

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**EFFECTOS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LA  
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN EL CENTRO DEL  
DISTRITO FEDERAL  
PERIODO 1997-2008**

***T E S I S***

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA  
PRESENTA:

LUIS RODRIGUEZ SANTANA

**MEXICO, D.F.**

**DICIEMBRE, 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.

# AGRADECIMIENTOS

He concluido mi tesis, gracias a Dios, Porque por Él y en Él vivimos, y nos movemos, y somos.

Para alcanzar este objetivo de mi vida, es inevitable hacer una remembranza, por todos aquellos que contribuyeron para que lo lograra, por lo que les dedico este trabajo, como muestra de agradecimiento, amor y gratitud:

A mi Padre (q.e.p.d.), por el coraje y por la fortaleza que siempre mostró, para encausarnos por el camino del bien y sacarnos adelante a mi Madre y a mis Nueve hermanos, no se que hubiera sido de nuestras vidas sin su ejemplar actitud.

A mi Madre, que siempre me ha inculcado el amor hacia el prójimo y que siempre me ha apoyado y ha elevado sus oraciones para que Dios me proteja y me lleve por el camino del bien y para que triunfe en mis metas trazadas.

A mis hermanos "Mamey" y "Susy", quienes en los momentos difíciles siempre apoyaron la manutención de toda la familia y que me apoyaron directamente en mis estudios de bachillerato. ¡¡¡ Cuánto les agradezco!!! A mis hermanas "Tere, Irma, "Chabe", Silvia e Irene que siempre me alentaron para salir adelante y por todo el apoyo que siempre me brindaron, a mi hermano Lázaro, a quien hasta la fecha admiro por su juventud y su dinamismo por salir adelante.

Agradezco a mi esposa por ser como es, el acicate de mi vida, que siempre estuvo alentándome para concluir este fructífero esfuerzo, quien me ha acompañado en los momentos alegres y en los momentos de debilidad y de pobreza, momentos estos últimos en los que comprobé que ella se adaptaba perfectamente al adagio de Friedrich Nietzsche: "En verdad os digo que el que menos tiene es el más libre; bendita sea la pequeña pobreza". Con que paciencia comprendió mi esposa estos malos momentos, pero gracias a estos pasajes de nuestras vidas tenemos los deseos de vivir, de movernos y de ser.

A mi tía "Malena" (q.e.p.d.), quien siempre elevó sus oraciones para que Dios me protegiera y me ayudara a salir adelante, al igual que mi suegra, quien siempre me decía "¿ya terminó la tesis?". A ellas, mil gracias.

A mi Tutora Natividad Vargas Cruz, por su acertada guía a lo largo de este periodo de investigación y por sus atinadas recomendaciones, así como por su incesante dinamismo y su insistente pero necesario y a la postre redituable necesidad de concluir este trabajo.

Agradezco también al Maestro Francisco José Hernández y Puente por sus acertadas sugerencias en cuanto a metodología y a redacción, así como por la paciencia que tuvo para conmigo, hasta darle consistencia y una mayor coherencia a la cronología de esta investigación, mediante sus enriquecidos comentarios, sobre todo en la parte concerniente a las crisis económicas por las que ha atravesado nuestro país.

Le estoy muy agradecido también a mi amigo Miguel Ángel Zamorano, por su incondicional apoyo y por sus interesantes pláticas que me sirvieron para enriquecer mi acervo en cuanto a la terminología utilizada en la economía informal y además por sus elocuentes consejos que me sirvieron para no desesperar en este apasionante tema de investigación.

Quiero hacer un agradecimiento especial a nombre de Miguel Ángel Mascott, quien con sus consejos y su experiencia influyó significativamente para concluir este proyecto, haciéndome ver la importancia que implica abordar el tema de la economía informal y señalándome breve pero concienzudamente, la influencia de esta actividad en las finanzas públicas.

A él también agradezco el apoyo y las facilidades que se me brindaron para obtener buena parte de la información estadística, lo que me permitió describir de manera más clara y objetiva los aspectos relevantes en materia fiscal e impositiva.

A mis profesores, compañeros, amigos, comparsas y en fin a todos aquellos que no mencioné en este apartado, pero que de igual manera contribuyeron para que culminara este trabajo, les estaré por siempre agradecido.

Por último, quiero dedicar este trabajo de investigación a mi esposa Mabel y a mi hijo Luis Manuel. A mi esposa, por todo el amor, cariño y comprensión que ha demostrado a lo largo de nuestra vida marital; y a mi hijo, para que le sirva de aliciente al enfrentar el desafío que significa este tipo de empresas, pero sobre todo para hacerle saber que la ayuda de Dios está siempre con nosotros, porque para salir adelante, debemos tener siempre presente que “Dios satisface todas nuestras necesidades, porque Dios es todo en todo” [expresiones tomadas de: Mary Baker Eddy (2000). *Ciencia y salud con clave de las Escrituras*. La Junta Directiva de la Ciencia Cristiana].

# I N D I C E G E N E R A L

<b>TEMA</b>	<b>.....</b>	<b>PAGINA</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO</b>	<b>.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Surgimiento de la economía informal en México.</b>	<b>.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Antecedentes</b>	<b>.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Política social</b>	<b>.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones</b>	<b>.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Las crisis de 1982 y 1994-1995, como impulsoras de la economía informal</b>	<b>.....</b>	<b>19</b>
<b>a. Crisis de 1982</b>	<b>.....</b>	<b>19</b>
<b>b. Crisis de 1994-1995</b>	<b>.....</b>	<b>21</b>
<b>5. Política económica en el México reciente</b>	<b>.....</b>	<b>24</b>
<b>B. Actividad económica en el Distrito Federal</b>	<b>.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Política económica en el México reciente</b>	<b>.....</b>	<b>25</b>
<b>a. Siglo XIX</b>	<b>.....</b>	<b>25</b>
<b>b. Siglo XX</b>	<b>.....</b>	<b>26</b>
<b>c. Siglo XXI</b>	<b>.....</b>	<b>28</b>
<b>2. Dinámica de la economía en el Distrito Federal en paralelo con la informalidad.</b>	<b>.....</b>	<b>28</b>

<b>3. Aplicación de la política social en el Distrito Federal por los Gobiernos de Izquierda</b>	.....	<b>32</b>
<b>4. Nueva forma de gobierno</b>	.....	<b>41</b>
<b>a. Resultado de la política social</b>	.....	<b>41</b>
<b>b. Gobiernos priistas.</b>	.....	<b>41</b>
<b>c. Gobiernos perredistas.</b>	.....	<b>42</b>
<b>i. Programa de firme combate a la corrupción.</b>	.....	<b>43</b>
<b>ii. Abatimiento de la evasión y elusión fiscales.</b>	.....	<b>44</b>
<b>iii. Programa de actualización, depuración y modernización de padrones.</b>	.....	<b>47</b>
<b>iv. Servicios a los contribuyentes.</b>	.....	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO</b>	.....	<b>51</b>
<b>A. Conceptualización de la economía informal</b>	.....	<b>51</b>
<b>1. Escuela Estructuralista.</b>	.....	<b>52</b>
<b>2. Escuela Neomarxista.</b>	.....	<b>52</b>
<b>3. Corriente Neoliberal.</b>	.....	<b>53</b>
<b>4. Enfoques de la informalidad.</b>	.....	<b>53</b>
<b>a. Sobrevivencia</b>	.....	<b>53</b>
<b>b. Descentralización productiva.</b>	.....	<b>54</b>
<b>c. Enfoque dualista.</b>	.....	<b>54</b>
<b>d. Enfoque de la Escuela económica neoclásica :</b>	.....	<b>56</b>
<b>e. Enfoque institucional-legal.</b>	.....	<b>57</b>
<b>B. Importancia de los impuestos para la economía.</b>	.....	<b>58</b>

<b>1. Remembranza de los impuestos en México</b>	.....	<b>58</b>
<b>a. Los Aztecas</b>	.....	<b>58</b>
<b>b. La Conquista</b>	.....	<b>58</b>
<b>c. La Independencia</b>	.....	<b>59</b>
<b>d. Intervención Francesa</b>	.....	<b>59</b>
<b>e. La Revolución</b>	.....	<b>60</b>
<b>f. La Modernidad</b>	.....	<b>61</b>
<b>2. ¿Qué son los impuestos?</b>	.....	<b>61</b>
<b>3. ¿Por qué se pagan impuestos?</b>	.....	<b>62</b>
<b>4. Clasificación de los impuestos.</b>	.....	<b>63</b>
<b>a. Impuestos directos.</b>	.....	<b>63</b>
<b>b. Impuestos indirectos.</b>	.....	<b>64</b>
<b>c. Quienes están obligados a pagar impuestos</b>	.....	<b>64</b>
<b>d. Evasión y Elusión Fiscal</b>	.....	<b>66</b>
<b>i. Evasión Fiscal.</b>	.....	<b>66</b>
<b>(1) Causas de la evasión fiscal.</b>	.....	<b>67</b>
<b>(2) Acciones contra la evasión fiscal.</b>	.....	<b>68</b>
<b>ii. Elusión Fiscal.</b>	.....	<b>69</b>
<b>iii. Diferenciación entre Evasión Fiscal y Elusión Fiscal.</b>	.....	<b>69</b>
 <b>CAPÍTULO III. LA ECONOMÍA INFORMAL Y SU IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	.....	<b>71</b>
 <b>A. Recaudación de impuestos en México</b>	.....	<b>71</b>
 <b>B. Servicio de Administración Tributaria</b>	.....	<b>71</b>

<b>C. Administración General de Recaudación</b>	.....	<b>72</b>
<b>D. Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal (ALR Centro del DF)</b>	.....	<b>73</b>
<b>1. Retrospectiva del marco legal de la ALR Centro del DF</b>	.....	<b>73</b>
<b>2. Situación actual de la ALR Centro del DF</b>	.....	<b>75</b>
<b>3. Zona de influencia de ALR Centro del DF</b>	.....	<b>77</b>
<b>4. Universo de Contribuyentes</b>	.....	<b>78</b>
<b>5. Percepción de los niveles de evasión.</b>	.....	<b>80</b>
<b>6. Recaudación de impuestos de la ALR Centro del DF.</b>	.....	<b>85</b>
<b>7. La realidad, según la prensa nacional</b>	.....	<b>87</b>
<b>E. Conformación de la Economía Informal en la ALR Centro del DF</b>	.....	<b>93</b>
<b>1. Principales grupos que integran la economía informal</b>	.....	<b>93</b>
<b>2. Tipos de establecimientos de la economía informal.</b>	.....	<b>94</b>
<b>3. Características de la economía informal.</b>	.....	<b>94</b>
<b>4. Principales consecuencias de la economía informal.</b>	.....	<b>95</b>
<b>a. Evasión fiscal</b>	.....	<b>95</b>
<b>b. Outsourcing</b>	.....	<b>98</b>
<b>c. Deterioro ambiental</b>	.....	<b>102</b>
<b>d. Inseguridad pública</b>	.....	<b>103</b>
<b>e. Problemas de salud</b>	.....	<b>103</b>
<b>f. Falta de garantías para el consumidor</b>	.....	<b>104</b>
<b>g. Afectación a la imagen turística de la ciudad</b>	.....	<b>104</b>
<b>h. Contrabando</b>	.....	<b>104</b>

