirse los requerimientos para la rendición de cuentas y modernizar los instrumentos. Por último debe incorporarse un sistema especializado de detección de evasores, lo que debe estar acompañado por el establecimiento de las sanciones pertinentes. Todo ello contribuirá a la ampliación de la base tributaria
- Federalismo fiscal. La transferencia de las potestades tributarias, de estados y municipios, a la hacienda pública federal ha evitado la duplicidad tributaria; sin embargo, este logro no es consecuente con las expectativas de la nación. La LCF, ha desmotivado el cobro de impuestos en los subniveles de gobierno, por lo que debe ser revisada a fondo. Asignar

nuevas facultades fiscales a los estados y municipios alentará procesos no sólo recaudatorios, sino también de industrialización y competitividad.

- Distribución del ingreso. La concentración del ingreso en México se sitúa muy por detrás de los países con altos índices de desarrollo. Por ello es necesario establecer un sistema impositivo con eminentes efectos progresivos, así como una política de gasto eficaz y compensatoria.
- Transformación de la política de egresos. Esta transformación debe tener como premisa “gastar mejor”. Por lo que deben corregirse los proyectos de inversión productiva y de beneficio social, a efecto de multiplicar el beneficio del gasto público. Por otra parte, deben reasignarse las prioridades de gasto anteponiendo los temas de desarrollo estratégico en el largo plazo. Por ejemplo: disminuir el financiamiento de la lucha armada contra el narcotráfico⁸⁶ y aumentar el presupuesto en educación o desarrollo científico-tecnológico.

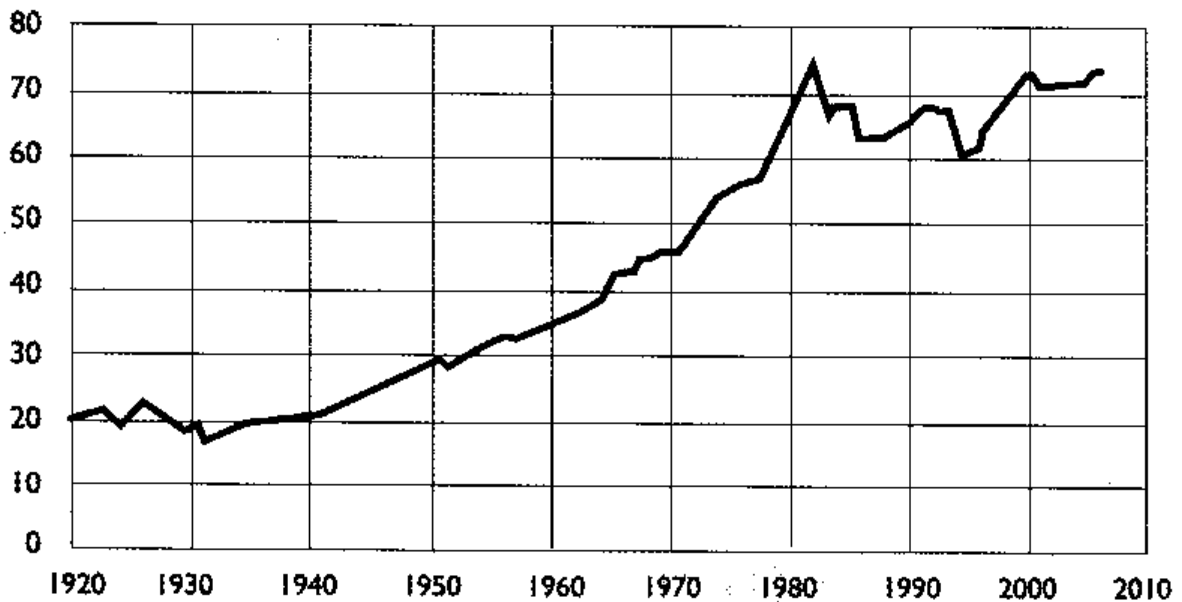
Estas acciones están encaminadas a aumentar la eficiencia del sistema fiscal con el objetivo de incrementar la recaudación. No obstante, el desequilibrio de las finanzas públicas vivido en 2009 tiene como fondo el agotamiento del modelo económico. Mientras que el sistema productivo no transcurra con saldos de crecimiento más que mediocres, no es posible asegurar la extinción de los boquetes fiscales, ni la necesidad de recortar el gasto en actividades prioritarias.

Las reformas al sistema educativo, a la política laboral, al estado y al modelo económico, entre otras, reclaman la misma importancia que los temas abordados en el presente trabajo, pero por ahora aguardarán para mejor ocasión.

⁸⁶ Durante los 3 primeros años de gobierno de Felipe Calderón, el gasto en seguridad es cuatro veces mayor al realizado durante el sexenio de Vicente Fox.

ANEXO ESTADÍSTICO

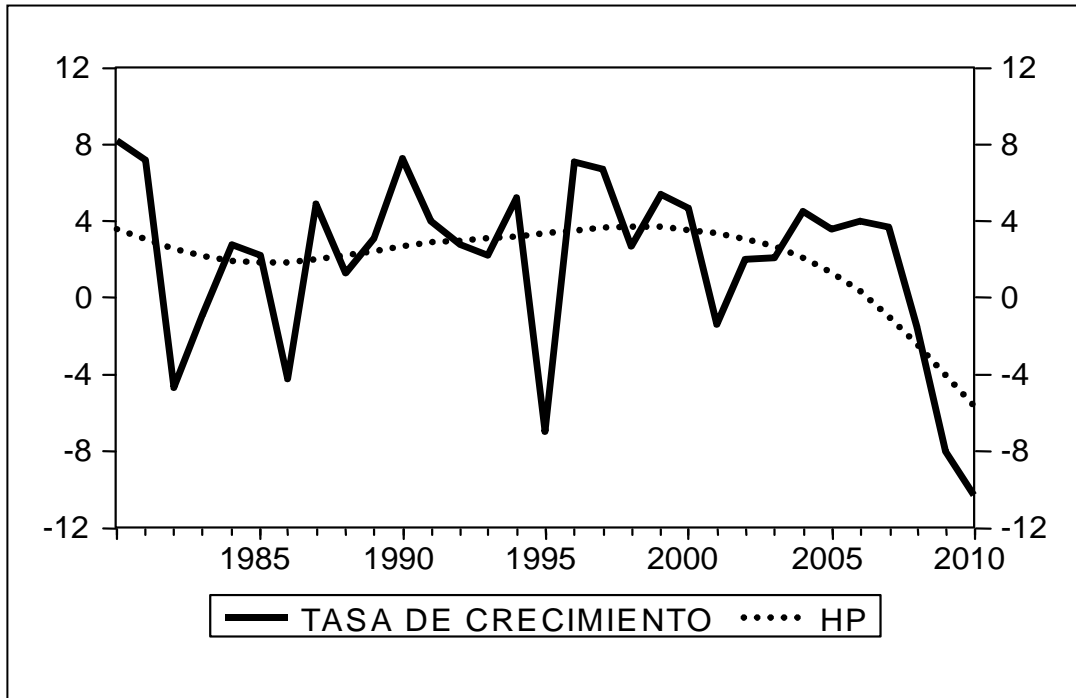
México: PIB por habitante, miles de pesos de 1980¹



Fuente: “¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México”. Reflexiones de 54 economistas. Grupo Huatusco, 2004.

¹ Tomado de Carlos Tello, “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”. Editado por la UNAM. México 2006. pp. 628.

Tasa de crecimiento del PIB para México. (1980 – 2010)^{II}



Fuente: Estadísticas históricas de México. INEGI 2009

Distribución del ingreso por deciles (2002 – 2008)^{III}.

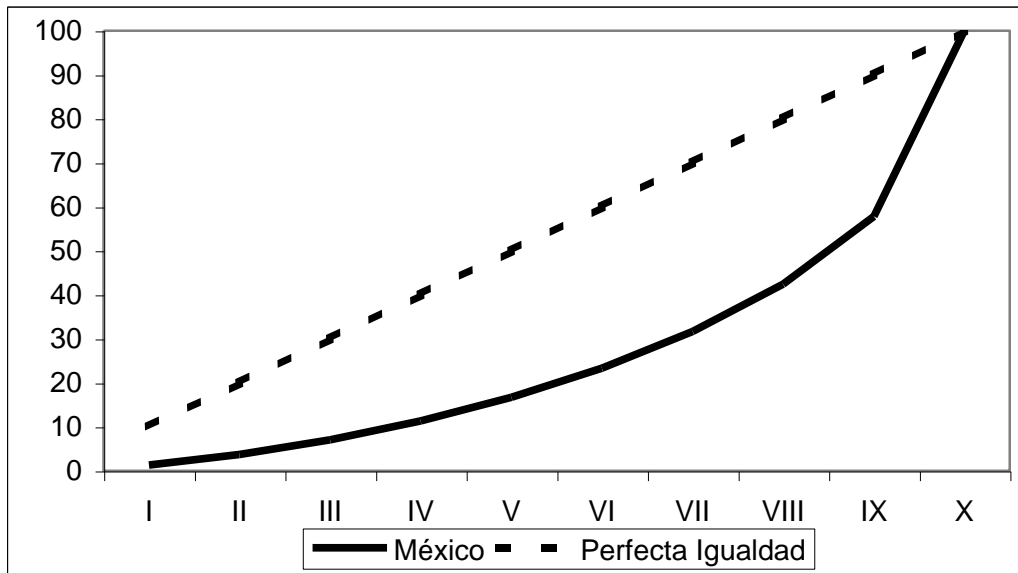
Decil	2002	2004	2006	2008
Decil I a VI	27.0	26.9	27.6	26.7
Decil VII s IX	37.4	36.9	36.7	37.0
Decil X	35.6	36.2	35.7	36.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2008

^{II} Información estadística obtenida del INEGI. Elaborada por Saúl Basurto.

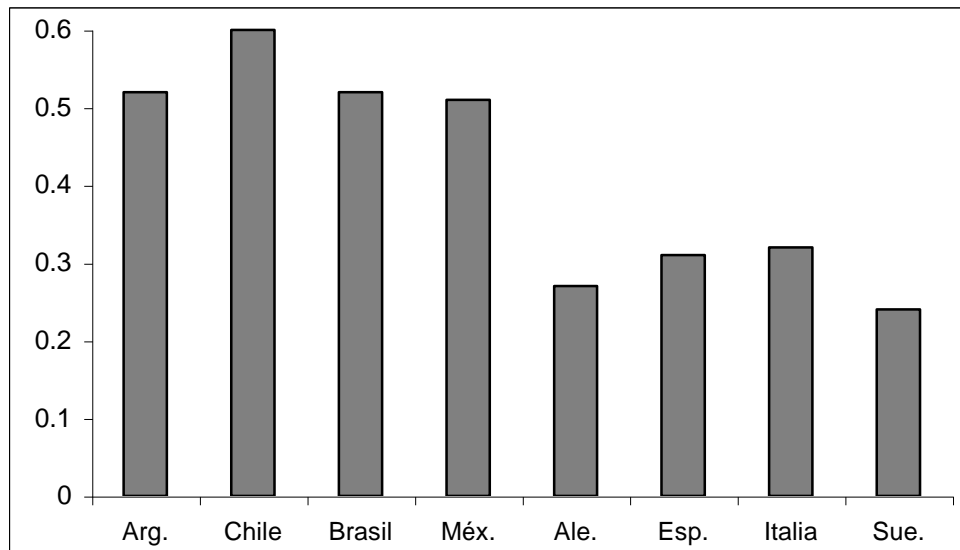
^{III} Información estadística tomada de la ENIGH 2008, consultada en el portal del INEGI.