<b>5. Alternativas para regularizar la economía informal.</b>	.....	<b>105</b>
<b>a. En el marco legal.</b>	.....	<b>105</b>
<b>b. Contar con un padrón exclusivo sobre economía informal.</b>		<b>107</b>
<b>c. Con el sistema financiero.</b>	.....	<b>108</b>
<b>d. Acciones complementarias.</b>	.....	<b>109</b>
<b>CAPÍTULO IV. MEDICIÓN DE LA ECONOMIA INFORMAL</b>	.....	<b>110</b>
<b>A. Antecedentes para medir la economía informal</b>	.....	<b>110</b>
<b>1. Encuesta Nacional de la Economía Informal</b>	.....	<b>110</b>
<b>2. El Sector Informal en México: Medición y Cálculo para la Recaudación Potencial.</b>	.....	<b>111</b>
<b>a. El método del insumo físico.</b>	.....	<b>111</b>
<b>b. El método de enfoque monetario.</b>	.....	<b>111</b>
<b>B. Perspectivas de la economía informal</b>	.....	<b>112</b>
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES</b>	.....	<b>114</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	.....	<b>117</b>

## INTRODUCCIÓN

Generalmente, cuando se pretende analizar un problema social es porque creemos que en verdad afecta a quienes conformamos la sociedad.

La presente investigación no es la excepción, ya que la economía informal influye de forma negativa en el ámbito social y económico. En el primer caso, porque los productos y mercancías que se comercializan en estas actividades tienen una procedencia ilegal, cuyo origen puede ser el contrabando o inclusive el robo y en el ámbito económico, porque precisamente este origen genera como consecuencia la evasión de impuestos ante el Fisco Federal.

Para tener una idea más clara de los orígenes de la economía informal, en el primer capítulo de esta investigación se describen los antecedentes que fueron dando forma a la presencia de este tipo de actividades, iniciando con el periodo del “Desarrollo Estabilizador”, en el que al parecer aún no se apreciaba la magnitud de este problema.

Además se analiza, pero con más profundidad, el “Desarrollo Compartido”, que correspondió al gobierno de Luis Echeverría Álvarez y que coincide con el surgimiento de la economía informal, ya como un término generalmente aceptado en la economía mundial, describiendo las principales acciones en materia de política social, tanto en este gobierno como en los subsecuentes.

De igual forma, se detallan las medidas que en el ámbito social implementa el gobierno del Distrito Federal a partir de 1997, que fue el parte aguas entre los gobiernos de extracción priista y la oposición representada por el Partido de la Revolución Democrática y se describe someramente la importancia de esta entidad del siglo XIX al siglo XXI.

En el segundo capítulo se establece el marco teórico, donde se conceptualiza la economía informal, enumerándose las principales corrientes de pensamiento que abordan este tema y se relata la importancia de los impuestos en la actividad económica, haciendo una remembranza de éstos desde los aztecas hasta la actualidad.

Se describen también las causas y consecuencias de la evasión fiscal y la diferencia que existe entre ésta y la elusión fiscal.

La esencia de la investigación se aborda en el capítulo tres, en el que se describe la razón de ser del Servicio de Administración Tributaria, como organismo responsable de la recaudación de impuestos, que para el caso de la zona centro del Distrito Federal, se realiza a través de la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal.

Además, se realiza una remembranza del marco legal con el que ejerce las funciones de recaudación esta unidad administrativa y se delimita la zona de influencia en la que ejerce sus facultades de recaudación de impuestos. Asimismo, se muestra el universo de contribuyentes conformado por las

personas físicas y morales, que están obligados a cumplir con las obligaciones fiscales que marca la ley.

También se destaca la importancia que tienen el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta y se presenta la evolución reciente del monto recaudado por éstos principales impuestos.

De igual forma, se analiza la conformación de la economía informal en esta delimitación territorial, sus características, causas y consecuencias y las posibles soluciones para regularizar este tipo de actividades.

En el capítulo cuatro se describen algunos intentos que se han realizado para contabilizar la economía informal y se proponen tres escenarios para obtener una cuantificación de quienes se dedican a la economía informal.

Por último, en el capítulo cinco se plasman las conclusiones resultantes de la presente investigación.

## CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO

### A. Surgimiento de la economía informal en México.

#### 1. Antecedentes

Al tratar de establecer el origen de la economía informal en México, resulta aventurado indicar un periodo o una fecha específica del surgimiento de este fenómeno, sin embargo, para tener un punto de partida se considerará que la economía informal tiene su origen, delimitando aspectos relacionados con el país, desde la Colonia, esta herencia sociocultural adoptada por la influencia española inicia con los grandes mercados públicos donde se comercializaban productos agrícolas, minerales y otros bienes, que muchos de ellos eran comercializados en el mercado negro.

Es así que las primeras disposiciones en materia de impuestos, datan del periodo 1530-1550, con las tasaciones de tributos establecidas por la Corona, después de 1550 cuando se estableció el primer programa de reformas: a la política de recuperar paulatinamente las encomiendas entregadas, se sumó la de reducir diferentes pagos en especie a una tasa en dinero y maíz, una diferenciación precisa del tributo por entregar a las autoridades indígenas y a los españoles, la igualación de tributos y tributarios, la creación de cajas de comunidad y registros anuales de fianzas de los pueblos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/afis/granillo\\_f\\_e/capitulo1.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/afis/granillo_f_e/capitulo1.pdf), consultada el 10 de enero de 2010.

Desde la etapa de la Conquista hasta la Independencia el constante crecimiento poblacional originó un incremento permanente en el manejo de la economía al margen de la Ley.

A partir del año 1910 cuando se llevó a cabo la Revolución, México detona una diversidad de actividades económicas y a partir de 1917 se implementan diversos impuestos que afectaban el crecimiento de las empresas formales, inhibiendo su desarrollo e incrementando la proliferación de negocios en la vía pública, además de la comercialización en el mercado negro de productos de diversas partes del mundo.

Aunque en estos periodos aún no se había acuñado el término de economía informal, si comenzaban a conformarse las peculiaridades de este tipo de actividad, sobre todo por la presencia masiva de personas dedicadas al comercio ambulante.

Es así que la primera vez que aparece el término formal-informal en la literatura académica es a principios de los años setenta, como resultado de un estudio llevado a cabo en Ghana por Keith Hart<sup>2</sup>, en el que introduce la noción de oportunidades de ingreso formal e informal para estudiar la ocupación en el medio urbano de dicho país, en particular entre los estratos de población de menores ingresos. Hart distingue entre lo formal e informal mediante la identificación del primero con el empleo asalariado, y el segundo con el empleo por cuenta propia.

---

<sup>2</sup> HART, Keith. "Informal Income Opportunities and urban employment in Ghana", artículo presentado en una conferencia sobre "Desempleo urbano en África" en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, septiembre de 1971.

A partir de este periodo, en el resto del mundo se hablaba de manera cada vez más frecuente de actividades económicas que se desarrollaban por personas que no contaban con seguridad social ni estaban regularizadas en el ámbito fiscal, por lo que surgieron diversos estudios sobre la economía informal, pero que dada la especificidad del tema de investigación, no entraremos a detalle, pero lo que sí dejaremos en claro es una descripción detallada de los principales aspectos que definen esta nueva forma de trabajo.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) utilizó por primera vez la expresión “sector no estructurado” en un estudio titulado: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972). Se utilizó esa expresión, para describir las actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. A partir de entonces han sido numerosas las actividades y documentos de la OIT en que se ha utilizado esta expresión (mientras que en los textos en español y francés se utilizaba la expresión “sector no estructurado”, en los textos en inglés se utilizaba “sector informal”). El término opuesto a sector no estructurado era el de “sector moderno de la economía”, pero ambos tenían una gran ambigüedad.

Casi veinte años después, en 1991, la 78ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) examinó “el dilema del sector no estructurado”. El dilema que se planteaba era si la OIT y sus mandantes debían promover el sector informal como proveedor de empleo y de ingresos o tratar de extender al mismo, la reglamentación y la protección social, con la posibilidad de que de esta forma se redujera su capacidad

de proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra siempre en aumento.

Pero cuando verdaderamente se oficializa el término de economía informal, es después de la última discusión general sobre la economía informal celebrada por la OIT durante la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2002<sup>3</sup>, en donde se concluyen y resuelven, entre otros, los siguientes aspectos:

- “- el término «economía informal» se propuso en lugar de «sector informal» para abarcar «el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto». El término, más amplio, tiene en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficit de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad;

---

<sup>3</sup> Oficina Internacional Del Trabajo GB.298/ESP/4, 298.a Reunión, Consejo de Administración Ginebra, marzo de 2007, Documento titulado: “Para debate y Orientación”

- la economía informal incluye a trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajadores que pasan de una situación a la otra;
- incluye a trabajadores que participan en sistemas de trabajo flexibles nuevos y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción.

En este contexto, se formaliza la Economía Informal, que contempla un gran número de actividades que están catalogadas dentro del sector informal de la economía.

Generalmente, este tipo de actividades no cumplen con ciertas características económicas y administrativas propias de una economía formal (por ejemplo, no utilizan tecnologías complejas ni formas avanzadas de producción, no tienen una división del trabajo establecida, no están constituidas jurídicamente como las empresas modernas, y tienen distintos tipos de relaciones laborales al mismo tiempo).

Dicho de otra manera, es el sector de la economía que no aparece en las estadísticas oficiales, donde sus transacciones se llevan principalmente en efectivo y no pagan impuestos.