Distribución del ingreso por deciles poblacionales. México 2005^{IV}



Fuente: CEPAL

Coeficiente de Gini para países seleccionados. Valores de 2005^V

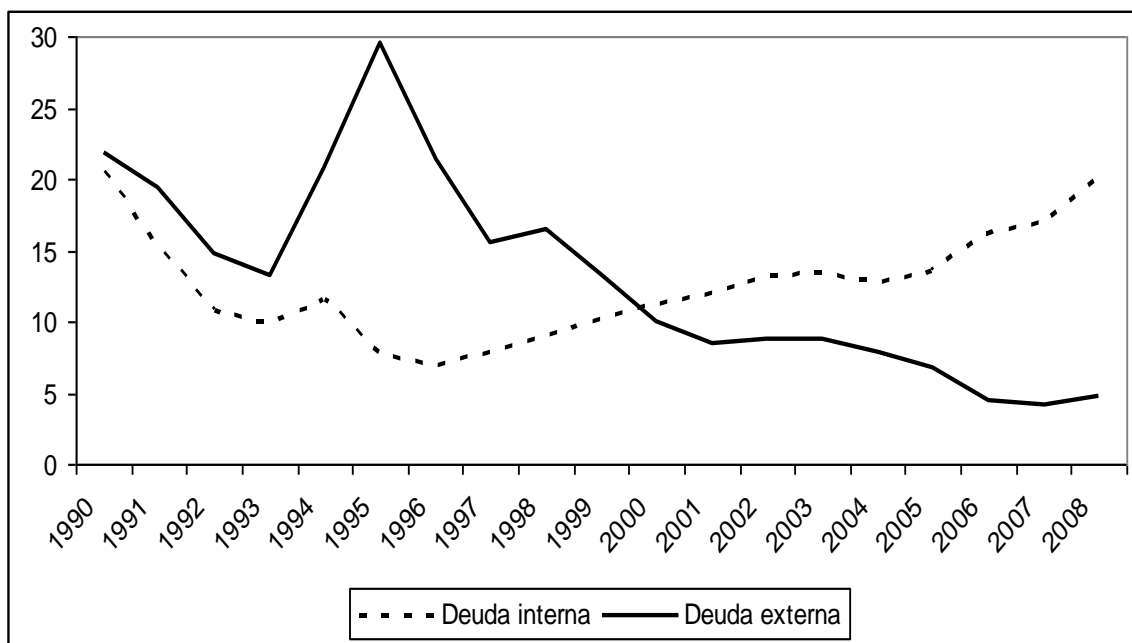


Fuente: CEPAL

^{IV} Elaboración propia a partir de la base de datos de la CEPAL. Datos para México correspondientes a 2005.

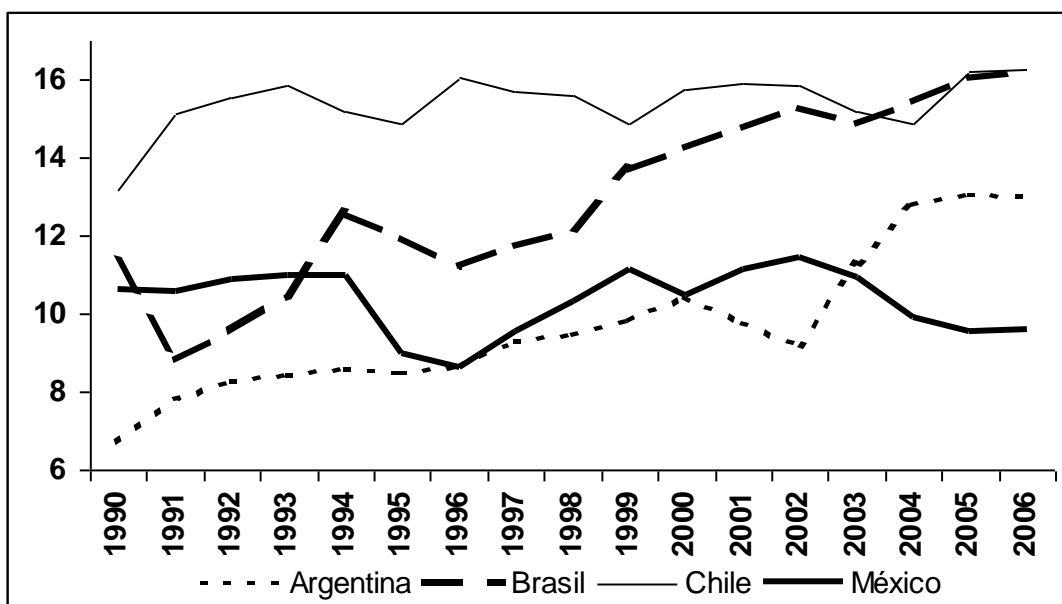
^V Elaboración propia con información estadística obtenida del portal de la CEPAL. Valores correspondientes a 2005.

Deuda pública de México como proporción del PIB^{VI}



Fuente: OCDE

Recaudación fiscal 1990 – 2006 como proporción del PIB para países Latinoamericanos^{VII}

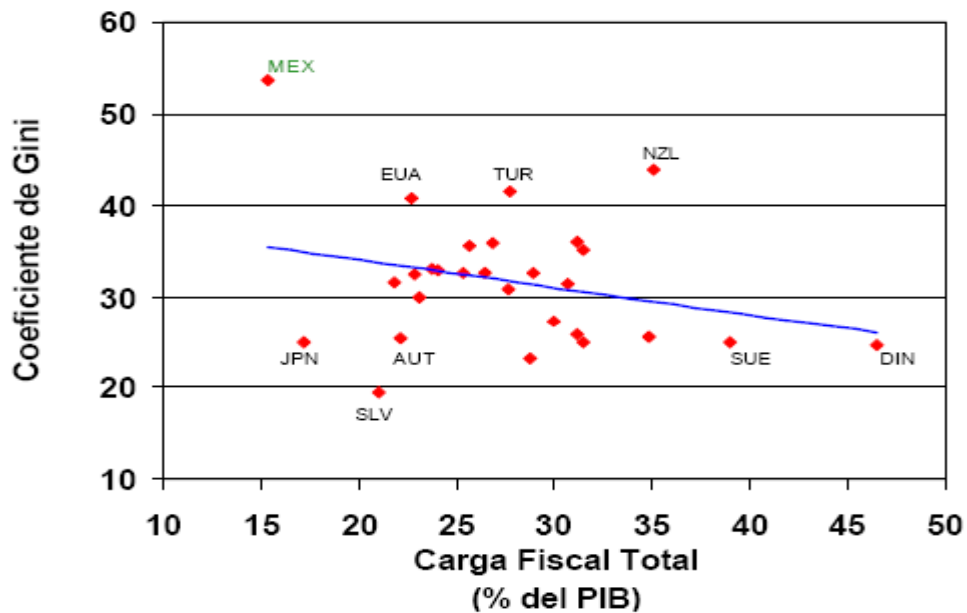


Fuente: CEPAL

^{VI} Elaboración propia a partir de la información estadística publicada por la CEPAL.

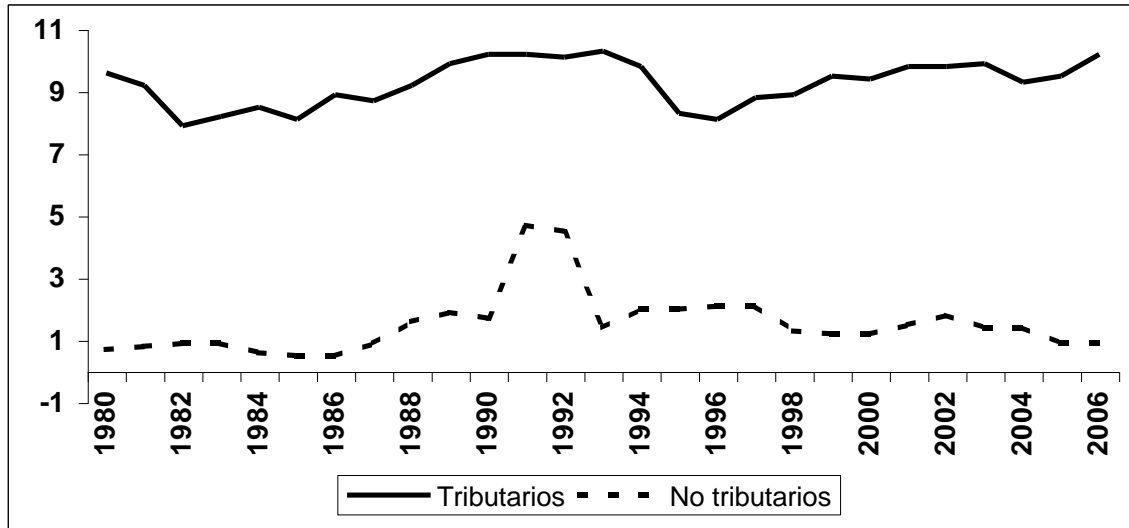
^{VII} Elaboración propia a partir de la información estadística publicada por la CEPAL.