En consecuencia, para hablar del origen de la economía informal en México tenemos que remitirnos a la década de los setentas, que fue cuando se acuñó por primera vez este concepto en el ámbito económico y social, lo cual coincidió con el régimen presidencial de Luis Echeverría

Álvarez, periodo que fue el parte aguas entre el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido<sup>4</sup>, periodos que sólo se toman como referencia para describir las condiciones económicas en que se iría gestando la aparición de la economía informal, por lo que no se ahondará en ellos, pero si es necesario acotar que los indicadores económicos mostraron un significativo contraste, como a continuación se aprecia:

Cuadro 1: Indicadores de crecimiento económico, inflación y oferta monetaria, 1956-1970

Año	Tasa de crecimiento del PIB a precios de 1960	Tasa de inflación medida por el Índice de Precios del PIB	Tasa de crecimiento de la masa monetaria (Promedio anual)
1956	6.8	7.0	12.3
1957	7.6	6.8	9.2
1958	5.3	5.5	6.7
1959	3.0	4.0	12.4
1960	8.1	4.9	11.9
1961	4.9	3.4	6.4
1962	4.7	3.0	8.0
1963	8.0	3.1	14.4
1964	11.7	5.6	19.8
1965	6.5	2.3	9.2
1966	6.9	4.0	8.3
1967	6.3	2.9	8.9
1968	8.1	2.4	10.8
1969	6.3	3.9	9.9
1970	6.9	4.5	10.5
Promedio	6.7	4.2	10.6

FUENTE: Elaborado por Martín Carlos Rames Osorio con base en Guillén Romo Héctor: "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982". Ediciones Era. Colección Problemas de México, Tercera Reimpresión de la primera Edición, México, 1988, pp. 34, 35 y 38; con datos de "Medio Siglo de Estadísticas Económicas Seleccionadas", en Cincuenta Años de Banca Central, Fondo de Cultura Económica-Banco de México, 1976, Cuadros 3, 6 y 9.

<sup>4</sup> *Industrialización Por Sustitución De Importaciones (1940-1982) Y Modelo "Secundario-Exportador" (1983-2006) En Perspectiva Comparada. Por: Martín Carlos Rames Osorio. (mramales@nuyoo.utm.mx)*

Cuadro 2: Indicadores de crecimiento económico, inflación, balanza de pagos y deuda externa (1971-1976)

Año	Tasa de crecimiento del PIB a precios de 1960	Tasa de inflación medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (1978=100)	Déficit en cuenta corriente de balanza de pagos (millones de dólares)	Deuda pública externa (millones de dólares)
1971	3.4	5.3	-726.4	4,545.8
1972	7.3	5.0	-761.5	5,064.6
1973	7.6	12.0	-1,175.4	7,070.4
1974	5.9	23.7	-2,558.1	9,975.0
1975	4.1	15.1	-3,692.9	14,449.0
1976	1.7	15.8	-3,068.6	19,600.2
Promedio	5.0	12.8		

FUENTE: Para las de crecimiento de PIB y déficit de cuenta corriente de balanza de pagos Guillén Romo Héctor: "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982". Ediciones Era. Colección Problemas de México, Tercera Reimpresión de la primera Edición, México, 1988, pp. 46 y 51 (Cuadros X y XVI), para tasa de inflación INEGI, "Estadísticas Históricas de México", Volumen II, México, 1999, p. 834 (Cuadro 19.4.1); para deuda pública externa INEGI "México en el Siglo XX (Panorama Estadístico)", México, 2000, p. 104.

Pareciera que el crecimiento económico, mejoraba después del periodo del desarrollo estabilizador, ya que de 1971 a 1976 el promedio de crecimiento se ubicó en 5.0%, pero la realidad era que del otro lado de la moneda comenzaba a cimentarse una enorme crisis debido a todas las irregularidades económicas que se venían arrastrando de sexenios anteriores, como el fuerte gasto público, financiado por una excesiva oferta monetaria que representa la cantidad que la gente puede gastar en la adquisición de bienes y servicios, desbordante endeudamiento externo, que creció más de tres veces a partir de 1971; y un fuerte déficit en la balanza de pagos, creando una situación adversa para la economía, caracterizada por un crecimiento notable en la inflación, se devaluó el peso, aumentaron las importaciones de alimentos, creció la deuda externa y la fuga de capitales.

## 2. Política social

En este contexto macroeconómico, la estrategia por la que el gobierno de Luis Echeverría apostó tras la desaceleración económica de principios de los setenta, fue la inversión estatal, se aumentó considerablemente la inversión hacia los recursos destinados al campo, aumentó el crédito y el apoyo a la organización y regularización agraria; de la misma manera, continuó el apoyo a la industria subsidiando los bienes y servicios públicos<sup>5</sup>.

Se pensó que si el Estado controlaba mayormente el desarrollo económico participando activamente en la inversión y que fuera propietario de sectores estratégicos como el energético, México sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las tensiones políticas y económicas tanto internas como externas. El gobierno de Echeverría consideró que lo más conveniente era que el Estado tuviera una mayor participación porque con ello lograría un mayor control, y con un mayor control previsiblemente se podrían evitar tensiones sociales similares a las acaecidas durante 1968, ya sea de tipo estudiantil o de tipo guerrillero, específicamente en el campo<sup>6</sup>.

En el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno y el gasto público irrumpió la escena del crecimiento económico. La política social no estuvo exenta de este giro; de hecho, la meta de la política social sirvió como

---

<sup>5</sup> <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>. Página consultada en Internet el 23 de junio de 2009

<sup>6</sup> *Ibid*

justificación para la intervención gubernamental. El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía. En consecuencia, se procedió a la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores<sup>7</sup>.

Se incorporó una concepción más amplia de la pobreza, misma que serviría para el propio diseño de las políticas de combate a la pobreza, cuyas premisas fueron:

- a. Reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza.
- b. Desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende el éxito de los programas para su erradicación.
- c. Reconocer que la pobreza en países en desarrollo es un problema predominantemente rural, ya que, aunque la pobreza en América Latina es un fenómeno extendido, se puede afirmar que, a pesar del proceso de urbanización ocurrido durante las últimas décadas, una parte considerable de los pobres de América Latina continúan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

viviendo en el área rural<sup>8</sup>, para constatar este problema, basta observar la siguiente gráfica 1, donde se aprecia que del año 1950 al de 1990 la pobreza del bloque de América Latina y el Caribe tuvo un incremento muy cercano al 100% (93.90%), al pasar de 82 a 159 millones de personas.

**Gráfica 1**

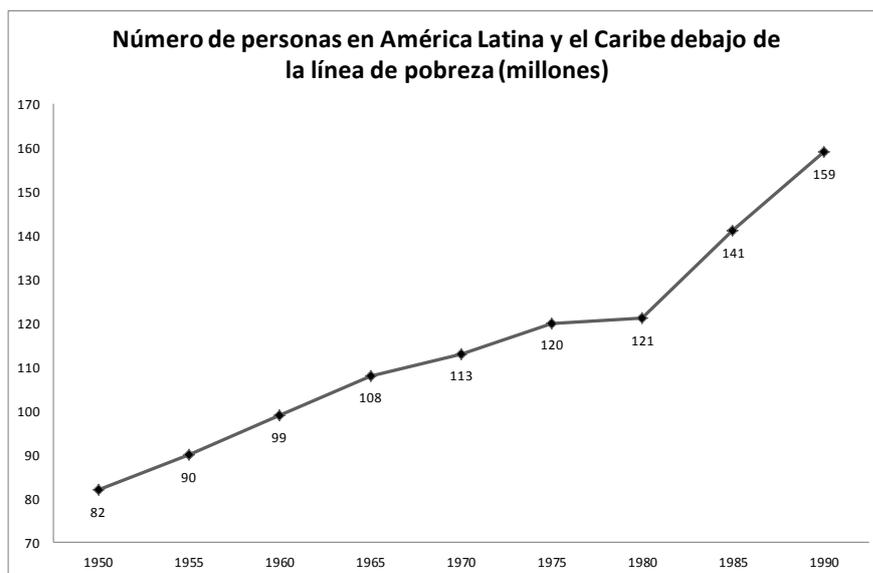


Gráfico obtenido del documento América Latina: Pobreza y Desigualdad durante 50 Años de Reformas Económicas y Sociales.- Nohra Rey de Marulanda, Junio de 1999, que tiene como fuente: J.L. Londoño (BID) 1996. p. 4

- d. Entre las iniciativas de política social en esta administración, destacan: En 1972, la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); en 1973 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con los siguientes objetivos: a) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen y, b) Realizar obras de infraestructura y servicios; en 1974, el

<sup>8</sup> <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/getdoc.pdf,página> consultada en Internet el 20 de junio de 2009; esta afirmación se toma del Documento “Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina”, preparado para la CEPAL para ser presentado en el Encuentro de Altos Directivos contra la Pobreza Rural (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero del 2000) por Javier Escobal y Carmen Ponce, p. 2

Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS. Sobre este programa, es necesario enfatizar que no se refiere al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ya que se está aludiendo exclusivamente a la Ley del Seguro Social, para lo cual se transcribe literalmente la parte correspondiente al citado programa<sup>9</sup>:

*“...Durante 1972 se iniciaron estudios para realizar múltiples e importantes adiciones a la Ley del Seguro Social; fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en marzo de 1973. La nueva Ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implementaba el ramo de guarderías en toda la república.*

*El rasgo más trascendente de esta Ley fue la clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral sin que, en la medida de las posibilidades, tendiera a construir una “seguridad social integral”. En estos términos se entiende la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguno. Así comenzó a operar el Programa Nacional de Seguridad Social por Cooperación Comunitaria, financiado por*

---

<sup>9</sup> Reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS, Capítulo III, p. 40, documento localizado en Internet en la página: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lad/carbajal\\_g\\_me/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/carbajal_g_me/capitulo3.pdf)

*la institución y por el Estado. Se convirtió, en 1979, en el Programa IMSS-Coplamar por Cooperación Comunitaria y, al desaparecer el organismo Coplamar, tomó el nombre que lleva hasta la fecha: Programa IMSS-Solidaridad.”*

El combate a la pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social. Se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, cuyas medidas eran: la construcción o ampliación de infraestructura física, el aumento de la cobertura de la seguridad social tanto en volumen de población atendida como en los servicios prestados, la incorporación de más municipios dentro de la cobertura del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1975).

### 3. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones.

Las acciones descritas del combate a la pobreza, derivaron de la crítica que el gobierno de Luis Echeverría realizó sobre el modelo del desarrollo estabilizador debido al malestar social con un crecimiento de la economía y redistribución de la riqueza, por lo que se avocó a incentivar el desarrollo y compartir los beneficios por los sectores sociales.

En el primer año hubo cautela y reducción del gasto público, en el campo respondió a las invasiones de predios con la represión militar, el desarrollo compartido fue madurando con una reforma tributaria, aumentó el gasto social del gobierno, mayor intervención del estado en

producción y distribución, estímulos para revitalizar el campo, pero ésta política no llegó a realizarse. En el segundo año hubo política de freno y arranque, es decir, se impulsaba el crecimiento con el gasto público y las presiones inflacionarias provocaban medidas contraccionistas y desaceleración. El gasto público era financiado por la escasa recaudación fiscal y préstamos externos.

El eje federal modernizó el sistema tributario para aumentar los ingresos del gobierno. Se multiplicaron las agencias de gobierno con créditos para apoyar al campo y existió participación del estado en el proceso productivo y distributivo con empresas estatales.

Compró empresas al borde de la quiebra para sostener los empleos, pero a costa de ineficiencias y corrupción. Durante su gobierno el tipo de cambio fijo que existía desde 1954, de \$ 12.50 por dólar, al final de su sexenio llegó a los \$ 20.00 por dólar.