Carga fiscal y Coeficiente de Gini en la OCDE para el año 2000^{VIII}



Fuente: Banco de México

Ingresos del gobierno federal mexicano como proporción del PIB^{IX}



Fuente: Banco de México

^{VIII} Tomado del Banco de México, "Comparativo internacional de la recaudación tributaria". pp. 14.

^{IX} Elaboración propia a partir de la información estadística publicada por el Banco de México.

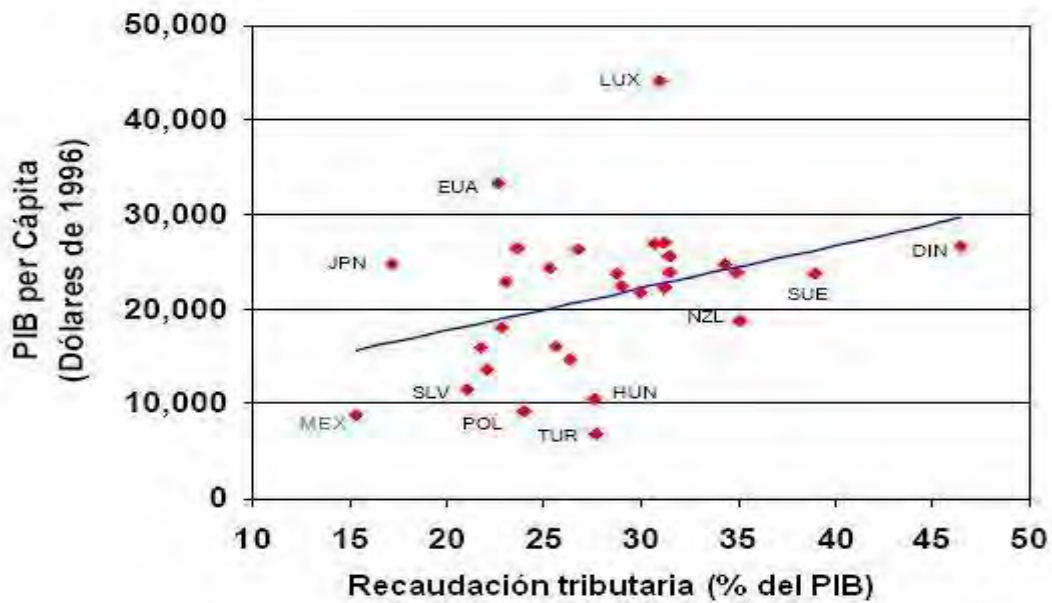
Porcentaje de las participaciones en los ingresos totales de las entidades federativas. Promedio del periodo 1994-2003^X

Orden	Entidad Federativa	%	Orden	Entidad Federativa	%
1	Tabasco	93.9	17	Campeche	86.6
2	Hidalgo	92.5	18	México	86.4
3	Colima	91.8	19	Querétaro	86.4
4	Oaxaca	91.5	20	Yucatán	86
5	Baja California Sur	91.4	21	Sonora	85.4
6	San Luis Potosí	91.2	22	Guanajuato	85.3
7	Veracruz	90.7	23	Chiapas	83.6
8	Aguascalientes	90.3	24	Sinaloa	83.5
9	Zacatecas	90	25	Coahuila	82.9
10	Michoacán	89.9	26	Baja California	81.2
11	Nayarit	88.8	27	Jalisco	81.2
12	Tlaxcala	88.7	28	Tamaulipas	80
13	Puebla	88.2	29	Quintana Roo	74.8
14	Morelos	88.2	30	Nuevo León	70.5
15	Guerrero	87.7	31	Chihuahua	68.5
16	Durango	87	32	Distrito Federal	48.3

Fuente: Colmenares Páramo (2005)

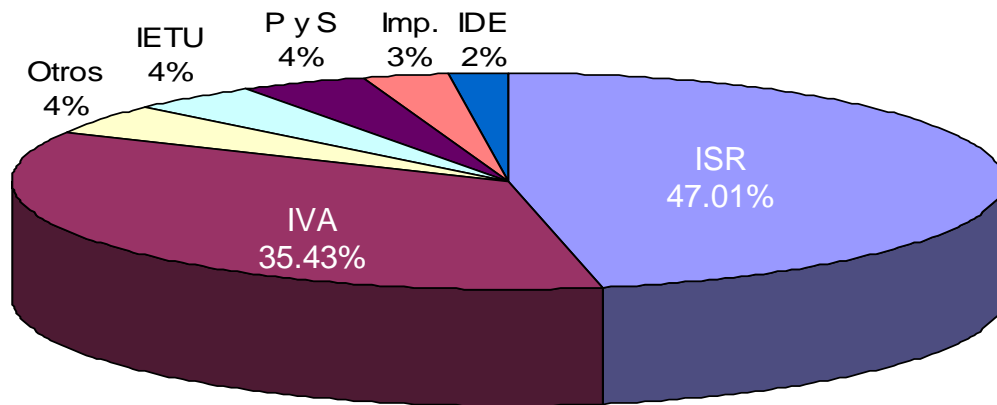
^X Tomado de David Colmenares Páramo, "Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana". Economíaunam, número 4, enero-abril 2005. Elaboró: Octavio Cortés.

Recaudación tributaria y PIB per cápita para OCDE (2000)^{XI}



Fuente: Banco de México

Estructura porcentual de los ingresos tributarios en México Enero-Septiembre 2009-11-12^{XII}

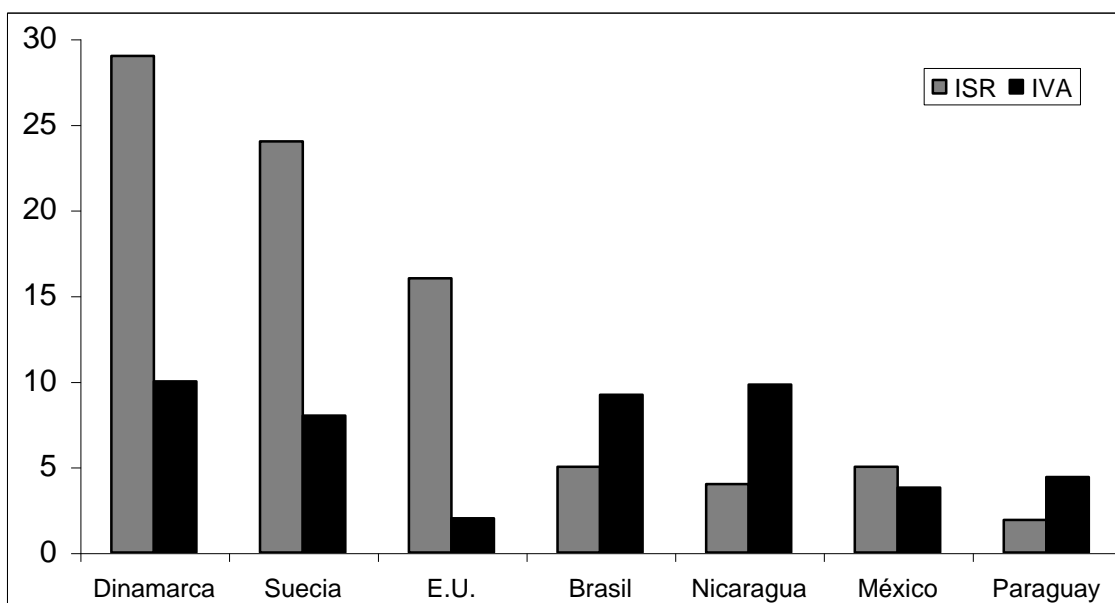


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

^{XI} Tomado del Banco de México, Op. Cit., pp. 15.

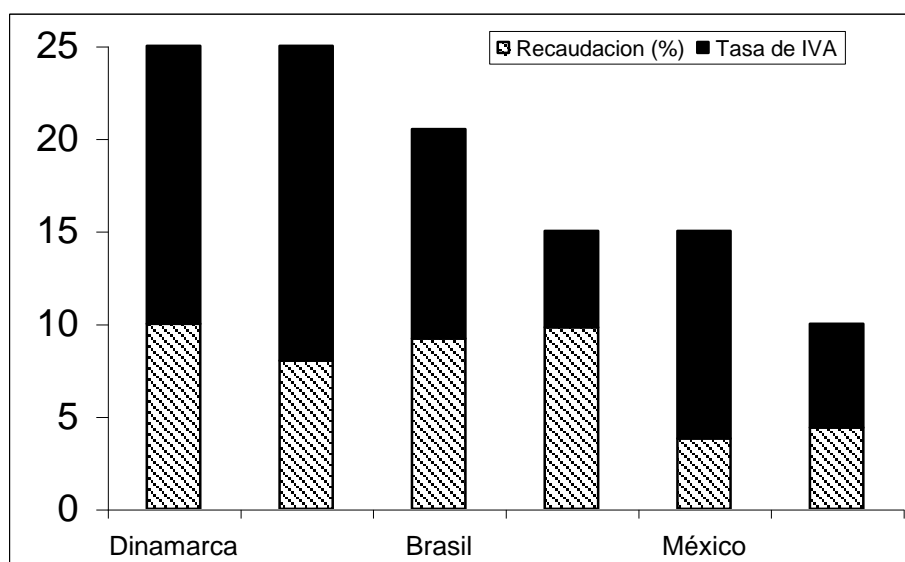
^{XII} Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondientes a los meses de Enero a Septiembre de 2009.

Recaudación de ISR e IVA como proporción del PIB^{XIII}



Fuente: González Hernández (2006)

Tasa y recaudación del IVA para países seleccionados (%)^{XIV}



Fuente: OCDE

^{XIII} Elaboración propia con base en Rafael González Hernández. “La evasión de impuestos en México”. Universidad Veracruzana. México 2006

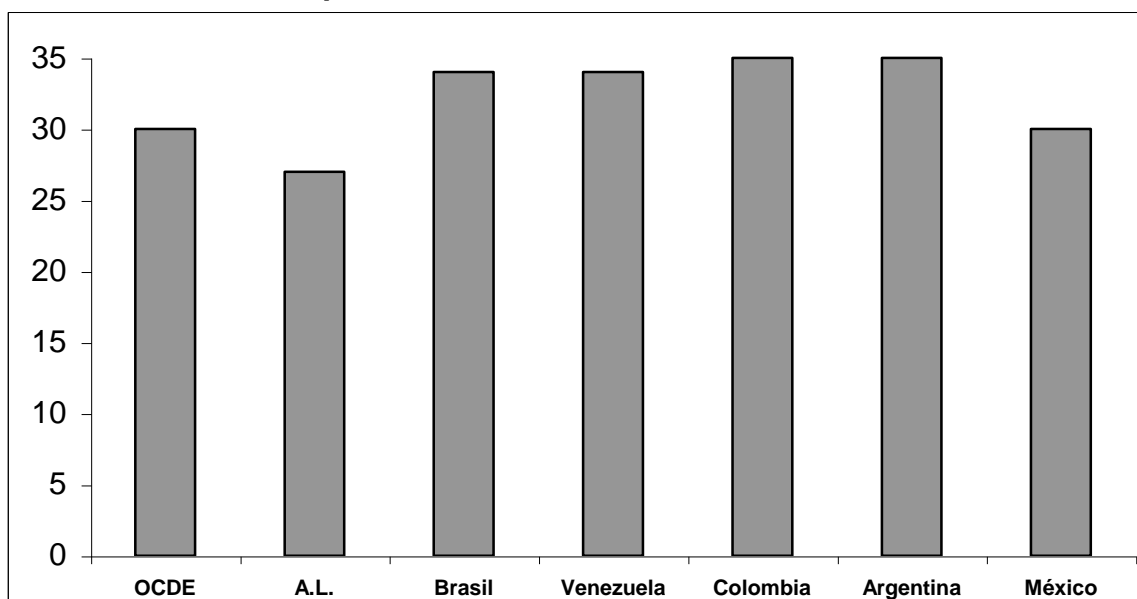
^{XIV} Elaboración propia a partir de la información de la OCDE. Valores para el año 2000.

Carga fiscal del ISR por nivel de ingreso^{XV}

Impuesto sobre la renta (pesos)			Cambio % del rubro de ingresos ^{XVI}
Ingreso mensual bruto	Cuota fija	Tasa de ISR	
De .01 a 380	0	3%	
De 380 a 3,220	11	10%	
De 3,220 a 5,650	295	17%	747.37%
De 5,650 a 6,570	710	25%	75.47%
De 6,570 a 7,870	940	32%	16.28%
De 7,870 a 15,880	1,360	33%	19.79%
De 15,880 a 46,290	3,990	34%	101.78%
De 46,290 a 138,880	14,340	35%	191.50%
De 138,880 a 185,180	46,750	37%	200.02%
Más de 185,180	64,110	40%	33.34%

Fuente: “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?”