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra que en grandes corrientes fluyó, en la década de los sesenta y setenta, hacia la ciudad de México y a otras ciudades como la de Monterrey y Guadalajara. No obstante, esa capacidad para generar empleos urbanos fue disminuyendo y comenzó el surgimiento de cinturones de pobreza en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada. Las primeras manifestaciones de la crisis del modelo

económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política con el movimiento ferrocarrilero en 1959, el de los médicos en 1964 y años más tarde el estudiantil en 1968. Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y comenzaría con políticas sociales mismas que tuvieran la pretensión de una mejor redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios sociales básicos de una manera eficiente.

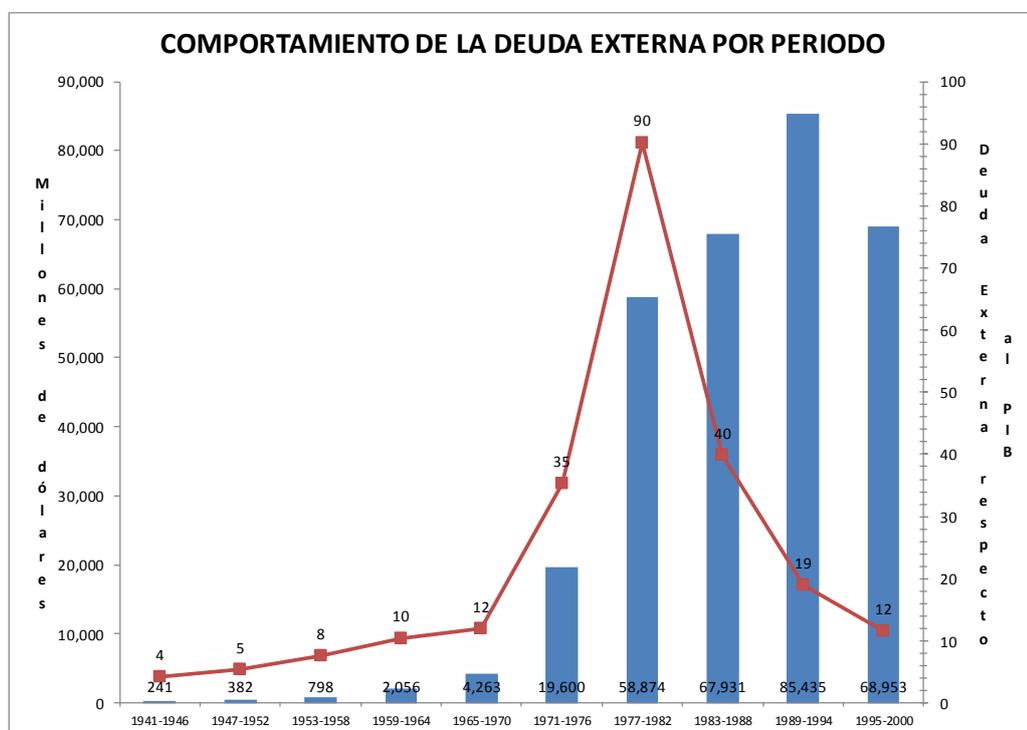
La administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se caracterizó por concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente ignorando el exterior a través de barreras arancelarias, en donde el sector industrial creció notablemente, ello conllevó al desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta, el número de ciudades de más de 2,500 habitantes creció del 42.6 al 58.7 por ciento), con lo que la población se concentró en el sector industrial y servicios, quedando relegada la actividad agrícola.

Sin embargo, desde la segunda mitad de los años setenta se hicieron patentes los primeros signos de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones expresado en una caída del ritmo de crecimiento, un menor volumen de las inversiones, la desarticulación intersectorial, dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital con las exportaciones agrícolas y el deterioro del intercambio agrícola-industrial.

Lo rescatable de este periodo fue que se incentivó el desarrollo de proyectos de infraestructura y lo referente a la educación se vio

sensiblemente favorecido. En contraposición hubo un desperdicio extraordinario de los recursos, que conllevó, finalmente, a un incremento del déficit fiscal y a los ya señalados desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ambos problemas fueron financiados a través del endeudamiento con el exterior, que creció casi tres veces respecto al sexenio anterior y llegó a representar el 35 % del Producto Interno Bruto, como se aprecia en la gráfica siguiente:

**Gráfica 2**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Super Tabla Bicentenario.- Autor: Ing. Manuel Aguirre Botello.  
 Información obtenida de la página de Intemet: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/super.htm> el 20 de octubre de 2010.

El gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para paliar la crisis. La estrategia de los recursos estuvo condicionada a la firma de una carta de intención con dicha institución, la cual incluía los siguientes puntos: el Fondo Monetario Internacional se ofrecía como aval de los bancos comerciales para extender líneas de crédito a México; el gobierno se comprometía a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos y,

con ello, el país se hacía acreedor de un préstamo comercial que buscaba revertir la tendencia hacia un déficit público cada vez mayor.

No obstante, el mal manejo de la política económica no fue el único factor de la crisis económica, también lo fue la recesión económica sufrida en el ámbito mundial -específicamente en virtud de la crisis de los precios del petróleo de 1973- implicaron que el país entrara en una de sus más agudas crisis económicas, hasta ese entonces, crisis que a la postre representó el preludio de las que años más adelante impactarían con mayor intensidad las principales variables macroeconómicas<sup>10</sup>, que, aunque no son el objeto central de esta investigación, sí son causas significativas por las que hasta nuestros días se siga incrementando aceleradamente la economía informal, como enseguida lo describiremos:

#### 4. Las crisis de 1982 y 1994-1995, como impulsoras de la economía informal:

##### a. Crisis de 1982.

En este punto, solamente indicaremos el comportamiento de la deuda externa y del producto interno bruto, como algunas de las causas principales por las que el ajuste económico que se implementó durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, representado sobre todo por

---

<sup>10</sup> *La Ciudad: Desarrollo Con Pobreza, de Anahí Gallardo Velázquez, documento consultado en la página de Internet: [www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/.../doc1.html](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/.../doc1.html)*

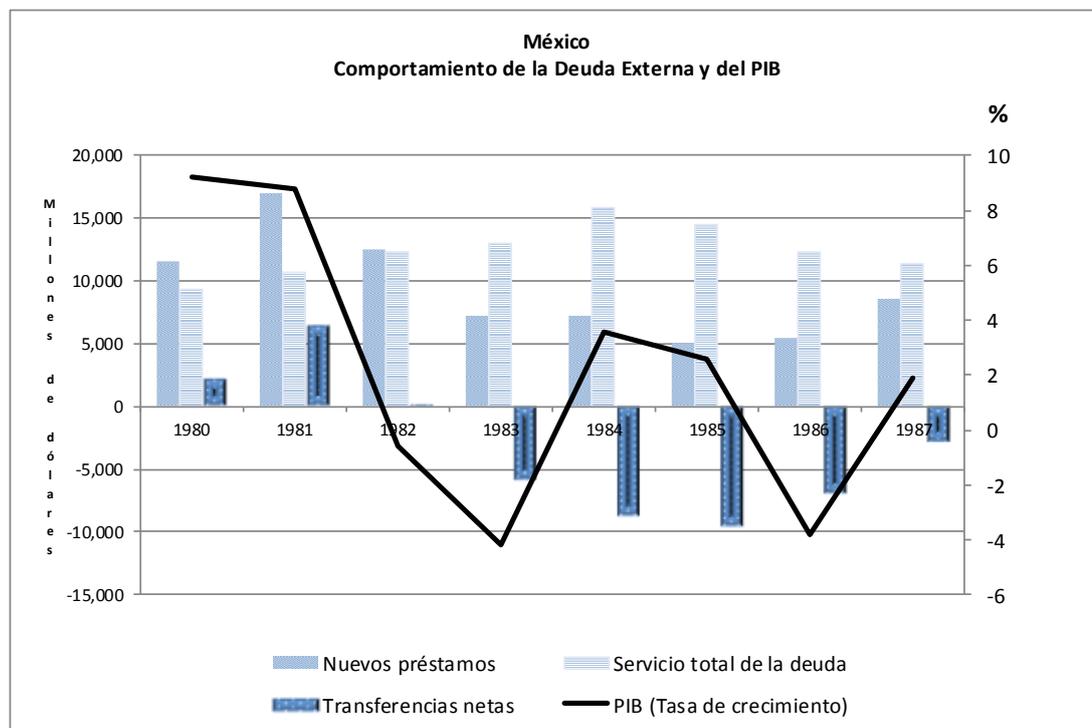
el creciente gasto público, condujo el incremento de la economía informal, veamos la siguiente información:

**CUADRO 3**  
**MÉXICO**  
**Deuda externa: transferencia neta de recursos (millones de dólares)**  
**PIB (Tasa de crecimiento)**

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Nuevos préstamos	11,600	17,016	12,509	7,196	7,276	5,025	5,461	8,550
Servicio total de la deuda	9,351	10,641	12,315	12,988	15,920	14,515	12,299	11,425
Transferencias netas	2,249	6,375	194	-5,792	-8,644	-9,489	-6,838	-2,874
PIB (Tasa de crecimiento)	9.2	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.9

Fuentes: Para la Deuda Externa: *World Debt Tables*, Banco Mundial, 1987. Para el PIB, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003 MÉXICO.

Gráfica 3



Fuentes: Para la Deuda Externa: *World Debt Tables*, Banco Mundial, 1987. Para el PIB, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003 MÉXICO.

Si consideramos que por definición<sup>11</sup>, la crisis económica es un momento donde la economía presenta indicadores negativos, con contracción de actividades, altos niveles de desempleo y aumento de la pobreza, la

<sup>11</sup>Tomada de la página de Internet: <http://definicion.de/crisis/>

gráfica 3 nos muestra de manera contundente, como la política económica aplicada por el gobierno federal ha conducido a que nuestro país cuente con altos niveles de endeudamiento externo y tasas de crecimiento negativas del producto interno bruto, que a su vez han influenciado la presencia cada vez mayor de la economía informal en las zonas urbanas de nuestro país, como se demuestra en el siguiente cuadro, en donde este sector de la economía aumenta del 16 % al 22.8% de 1982 a 1989:

**CUADRO 4**  
**Estructura del empleo en zonas urbanas**

Años	Asalariados	Empleados	Economía informal				Total
			Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores sin pago	Otros *	Subtotal	
1982	81.2	2.8	13.3	2.7	0.0	16.0	100.0
1985	76.5	3.7	14.8	5.0	0.0	19.8	100.0
1988	73.7	4.3	16.7	5.1	0.2	22.0	100.0
1989	73.0	4.2	17.6	4.9	0.3	22.8	100.0

\* Incluye a los trabajadores cooperativistas, subcontratistas, y otros trabajadores.

Fuente: Elaborado con base en datos de la *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, INEGI, varios años.