Comparativo internacional. Tasas de ISR^{XVII}



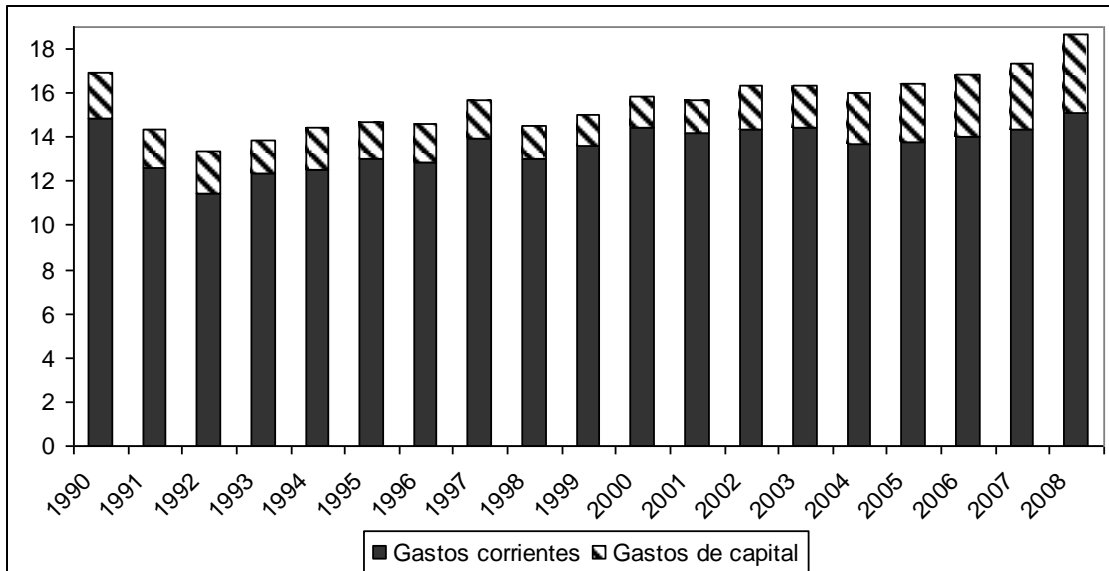
Fuente: López Tijera, 2005

^{XV} Cuadro tomado de Hernández Trillo Fausto y Guerrero Amparán Juan, “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?”, Editado por el CIDE. México 2000.

^{XVI} Variación con respecto al límite inferior por estrato de ingreso. Columna agregada al cuadro original. Elaboración propia.

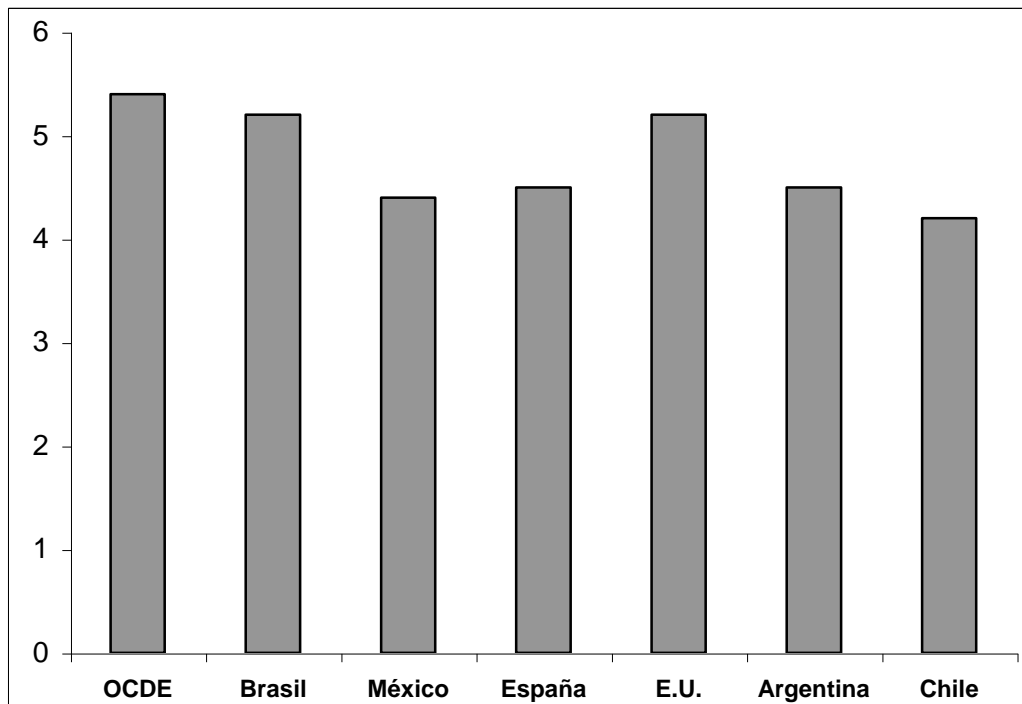
^{XVII} Elaboración propia con base en José Gildardo López Tijera, “IVA o ISR: un debate permanente”. Valores correspondientes a 2005

Gasto público de México como proporción del PIB^{XVIII}



Fuente: OCDE

Gasto en educación como proporción del PIB^{XIX}. Valores porcentuales



Fuente: OCDE

^{XVIII} Elaboración propia con información de la OCDE.

^{XIX} Elaboración propia a partir de la información de la OCDE. Valores el año 2000.

Inversión en infraestructura como porcentaje del PIB^{xx}

	Total		Pública		Privada	
	1981-1986	2001-2006	1981-1986	2001-2006	1981-1986	2001-2006
Chile	3.4	5.2	3.4	1.7	0.0	3.5
Colombia	3.1	2.8	3.1	1.7	0.0	1.1
Brasil	5.2	2.1	3.6	1.2	1.5	1.0
Perú	2.1	1.5	2.1	0.5	0.0	1.0
Argentina	2.8	1.7	2.8	0.7	0.0	1.0
México	2.4	1.2	2.4	0.5	0.0	0.7

Fuente: Calderón y Sven (2009)

Gasto programable de las entidades de control directo (Millones de pesos de 2010)^{xxi}

Entidad	2009 ^p	2009 ^a	2010 ^p	Estructura porcentual			Variación % 2010 ^p	
				2009 ^p	2009 ^a	2010 ^p	2009 ^p	2009 ^a
Total	861,728.3	1,016,110.3	1,067,639.3	100.0	100.0	100.0	23.9	5.1
PEMEX	211,397.0	366,187.7	384,423.9	24.5	36.0	36.0	81.8	5.0
CFE	209,615.3	208,609.1	220,298.0	24.3	20.5	20.6	5.1	5.6
LFC	34,586.5	35,332.7	30,049.1	4.0	3.5	2.8	-13.1	-15.0
IMSS	313,374.8	313,374.8	320,379.6	36.4	30.8	30.0	2.2	2.2
ISSSTE	92,754.8	92,605.9	112,488.7	10.8	9.1	10.5	21.3	21.5

Fuente: Proyecto de presupuesto de egresos. SHCP

^p Proyecto

^a Aprobado

^{xx} Tomado de Jaime Ros, "México, un país sin inversión pública". Noviembre de 2009.