#### b. Crisis de 1994-1995

La crisis de 1994-1995, influyó también de manera determinante para que siguiera aumentando la economía informal, ya que “[... Los niveles “históricos” de pobreza y desempleo que entonces se registraron, sin embargo, no fueron sólo producto del célebre “error” de política cambiaria de diciembre de 1994, ya que...la nueva crisis estaba latente desde 1992, cuando el crecimiento de la economía nacional comenzó a desacelerarse.]”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Pobreza y Desempleo. Los saldos de la crisis de 1994-1995, de Miguel González Madrid, consultado en la página de Internet: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/.../pr12.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/.../pr12.pdf)

Lo anterior, se refuerza con los siguientes aspectos: “[... En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 1989-1994) el gobierno salinista reconoció, como una de las tareas prioritarias, la de “aliviar los extremos de la pobreza” a través de la “creación abundante de empleos bien remunerados”, la “protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y el bienestar de los trabajadores” y la atención “a las demandas prioritarias del bienestar social”. Sin embargo, en el último año de gobierno, Fidel Velázquez, líder de la CTM, hizo llegar al Presidente de la República un documento sobre el análisis de la realidad del desempleo y el subempleo, en donde se señalaba que entre 1988 y 1991 la economía mostró signos de recuperación, pero a partir de 1992, comenzó a enfrentar problemas de crecimiento, y por lo tanto, el desempleo nuevamente tendía a incrementarse]”<sup>13</sup>.

Pero sin duda, uno de los datos más categóricos sobre la informalidad, es el que señala la Consultora Ciemex-Wefa, al referirse a los niveles de desocupación nacional en 1995, expresando que en ese año existían “22 millones de empleos formales y 15.8 millones de desempleados y subempleados o trabajadores informales”<sup>14</sup>.

Por lo expuesto, aunque brevemente, se concluye en este punto que las crisis económicas son determinantes directos de la economía informal, como resultado de una errática política económica instrumentada por los gobiernos de nuestro país en turno.

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

Una vez, que se han expresado de manera sucinta las consecuencias de las crisis económicas en nuestro país, en cuanto a la proliferación de la economía informal, retomamos nuevamente, el periodo del gobierno de Luis Echeverría.

Aquí vale aclarar que durante el periodo de 1940 -1970, la economía mexicana impulsada por el Estado tuvo tasas importantes de crecimiento (superiores a 6 %) en tanto que la población creció a tasas promedio de 3% anual. Este crecimiento económico ayudó a la acumulación privada de capital y propició la formación y desarrollo del capital financiero, pero no atendió los problemas sociales que afectaban y siguen afectando a buena parte de la población nacional.

La desigualdad económica que se manifestaba en una desigual distribución del ingreso tanto regionalmente como por actividades económicas y por estratos sociales, representaba un poderoso obstáculo a la propia dinámica de crecimiento del país, por lo que se hacía urgente una redistribución del ingreso.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, la tasa promedio anual de crecimiento de la economía fue de 6%, que resulta inferior a la tasa de crecimiento obtenida durante el llamado “desarrollo estabilizador” pero a costa de seguir padeciendo graves problemas sociales e incluso creando otros. El resultado general del sexenio fue una aguda crisis económica y social.

“En síntesis, durante el periodo 1970-1976 el ritmo de crecimiento de la economía fue menor que en décadas anteriores, a costa de una constante y creciente subida de precios. Muchos mexicanos siguieron sin beneficiarse del crecimiento económico, especialmente las capas más bajas de la población. El poder adquisitivo del peso se deterioró en forma paulatina; se incrementó la dependencia del país. Muchos problemas económicos y sociales quedaron sin resolverse y otros se deterioraron. La tónica no cambió: hubo crecimiento económico sin desarrollo. El saldo del sexenio fue la crisis económica.

#### 5. Política económica en el México reciente

En los gobiernos subsecuentes, (como recientemente se comentó en el punto 4 al referirnos a las crisis económicas de 1982 y 194-1995) y hasta la fecha, el discurso en materia de política social sigue siendo el mismo: la creación de empleos y el bienestar social, atendiendo a los derechos de los mexicanos, plasmados en la Constitución, por medio del Estado representado en los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, como lo enmarcan en los Planes Globales de Desarrollo los gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado y en los Planes Nacionales de Desarrollo, en los regímenes de Salinas de Gortari hasta el actual de Felipe Calderón, sólo que éstos últimos ya condicionados por una política económica de corte neoliberal, caracterizada por una política fiscal austera y restrictiva, cuyas premisas son la reducción del gasto público, el combate a la inflación, la estabilidad financiera y el fortalecimiento del ahorro interno.

Sin embargo, lo que se vive actualmente es totalmente contrastante con lo que se pregona en los discursos oficiales, ya que ahora los ingresos de las familias dependen cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial regulada y registrada, y cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. Esto es consecuencia del bajo crecimiento de la economía de las últimas décadas, la reducida tasa de creación de empleos formales y la precarización derivada de la flexibilización laboral, en una etapa de la historia demográfica del país marcada por una amplia oferta de trabajadores jóvenes.

## B. Actividad económica en el Distrito Federal.

### 1. Distrito Federal: entidad estratégica de la actividad económica y social.

#### a. Siglo XIX

El Distrito Federal ha sido, durante buena parte de la historia del México independiente, su principal centro económico. En el siglo XIX, las municipalidades periféricas de la entidad poseían una economía basada en la agricultura y el comercio de los bienes producidos por esta actividad y otras manufacturas complementarias. Tanto los productos agropecuarios como los obrajes eran bienes de consumo cuyo principal punto de comercio era la Ciudad de México. Ésta, por su carácter de capital nacional, se especializaba en la prestación de servicios asociados a la

administración pública. Algunos de sus habitantes también eran trabajadores agrícolas, pero casi todos ellos estaban concentrados en los sectores de servicios y la incipiente industria.

Durante el siglo XIX, las principales actividades industriales en el Distrito Federal fueron las ramas textil y papelera. A finales de ese siglo, durante el gobierno porfirista se introdujeron telares mecánicos en fábricas como La Magdalena o La Fama, en tanto que la producción papelera florecía en Peña Pobre y Loreto.

b. Siglo XX

La industria capitalina se transformó hasta bien entrado el siglo XX, cuando se promovió un modelo de sustitución de importaciones. Entre las décadas de 1950 y 1980, el Distrito Federal llegó a producir hasta el 36% del PIB nominal nacional. Sin embargo, desde entonces el Distrito Federal ha perdido importancia en el PIB nacional: al principio del siglo XXI, sólo representaba el 25% del total.

Aquí debemos destacar que con el período de apogeo económico conocido como Milagro mexicano (décadas de 1950 y 1960), la ciudad de México vivió una época de urbanización sin precedentes en el país. Su población se duplicaba en menos de veinte años, y fue absorbiendo poco a poco a los poblados cercanos, hasta desbordarse del territorio del D. F., lo que a la postre conformaría lo

que actualmente se conoce como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)<sup>15</sup>, la cual se convirtió en el epicentro de la economía nacional<sup>16</sup>, ya que su contribución en la economía nacional, representó en todas las ramas niveles muy por encima del resto de las regiones del país, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. ZMCM: Empleo por sectores 1980-1999 (Participación porcentual)

Año	Industria	Comercio	Servicios
1980	51.37	25.56	23.06
1986	46.42	28.28	25.29
1989	41.45	30.79	27.76
1994	35.69	34.97	29.34
1999	30.53	30.84	38.62

Fuente: 1980, 1986.- Aguilar, A. G. (1996). "Reestructuración económica y costo social en la Ciudad de México. Una metrópoli periférica en la escena global", ponencia presentada en el seminario "Economía y Urbanización: Problemas y Retos del Nuevo Siglo", organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

1989-1998: INEGI, Censos Económicos, 1989, 1994, 1999

Aquí observamos que la industria fue perdiendo terreno, a la par que el sector servicios fue teniendo una mayor participación, pero como en este sector se requiere un perfil más especializado, la pujante fuerza de trabajo no encontraba acomodo en este sector.

El retroceso de la actividad industrial en la ZMCM implicó, por una parte, el crecimiento en términos relativos de los ingresos aportados por el sector terciario (de servicios), y por otra parte,

<sup>15</sup> La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) comprende, por un lado, el Distrito Federal, que es la capital del país. Además incluye las comunidades conurbadas del Estado de México que encierran al Distrito Federal. En 2000, de la población total (17,9 millones), casi la mitad (8,5 millones) vivió en el Distrito Federal (Garza, 2000).

<sup>16</sup> Ciudad de México: El camino hacia una ciudad global.- Christof Parnreiter. EURE (Santiago) v.28 n.85 Santiago dic. 2002, documento consultado en la página de Internet:  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500006&script=sci\\_arttext#1](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500006&script=sci_arttext#1)

también se reflejó en el crecimiento de la economía informal en la ciudad.

c. Siglo XXI

En 2004 el Distrito Federal produjo el 20,52% del producto interior bruto (PIB) nacional que equivale a casi 133.000 millones de dólares. El PIB per cápita de la ciudad también es el más alto de México, estimado en US\$18.381. Dicha cifra equivale a 2,5 veces el PIB per cápita nacional, y es similar a la de países como Portugal, Estonia, Puerto Rico y Barbados<sup>17</sup>.

De acuerdo con un estudio realizado por PricewaterhouseCoopers, la Ciudad de México y su área metropolitana ocupan el octavo sitio de las ciudades más ricas del mundo al tener un GDP (Gross Domestic Product) o Producto Interno Bruto de 331.000 millones de dólares que se duplicará, según el mismo estudio, para el 2020, colocándola en el séptimo sitio solo detrás de Tokio, Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Londres y París<sup>18</sup>.

2. Dinámica de la economía en el Distrito Federal en paralelo con la informalidad<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> México (Distrito Federal). Artículo de la Enciclopedia, consultado en la página de Internet: [enciclopedia.us.es/index.php/México\\_\(Distrito\\_Federal\)](http://enciclopedia.us.es/index.php/México_(Distrito_Federal))

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Cultura Ecológica, A.C. Gestión Ambiental Mexicana I. Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 31-12-03 Gaceta del Estado. Consultado en la página de Internet: <http://148.206.53.231/bdcdrom/GAM06/GAMV15/root/docs/EDO-559.PDF>

Desde hace más de dos décadas, el dinamismo económico de la ciudad presenta una tendencia a la baja, incluso más que el nacional, por lo que la economía metropolitana ha ido perdiendo capacidad para responder satisfactoriamente a las necesidades básicas de la población en términos de empleo estable, ingresos suficientes, vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos adecuados.

El conjunto de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) sobrepasa el 30 % de la generación de la riqueza mexicana, y el Distrito Federal sigue siendo el núcleo económico más importante de la región y del país, ya que representa poco más de la mitad del PIB de la región centro y aporta más del 40 % del producto nacional. Sin embargo, de 1980 a 2001 el PIB capitalino disminuyó su participación porcentual en el PIB nacional en más de 2 puntos, al pasar de 25.15 % a 22.36 %.

En el periodo 1980-1988, el Distrito Federal perdió 3.8 puntos porcentuales de su contribución al PIB nacional. Luego de esta caída considerable, se recupera significativamente en 1993 y 1994 pero vuelve a perder peso en los años recientes. De acuerdo a las últimas cuentas nacionales, de 2000 a 2001 siguió con una ligera tendencia descendente, ya que pasó de 22.70% a 22.36%.

En ese contexto, si bien la región centro y el conjunto DF-Estado de México, representan, cada uno en su nivel, las mayores

concentraciones económicas nacionales, el sistema urbano en formación en torno a Monterrey y, en menor medida, ciudades como Guadalajara, Aguascalientes o la franja de ciudades maquiladoras de la frontera norte, constituyen la competencia más importante para la ZMVM en términos del desarrollo económico.

El ajuste estructural iniciado en 1983 luego de la crisis, la apertura comercial externa y sobre todo la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, iniciaron el cambio de esta dinámica.

Esta reducción de la participación económica del Distrito Federal en la economía nacional evidencia que las condiciones de una economía abierta y globalizada han mermado las ventajas de las economías de aglomeración que en el pasado sustentaron el crecimiento de la Ciudad.

Por ello, desde hace tiempo, la región presenta fuertes modificaciones en la estructura productiva que se resumen en dos procesos contradictorios pero complementarios: un proceso de desindustrialización relativa de la ZMVM que pierde tanto grandes como pequeñas y medianas empresas y, paralelamente, un proceso de tercerización polarizada de la economía de la urbe que se orienta hacia actividades financieras, comerciales y de servicios, a lo que se agrega la proliferación del comercio y otras actividades informales en la vía pública.

Sin embargo, el impulso al crecimiento de la economía del DF sustentado en el sector servicios, ha generado una modalidad de tercerización, que se encuentra polarizada y desarticulada. Este esquema favorece la existencia de un reducido sector moderno, básicamente servicios financieros y personales que generan más de la mitad del producto en la ciudad—, pero se caracteriza sobre todo por la proliferación de micro negocios y del autoempleo, en su mayoría informal.

De esta manera, se perfila una ciudad terciarizada en la que coexisten en forma paralela e inconexa servicios superiores muy productivos pero escasamente articulados con las actividades industriales o agropecuarias, con una economía informal precarizada, lo que influye en la profundización de la brecha en la distribución de los beneficios y coadyuva poco al desarrollo económico equilibrado de la entidad.

La ciudad de México enfrenta en los últimos años un anárquico y acelerado proceso de cambio en los patrones de su actividad comercial, que se expresa en la proliferación de mega centros comerciales, tiendas departamentales, autoservicios y franquicias. Estos van desplazando a los centros tradicionales de abasto (mercados públicos, negocios de abarrotes, tortillerías, panaderías, etc.), que no tienen recursos suficientes para competir con este tipo de comercio, controlado por monopolios nacionales y extranjeros. Este fenómeno margina a los productores nativos, modifica los

patrones de consumo y causa alteraciones profundas en el funcionamiento urbano.

Paralelamente se da la proliferación de puntos de venta ambulantes e informales que abastecen sobre todo a los sectores más pobres de la población con productos de baja calidad pero a precios accesibles. Así, se constituyen dos circuitos comerciales paralelos y aislados que abastecen, en un caso, a las clases medias y altas y, en otro, a los sectores de más bajos ingresos, pero que no armonizan en un sistema comercial articulado e integral; por el contrario, se separan cada vez más, como sucede con el resto de la economía nacional.

### 3. Aplicación de la política social en el Distrito Federal por los gobiernos de Izquierda

Históricamente el Distrito Federal ha sido el centro de la vida política de México. Por la tradición centralista del país en el D. F. se encuentran asentados los poderes federales. De manera que en la capital del país se han procesado las decisiones más importantes que tienen consecuencias para la vida política nacional. Así mismo, los proyectos más importantes en términos de modernización política y económica del país se han llevado a cabo en la ciudad capital.

La relación entre el gobierno federal y el D. F. se puede entender como una serie de equilibrios políticos. Las autoridades del D. F. han sido tradicionalmente designadas de manera que la gestión gubernamental

en principio fue su fuente de legitimidad. Lo anterior era posible gracias a una gran cantidad de recursos destinados a la infraestructura y servicios urbanos y al complejo sistema de redes clientelares entre el gobierno y sectores organizados, lo que le daban un margen de maniobra política importante.

Los habitantes del D. F. han estado relacionados de manera directa con el gobierno a través de grandes subsidios económicos y control político: Mantener precios bajos para los servicios públicos y las tasas impositivas fue una regla que compensaba la intolerancia gubernamental frente a expresiones de disidencia de descontento (Loaeza, 1995: 99)<sup>20</sup>.

Los acuerdos políticos importantes que sustentaban la gobernabilidad en el D. F. estuvieron cimentados en el clientelismo gubernamental, de manera que configuraron una serie de intercambios gremiales y vecinales con el poder público. Las temáticas asociadas a esta dinámica clientelar, por ejemplo, vivienda y servicios urbanos tuvieron su origen en un arreglo político con el PRI. Estos canales de gestión mantuvieron la estabilidad política en el DF por muchas décadas.

La gestión local contaba con el respaldo del poder federal, de manera que se imbricaban la lógica local y federal en el juego anidado, lo que permitió que la cuestión electoral se retrasara.

---

<sup>20</sup> LOAEZA, Soledad (1995) "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX". *Historia Mexicana*, núm. 1, pp. 99-158

Los avances introducidos por la reforma de 1996 contemplaban que el gobierno capitalino ya no dependería de los poderes federales, sino que su organización y administración sería a partir de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Así mismo, a partir de 1997 el Jefe de Gobierno del D. F. sería electo mediante el voto de los ciudadanos de la capital con lo que se anulaba la facultad del presidente de la República para nombrarlo y su legitimidad dependería del apoyo electoral.

Lamentablemente los cambios introducidos por las reformas no han podido atajar las prácticas clientelares que los partidos políticos establecen con la ciudadanía. Así, se han mantenido y se han incorporado nuevas “clientelas políticas” provenientes de sectores excluidos, lo que alienta la complicidad estructural que sustituye la formación de una ciudadanía local por el establecimiento de clientelas locales a través de redes de informalidad.

México inicia el siglo XXI enfrentando grandes desafíos políticos, económicos y sociales, que son resultado de las insuficiencias del desarrollo económico alcanzado en el siglo XX, de las expectativas que la transición política ha generado en la población y de rezagos sociales no resueltos durante las décadas de crecimiento económico y agravados durante los años de crisis. Enfrenta a su vez una nueva problemática social, producto de nuevas dinámicas que impactan desfavorablemente la cohesión social y familiar y que son el resultado

del deterioro de los niveles de vida y de la difusión masiva de nuevos patrones de consumo y formas de sociabilidad.

Ante estos desafíos, las opciones de política social son objeto de polémica debido a que suponen diferentes formas de relación entre el Estado y la sociedad, que remiten a su vez a la discusión más amplia que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad contemporáneas y las restricciones que la globalización impone a los estados nacionales en la definición de sus políticas. Las críticas al intervencionismo estatal en la economía se han expresado, en el ámbito de la política social, a través de cuestionamiento a los modelos más amplios de Estado de bienestar, por la carga fiscal que implica su financiamiento.

En contraposición, y ante la evidencia inocultable de que la pobreza y la marginación no pueden resolverse sin ningún tipo de intervención estatal, se proponen intervenciones focalizadas y se recurre, siempre que sea posible, a soluciones compatibles con el funcionamiento eficiente de los mercados. Esa es la orientación de política social que ha predominado durante la última década en el país y que es consistente con las políticas económicas que forman parte del llamado “Consenso de Washington” que se impusieron después de las crisis económicas de los años ochenta y noventa y que propiciaron un cambio significativo en el papel del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo social.

Hasta ahora, los defensores a ultranza del mercado han descalificado sistemáticamente las propuestas que insisten en la necesidad de diseñar nuevos tipos de intervención estatal, más acordes con la globalización pero que busquen al mismo tiempo promover objetivos sociales que escapen a la lógica de los mercados. La superación del actual estancamiento que experimenta el desarrollo social en países como México, requiere del reconocimiento de que Estado y mercado deben ser mecanismos complementarios dentro de un círculo virtuoso que estimule el crecimiento económico con desarrollo social. Al pasar revista a las principales variantes de la teoría del desarrollo en los umbrales del siglo XXI, Amartya Sen señaló que “si bien puede constituir un error fomentar la hiperactividad y el intervencionismo del Estado (tenemos muchos ejemplos que así lo demuestran) un gobierno, por el contrario, inactivo u ocioso, puede resultar igualmente pernicioso (también disponemos de numerosos ejemplos a este respecto)”<sup>21</sup>. Un adecuado equilibrio entre Estado y mercado puede y debe traducirse en un nuevo ciclo de crecimiento de largo alcance, más estable y sustentable<sup>22</sup>.

Durante décadas, la política social del gobierno federal partió del supuesto de que el crecimiento económico permitiría superar los rezagos sociales mediante la generación de empleos cada vez mejor remunerados en el sector formal de la economía.

---

<sup>21</sup> *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI.- Por: Amartya Sen.- Consultado en la página de Internet: <https://www.comminit.com/en/node/149992/37>*

<sup>22</sup> Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coordinadores) *La cuestión social. Superación de la pobreza y política social a siete años de Copenhague, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo social, 2003. Consultado en la página de Internet: [http://www.sds.df.gob.mx/documentos/archivo/diplomado/politica\\_social\\_una\\_valoracion\\_general.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/documentos/archivo/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf)*

A partir de 1995 las políticas sociales se han caracterizado por privilegiar la focalización y por haber profundizado su desarticulación con la política económica. Se abandonó la política de desarrollo regional en su sentido más amplio como instrumento para combatir la desigualdad y se redujeron a su mínima expresión las políticas de fomento productivo vinculadas al combate a la pobreza. La política social centrada en el combate a la pobreza extrema ha sido objeto de críticas por sus efectos negativos sobre la cohesión social y porque no ha ido acompañada de estrategias que permitan crear empleos mejor remunerados para la población que gracias a estos programas cuenta con mejores niveles de educación, salud y alimentación. Tampoco se han aprovechado mecanismos de participación social que caracterizaron a programas anteriores y que mediante el reforzamiento de los marcos institucionales contribuyeron a la formación de activos sociales y a la construcción de ciudadanía, factores importantes para garantizar la superación definitiva de la utilización con fines políticos de los programas sociales y para contribuir al proceso de democratización por el que atraviesa nuestro país.