^{xxi} Elaboración propia con información de la SHCP.

Gasto programable en clasificación funcional (millones de pesos de 2010)^{xxii}

	2009 ^p	2009 ^a	2009 ^p
Total de gasto programable	2,219,397.0	2,431,906.3	2,397,871.1
Poderes y entes Autónomos	63,880.0	56,553.9	59,393.0
Información Nacional Estadística y Geografía	7,594.8	7,626.3	8,230.1
Administración Pública Federal	2,147,922.2	2,367,726.1	2,330,248.0
Gobierno	154,803.4	161,266.9	149,704.0
Soberanía	56,381.4	57,890.7	54,840.9
Relaciones Exteriores	5,641.0	5,517.1	6,046.7
Hacienda	18,665.8	18,262.9	18,016.0
Gobernación	7,165.2	8,312.4	6,378.4
Orden, Seguridad y Justicia	56,556.4	61,356.5	55,227.0
Administración Pública	8,407.4	7,999.9	7,456.9
Otros Bienes y Servicios Públicos	1,985.9	1,927.4	1,738.1
Desarrollo Social	1,301,211.7	1,337,011.5	1,370,393.1
Educación	462,134.3	477,443.7	473,838.1
Salud	341,225.8	351,418.1	351,639.4
Seguridad Social	268,409.4	265,505.9	305,320.4
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	143,164.8	150,488.3	135,730.6
Agua Potable y alcantarillado	20,001.7	22,542.6	19,039.1
Asistencia Social	66,275.8	69,612.9	84,825.4
Desarrollo Económico	621,581.1	820,803.1	810,150.9
Energía	428,865.8	583,399.6	613,769.8
Comunicaciones y Transportes	51,954.0	76,507.8	61,244.0
Desarrollo Agropecuario y Forestal	71,604.8	84,986.0	67,705.2
Temas Laborales	3,078.2	3,344.0	2,944.0
Temas Empresariales	11,951.1	14,591.6	13,122.5
Servicios Financieros	3,060.6	4,519.2	1,827.9
Turismo	3,897.6	4,523.9	2,981.4
Ciencia y Tecnología	29,202.2	29,460.4	29,214.8
Temas Agrarios	4,982.9	5,480.8	3,870.0
Desarrollo sustentable	12,983.9	13,989.8	13,475.5
Fondos de Estabilización	70,326.0	48,644.6	0.0

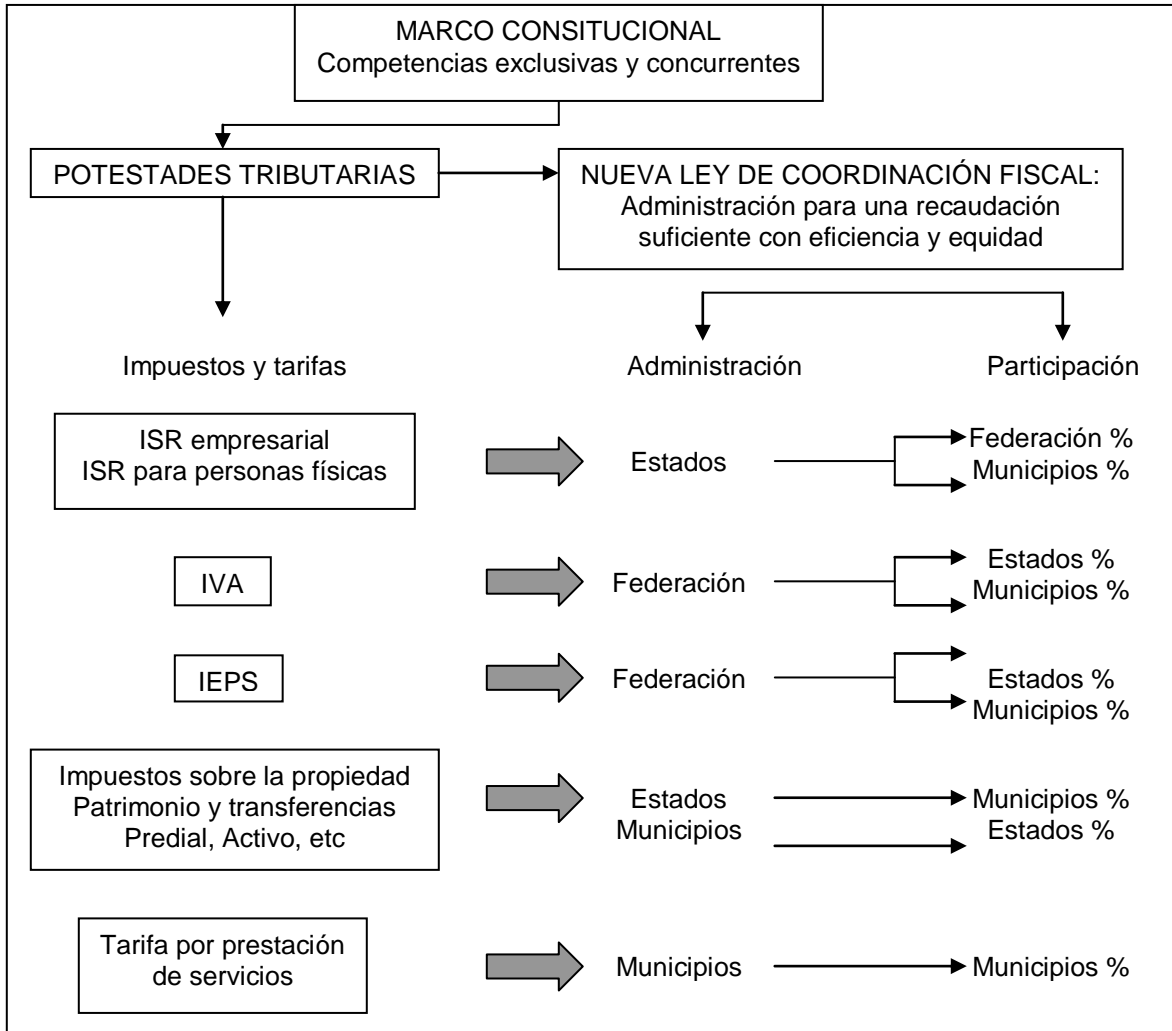
Fuente: Proyecto de presupuesto de egresos. SHCP

^p Proyecto

^a Aprobado

^{xxii} Elaboración propia con información de la SHCP.

Propuesta de reforma a la ley de coordinación fiscal^{XXIII}



Fuente: Octavio Cortés, 2001

^{XXIII} Modificado de Octavio Cortés, "Propuesta alternativa de reforma fiscal" en "Federalismo Hacendario: Centralista e Insuficiente". México 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Gutiérrez, Genaro. “Nueva reforma fiscal en México”. Editado por el Instituto Politécnico Nacional en colaboración con el Instituto de Administración Tributaria. México, 2003
- Alan Peacock y G. K. Shaw. “La teoría económica de la política fiscal”. Universidad de Chicago. Editado por el FCE.
- Ayala Espino, José. “Economía del sector público mexicano”. Editado por Esfinge. México, 2005.
- B. Griffiths. “Mexican monetary polity and economic development”. Año 1972.
- Banco de México. “Un comparativo internacional de la recaudación tributaria”. Mayo, 2003.
- Bregaza Perdomo, Oscar. “Economía publica moderna”. Editorial pirámide, Madrid, 2001.
- Caballero Urdiales, Emilio. “Los ingresos tributarios del sector publico de México”. Editado por la Facultad de Economía de la UNAM. México 2006.
- Calzada Falcón, Fernando. “Federalismo y finanzas publicas 2001 – 2004. Ante la convención nacional hacendaria”. Editado por la Universidad Popular de Chontalpa Tabasco. México, 2004.
- Calzada Falcón, Fernando. “Nuevo régimen fiscal de PEMEX. Dilemas de una reforma necesaria”. Editado por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México, 2006.
- Centro de Estudios para las Finanzas Públicas. “El ingreso tributario en México”. Documento elaborado para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2005.
- Centro de Investigación y Docencia Económica. “Los impuestos en México: ¿quién los paga y como?”. Programa de presupuesto y gasto. 2000.

- Cordera, Rolando. “Coloquio: Federalismo fiscal, federalismo social”. Editado por la UNAM en colaboración con la Secretaria de desarrollo social. México, 2004.
- Cordera, Rolando. “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México”. Editado por el Fondo de cultura económica en colaboración con la UNAM. México 2008.
- Cortés, Octavio. “Propuesta alternativa de reforma fiscal” en “Federalismo Hacendario: Centralista e Insuficiente”. México 2005
- Earl R. Rolph. “Teoría de la economía fiscal” Universidad de Berkley. Editorial Aguilar.
- Fernández, Arturo M. “Una agenda para las finanzas publicas en México”. Publicado en la gaceta de economía del ITAM, numero especial. Primavera del 2001.
- Fernando Damián y Daniel Venegas, “Regímenes especiales: se pierden 464 mil mdp” publicado el 17 de Septiembre de 2009 en “Milenio Diario”.
- Gobierno de Tabasco. “Gobierno de resultados”. Comunicado 2006.
- González de Aragón, Arturo. “Quinto certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas”. Editado por la auditoria superior de la tesorería. México, 2004.
- González Hernández, Rafael. “La evasión de impuestos en México”. Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. México 2006.
- González Marín, María Luisa. “La Industrialización en México”, Textos Breves de Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM- Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México, 2002, p. 18.
- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal “Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana”. Editado por la Facultad de economía de la UNAM. México 2005.
- Hernández Trillo Fausto y Guerrero Amparán Juan. “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?”, Editado por el CIDE. México 2000.

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica. “El federalismo fiscal en México”. Agosto, 2001.
- Lichtensztein, Samuel. “De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste”, Economía de América Latina no. 11, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Primer Semestre de 1984.
- Marcela Turati, “Miseria en la Frontera”. Publicado en el semanario “Proceso” el 16 de Agosto de 2009.
- Ortega C. Alfonso. “Hacienda publica”. Editado por ELOE. Colombia, 2000.
- Ramales Osorio, Martín Carlos. “Industrialización por sustitución de importaciones (1940- 1982) y modelo “secundario-exportador” (1983-2006) en perspectiva comparada”. México 2009.
- Pierre Beltrame. “Los sistemas fiscales”. Universidad de Aix en Marseille.
- Ramírez, Eduardo. “El proceso de privatización. Antecedentes, implicaciones y resultados”. México 2007.
- Richard M. Bird y Oliver Oldman. “La imposición fiscal en los países en desarrollo”. Universidad de Harvard. Editorial Uteha.
- González Amador, Roberto. “Prevé OCDE caída de 8% de la economía mexicana para este año”. Nota publicada en el portal de “La Jornada” el 25 de Junio de 2009.
- Rodríguez, Octavio. “La teoría del desarrollo de la CEPAL”, cuarta edición. Editorial siglo XXI. México, 1984.
- Rolando Cordera en “Cambio y riesgo en la globalización: reformar las reformas”. México 2006.
- Rolando Cordera y Cabrera Carlos. “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México”. Número 99 de “Trimestre económico. Editado por el Fondo de Cultura Económica. México 2008.
- Ros, Jaime. “México, un país sin inversión pública”. Noviembre de 2009
- Samaniego Breach, Ricardo. “Medición de la evasión fiscal en México”. Desarrollado por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM. México 2006.

- Ochoa León, Sara. “Economía informada: evolución reciente y perspectivas”. Elaborado para el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. México 2006.
- Serra Puche, Jaime. “Políticas fiscales en México. Un enfoque de equilibrio general”. Editado por el colegio de México, 1981.
- Sistema de administración tributaria. Información para contribuyentes publicada en el portal de internet.
- Stiglitz, Joseph E. “La economía del sector público” tercera edición, editado en castellano por Antoni Bosch SA. Impreso en España, 2000.
- Subsecretaría de Ingresos. “Diagnostico del sistema tributario y reforma hacendaría”. Abril, 2007.
- Székely, Miguel “La desigualdad en México: Una perspectiva internacional” Editado por el banco interamericano de desarrollo. Washington 1999.
- Tello, Carlos. “Estado y desarrollo económico: México 1920 – 2006” Editado por la Facultad de Economía de la UNAM. México 2007.
- Tello, Carlos. “Política económica: finanzas públicas”. México 2008.
- Villareal, René. “Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929 – 1910)”. México 2005.