México está inserto en un proceso de transición política que dista mucho de haber concluido, y esta situación es aún más clara en el caso del Distrito Federal. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1997, el gobierno del Distrito Federal fue ejercido por el presidente de la República a través de funcionarios designados para tal efecto. Durante ese tiempo, la definición de la política social para el

Distrito Federal correspondió fundamentalmente a instancias federales, por lo que no hubo un ámbito local de discusión, evaluación y análisis de las políticas, que involucrara tanto a agentes políticos como a diversos sectores de la sociedad civil y que permitiera adaptar los programas federales a las necesidades locales y diseñar y ejecutar una política social que respondiera a la problemática específica del Distrito Federal.

El proceso de reforma política del Distrito Federal, iniciado en 1986, dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes, órgano deliberativo que tenía como objeto dotar a la ciudadanía del Distrito Federal de los derechos políticos más elementales. Este proceso culminó en 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un Jefe de Gobierno, que encabezaría la nueva administración pública a nivel local, y de una Asamblea Legislativa, que crearía el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México.

Se trataba de una administración transitoria que “sentaría las bases de un gobierno con responsabilidad social”<sup>3</sup> e inauguraría la aplicación de políticas y programas sociales especialmente pensados para los problemas capitalinos.

La reforma política del Distrito Federal ha permitido que a partir de 1997 la ciudadanía elija al jefe de Gobierno y que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades para legislar sobre muy

diversas materias, entre ellas el desarrollo social. Sin embargo, el estatuto especial del gobierno del Distrito Federal, que sigue contando con menos atribuciones que los gobiernos estatales, establece un conjunto de restricciones que se vienen a sumar a las que impone la problemática política, económica y social del país y de la capital de la República. Estas facultades y restricciones constituyen el punto de partida para poder valorar los alcances y limitaciones de la política social del Distrito Federal.

El primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento altamente consensuado.

Es en este sentido que se tenía por objeto “la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad... [para lo cual se proponía] construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad”<sup>23</sup>. Sin embargo, el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las

---

<sup>23</sup> Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), *Política Social del Gobierno del Distrito Federal*, Documento Marco, México, diciembre de 1998, p. 21. Consultado en la página de Internet: *Idem*.

“limitaciones de la orientación central de la política económica del país”<sup>24</sup> y la enorme cantidad de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años.

Resulta indispensable señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable.

Es en este contexto que, en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de “las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social”.

---

<sup>24</sup> *Idem.*

#### 4. Nueva forma de gobierno

Para 1997 el Distrito Federal eligió a su jefe de gobierno por primera vez desde 1929. En esa ocasión el PRI perdió el control de la ciudad a manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su candidato el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Desde entonces, este partido ha ganado las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal en tres ocasiones consecutivas (1997, 2000, 2006).

##### a. Resultado de la política social

En este contexto socioeconómico y retomando nuestro periodo de análisis, que se inicia con el año de 1997, porque es el parte aguas de la gubernatura en el Distrito Federal, ya que hasta 1997 los gobernantes fueron de extracción priista, vale mencionar que desde la creación del Distrito Federal en 1824 hasta la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, todos los gobernantes del Distrito Federal fueron designados y removidos libremente por el Presidente de la República, ya sea Federal o Centralista. En esta tesitura, es necesario destacar la actuación de los dos tipos de gobierno.

##### b. Gobiernos priistas.

Con base en lo anterior, la política social del Gobierno del Distrito Federal parte de la consideración de las restricciones presupuestales

y fiscales derivadas de la política macroeconómica adoptada por los últimos gobiernos federales del país; y de la consideración del panorama social que caracteriza al Distrito Federal, lo cual comprende las crisis económicas recurrentes, el deterioro en la calidad de los servicios sociales públicos, las debilidades y fortalezas de los instrumentos de política social, el avance democrático, la naturaleza del conflicto social. Se enmarca en un Programa General de Desarrollo que se propone como objetivos: 1) una ciudad segura y con justicia, 2) una sociedad democrática y participativa; 3) una sociedad incluyente y solidaria; 4) un camino de desarrollo sustentable; 5) una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad; y 6) un gobierno responsable y eficiente.

c. Gobiernos perredistas.

Para 1997 el Distrito Federal eligió a su jefe de gobierno por primera vez desde 1929. En esa ocasión el PRI perdió el control de la ciudad a manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su candidato el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Desde entonces, este partido ha ganado las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal en tres ocasiones consecutivas (1997, 2000, 2006).

Sin embargo, estos nuevos gobiernos han pregonado las mismas líneas de acción en materia de política social para apoyar a las capas más desprotegidas, lo cual no debe caernos de extraño, puesto que es en esta demarcación donde se encuentran asentados los poderes

de la Unión, aunado a que la zona metropolitana que rodea a la capital del país conforma el lecho ideal para la migración del campo a la ciudad debido a que por la exorbitante concentración de la población, como resultado de la acelerada urbanización que experimentó a partir de la culminación del famoso “milagro mexicano”, acciones que contenían el sello de una política fiscal austera y restrictiva, la cual se sigue instrumentando hasta nuestros días y se caracteriza por reducir el gasto público, y subir los impuestos, como condicionantes para el abatimiento de la inflación, por lo que a la par de estas acciones, el gobierno también debe instrumentar las siguientes acciones:

i. Programa de firme combate a la corrupción.

Con la implementación de esta forma para manejar las finanzas públicas, se pretende no afectar la economía de las clases más desprotegidas que habitan la Ciudad de México, sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal continuará fortaleciendo las restantes fuentes de ingresos, a saber: ingresos propios del Sector Central, participaciones en ingresos federales, transferencias del Gobierno Federal e ingresos de organismos y empresas.

No obstante que en los regímenes de gobierno en el Distrito Federal, ya no predominan los de extracción priista, gracias a la apertura democrática con la que la sociedad ha optado por elegir a los partidos de oposición, que en este caso se ha elegido la

representación del Partido de la Revolución Democrática a partir de 1997, los resultados distan mucho de cumplir con los objetivos en materia social y económica, ya que de acuerdo a un estudio sobre corrupción de Transparencia Internacional<sup>25</sup> México se ubica en la posición número 65 a nivel mundial, en tanto que el Distrito Federal es la entidad con mayor índice de corrupción mientras Colima se localiza como el Estado de menor corrupción .

ii. Abatimiento de la evasión y elusión fiscales.

Por su parte, aunque las estadísticas que se muestran en el cuadro 6 denotan que a partir de 2001 la evasión ha ido decreciendo, lo cierto es que si concebimos a la evasión fiscal como la actuación por parte del contribuyente, quien al margen de la ley, busca por medio de engaños y acciones fraudulentas evitar o disminuir la carga fiscal que le corresponde, estamos entonces hablando de un acto que es consecuencia de la economía informal.

Cuadro 6

**Relación entre la evasión fiscal** (como % de la recaudación potencial) **y la eficiencia recaudatoria** (miles de millones de pesos a precios constantes de 2009-II)

Año	Evasión (% con respecto a la recaudación potencial)	ER (miles de millones de pesos de 2009-II)
2001	37.08	22.52
2002	34.10	23.33
2003	31.65	24.49
2004	36.57	26.34
2005	33.07	28.12
2006	25.47	30.59
2007	23.40	34.66
2008	23.36	35.72

*Fuente: Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión. Estudio realizado por el ITAM Ricardo Samaniego Breac y otros. Ciudad de México Noviembre 24, 2009*

<sup>25</sup> <http://html.rincondelvago.com/corruptcion-en-mexico.html>.-Consultada el 19 de diciembre de 2009

Si retrocedemos un poco, podemos respaldar todavía más la presencia de la economía informal, ya que en 1987 con la entrada de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles GATT (por sus siglas en inglés y que actualmente es la Organización Mundial del Comercio) se da la primera apertura para restarle fuerza al proteccionismo y a la libre competencia comercial. Asimismo, surge la primera reforma fiscal, desaparece la cuota fija para la gran mayoría de pequeños comerciantes y surge la proporcionalidad fiscal, cuyo objetivo era incrementar la recaudación, ampliar la base de contribuyentes y la fiscalización de todos los actores económicos de México, sin embargo el contrabando, la evasión fiscal y la economía informal seguían creciendo.

Pero esta evasión puede resultar engañosa, ya que no existe una metodología que tenga una cobertura de todo el universo de contribuyentes que tributan ante el Fisco Federal. Aquí vale la pena diferenciar los conceptos de evasión y elusión fiscal<sup>26</sup>:

La evasión fiscal consiste en sustraer la actividad al control fiscal y, por tanto, no pagar impuestos. Por lo tanto se configura como una figura delictiva, ya que el contribuyente no cumple con sus obligaciones tributarias, convirtiendo su conducta en una infracción que debe ser sancionada. Intenta reducir los costos tributarios,

---

<sup>26</sup> <http://www.muchapasta.com/b/paraisos%20fiscales/Elusion%20fiscal%20y%20evasi3n%20fiscal.php> consultado el 15 de noviembre de 2009.

utilizando para ello medios ilícitos y vedados por las leyes, como el contrabando, fraude, etc. contra los que las autoridades deben luchar con todos sus medios legales para conseguir recuperar los ingresos perdidos.

Por su parte, la elusión fiscal es la pieza clave de la planificación fiscal. Representa el aprovechamiento de los recursos legales disponibles para conseguir la mínima carga fiscal o para diferir en el tiempo su impacto. Además, permite al contribuyente evitar que se realice el hecho imponible, con el fin de no pagar los tributos o abaratar los costos tributarios, procurando para ello forzar alguna figura jurídica establecida en las leyes. Eludir es perfectamente legal y se combate con un análisis económico de los hechos que permita al auditor determinar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas por los agentes económicos para evitar el pago de los impuestos.

Sin embargo, no existen límites para diferenciar un concepto del otro, lo que sí es una realidad es que ambos tienen un mismo propósito: reducir el pago de impuestos, sobresaliendo el hecho de que la evasión fiscal al configurarse como un hecho delictivo, debe ser objeto de una mayor fiscalización por parte del Fisco Federal.

iii. Programa de actualización, depuración y modernización de padrones.

El control de obligaciones fiscales de los contribuyentes se continuará mejorando, por lo que se ampliará la base de contribuyentes y se depurará su registro en el padrón fiscal, a través de la sistematización de procesos que permitan hacer más eficiente su actualización y depuración.

Para el cumplimiento de lo anterior, se implementarán líneas de acción, que guíen los esfuerzos de esta administración en el sentido de fortalecer las verificaciones de campo, buscando el intercambio y cruce de información con dependencias del Gobierno Federal y organismos del sector privado, además de trabajar coordinadamente con las Delegaciones Políticas.

Uno de los principales propósitos de esa administración en materia de la política de ingresos, fue la de actualizar y ampliar la base de contribuyentes del Distrito Federal a fin de redistribuir la carga fiscal entre un mayor número de contribuyentes y alcanzar mayores estándares de equidad tributaria. En consecuencia para el alcance de este propósito, durante el periodo 1997-2000 se pusieron en marcha diversas acciones, entre las que destacan las siguientes:

#### iv. Servicios a los contribuyentes.

Es del mayor interés para este Gobierno mejorar la atención al contribuyente con el propósito fundamental de motivarlo a que participe con sus contribuciones, incorporando nuevas opciones de pago adicionales a las instituciones bancarias y las propias oficinas de la Tesorería, además de estar más cerca del contribuyente, representa también la posibilidad de atenderlo fuera de los horarios tradicionales con que opera la banca comercial y las mismas oficinas recaudadoras de la Tesorería.

Se mejorará el Centro de Atención Telefónico de la Tesorería, a efecto de incrementar la comunicación con los contribuyentes para informarles sobre los rezagos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, fortaleciendo la presencia fiscal, que redundará en un incremento de la recaudación.

El Formato Universal para el pago de contribuciones, que recientemente se introdujo se irá consolidando con la incorporación de nuevos conceptos.

Por su parte, los recursos provenientes de transferencias federales que recibe el Gobierno del Distrito Federal corresponden a recursos que tienen un destino específico, ya que son transferidos mediante la firma de Convenios o por disposición expresa en el Decreto de

Presupuesto de Egresos de la Federación a las entidades federativas en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las transferencias federales se destinarán a las dependencias, delegaciones y entidades conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, o a los acuerdos o convenios firmados con la Federación, tal es el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que en su totalidad se otorga al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) que se destinan en su totalidad al Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud y del Fondo de Aportaciones Múltiples para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN) para las Delegaciones.

El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2003 tendrá una orientación social, basada en las demandas de la ciudadanía, las cuales se verán plasmadas fundamentalmente en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, a fin de continuar apoyando a la población que habita en zonas consideradas de muy alta, alta y mediana marginación. También, los recursos presupuestales se destinarán a garantizar la prestación de los servicios básicos que demanda la ciudadanía, como transporte, seguridad pública, procuración de justicia, vivienda, recolección de basura, agua potable, así como a las acciones de mantenimiento y conservación de la infraestructura

urbana e hidráulica, y en general para el desarrollo integral de la Ciudad.

Como Gobierno socialmente responsable, se seguirá centrando la atención en la política de desarrollo social; para ello se continuará reformando su estructura y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal.

## CAPITULO II. MARCO TEORICO

### A. Conceptualización de la economía informal

Al hablar de la economía informal, podemos hacer alusión tanto al sentir popular como al ámbito científico.

En el primer caso, una forma expedita es dirigirnos a cualquier tianguis<sup>27</sup> y encuestar a las personas que en ellos trabajan y nos dirán que trabajan en tianguis porque no hay más oportunidades de empleo, porque el gobierno no es capaz de generar áreas de trabajo, porque al solicitar empleo solicitan una gran cantidad de requisitos, como por ejemplo, contar con experiencia y nivel de estudios mínimos de nivel licenciatura, solvencia económica, entre otros.

En el ámbito científico podemos hablar de diversas teorías que han tratado de explicar el origen de la economía informal, entre las que destacan las siguientes:

---

<sup>27</sup> *Tianguis (del náhuatl tianquiztli 'mercado') es el mercado tradicional que ha existido en Mesoamérica desde época prehispánica, y que ha ido evolucionando en forma y contexto social a lo largo de los siglos. La herencia de los tianguis es una mezcla de las tradiciones mercantiles de los pueblos prehispánicos de Mesoamérica, incluyendo el azteca y de los bazares del Medio Oriente llegados a América vía España. Definición tomada el 18 de abril de 2009 de la página: <http://es.wikipedia.org/wiki/Tianguis>*

## 1.- Escuela Estructuralista<sup>28</sup>.

Adaptada para América Latina por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREAC), esta escuela analiza al sector informal como compuesto de una fuerza de labor que es creada por las limitaciones estructuradas que han sido puestas al sector formal, dice que el origen del sector informal han dado un crecimiento urbano, lo cual es capaz de absorber la mano de obra. Es decir, los desplazados se encuentran sin tener trabajo en el sector privado y generan sus propias oportunidades de empleo.

## 2. Escuela Neomarxista<sup>29</sup>.

Regularmente la escuela llamada economía política les asigna una diferente etiqueta a los participantes del sector informal. Los consideran como ejército de reserva de desempleo, además ven este fenómeno como un problema estructural, y están de acuerdo como el PREALC describe estas actividades económicas y a sus participantes, sin embargo, los dos se separan en un punto esencial. Para los neomarxistas el sector informal ni es autónomo ni complementario del sector formal, sino es manipulado y dominado por el sector capitalista formal para reducir los costos de producción. El sector informal es parte del sector capitalista dependiente, pues existe relación económica entre la metrópoli y países satélites, como adherentes, como dice la teoría de

---

<sup>28</sup> Ramos Soto, A.L.: "Sector informal" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 105, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/alrs4.htm>

<sup>29</sup> *Idem.*

interdependencia. Los estudiosos de la escuela estructural y los neomarxistas ven al sector informal como un vehículo que perpetua la pobreza.

### 3. Corriente Neoliberal<sup>30</sup>.

Utiliza una definición simplista del sector informal contrario a los estructurales y neomarxistas. Hacen un futuro más optimista y definen lo informal como todas aquellas actividades económicas que no están controladas o reguladas por el Estado, lo cual es una definición amplia y legalista.

### 4. Enfoques de la informalidad.

#### a. Sobrevivencia<sup>31</sup>

Bajo este enfoque, el sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo, cuando los buenos empleos, generalmente en los sectores modernos, son insuficientes. Esta ha sido la historia en América Latina y, en general, en los países en desarrollo. Una población que crece rápido, una fuerza de trabajo que presiona por encontrar trabajo, particularmente en las ciudades, y buenos empleos en los sectores modernos, pero que crecen a ritmos insuficientes. En países donde los seguros de desempleo no

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *De la Informalidad a la Modernidad, por Víctor E. Tokman. Organización Internacional del Trabajo 2001. Primera edición 2001. Consultado en la página de Internet: [www.oit Chile.cl/pdf/publicaciones/emp/emp005.pdf](http://www.oit Chile.cl/pdf/publicaciones/emp/emp005.pdf)*

abundan, o cuando los hay resultan insuficientes, la gente busca sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir.

b. Descentralización productiva<sup>32</sup>.

La informalidad se asocia a la globalización y a los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Este contexto requiere de una adaptación de las empresas modernas para enfrentar una demanda más inestable y, por ende, de la introducción de sistemas de producción que resulten a la vez más flexibles y eficientes. Para ello, se recurre a descentralizar los procesos de producción y de trabajo, lo que permite reducir los costos de producción y, principalmente, los laborales y facilita trasladar las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. La descentralización se asocia a la subcontratación de productos y de mano de obra, promovida recientemente por reformas laborales en algunos países, o producida de manera espontánea porque genera mayores posibilidades de evasión de las obligaciones laborales.

c. Enfoque dualista<sup>33</sup>.

El origen de este enfoque se encuentra en la Teoría de la Dependencia, que otorga a las economías de los países en desarrollo

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> LETRAS JURIDICAS NÚM. 10 PRIMAVERA 2010 ISSN 1870-2155 1 ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA INFORMAL Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena1 Lic. Soledad Rizo Orozco2

un carácter estructural de subordinación de sus mercados internos respecto al mercado internacional, controlado por los países desarrollados. La clasificación de los mercados internacionales en centrales y subordinados se refleja en otra dualidad: las economías internas de los países en desarrollo estarían segmentadas en un sector moderno-formal y otro tradicional-informal. En oposición al segmento formal, el segundo no es autónomo ni se integra plenamente a la economía interna; al contrario, es dependiente y se subordina a la expansión de las empresas modernas formales.

Algunas de las tendencias dualistas definen la informalidad como residuos de los modos de producción precapitalistas, que han sobrevivido hasta nuestros días. Otros, como un fenómeno nuevo, creciente y directamente relacionado con la pobreza: frente al escaso desarrollo del segmento moderno de la economía, la cual no logra absorber el excedente de mano de obra en el mercado formal, entonces los trabajadores buscan garantizar su sobrevivencia generando su propio empleo informal. Para ambas tendencias la legislación laboral que regula y formaliza el empleo en el segmento formal, el salario mínimo, los contratos y otras prestaciones, son consideradas “barreras” del mercado formal, que son las que impiden la inserción de los trabajadores en este sector.

d. Enfoque de la Escuela económica neoclásica<sup>34</sup>:

Analiza la informalidad con base a la Ley de Say, la cual indica que, en condiciones de equilibrio (macroeconómico), toda oferta crea su propia demanda. Rechaza la idea de escasez de vacantes o de barreras en el mercado formal para absorber a todos los individuos. La informalidad se debe más bien a que las vacantes disponibles en el sector formal no cubren las expectativas de los trabajadores.

De acuerdo a esta perspectiva y basada a partir de la oferta, el empleo informal se debe a tres razones fundamentales:

- i. Factores de tipo friccional que llevan a los individuos a estar desempleados o subempleados por cortos periodos de tiempo mientras encuentran una opción en el mercado de trabajo formal;
- ii. La existencia de un desempleo voluntario en el que el sujeto no encuentra un empleo que satisfaga su curva de utilidad, medida ésta a partir del salario y las características propias de los puestos de trabajo disponibles, y
- iii. Las externalidades o fallas del mercado (rigideces, trabas burocráticas...) que interfieren cuando la oferta y la demanda no puedan regularse automáticamente en el corto plazo, pero sí en el largo plazo. El ajuste entre oferta y demanda se determina en una

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

demanda laboral rígida, en la cual los empleados informales no encuentran muchas opciones debido a las fallas del Estado.

e. Enfoque institucional-legal<sup>35</sup>.

Esta perspectiva pone énfasis en la legalidad como uno de los principales obstáculos en la formalización de las unidades informales.

En este enfoque se considera al sector informal como aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel que con fines lícitos utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines. Considera que en las sociedades en desarrollo tanto la formalidad como la informalidad traen consigo una excesiva carga normativa: los costos de acceso y permanencia en la formalidad son demasiado altos, tanto en tiempo como en dinero.

El problema se ubica en la normatividad vigente, que se puede flexibilizar, sin que ello signifique una disminución sustancial en los ingresos. Los altos costos dificultan la libre movilidad de los actores para ubicarse dentro del aparato productivo. Por el lado de la demanda, le dificultan a los empresarios mantener un nivel de rentabilidad sostenible, o cuando menos mantenerse en un punto de equilibrio.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

## B. Importancia de los impuestos para la economía.

### 1. Remembranza de los impuestos en México

#### a. Los Aztecas<sup>36</sup>

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.

#### b. La Conquista<sup>37</sup>

Hernán Cortés adoptó el sistema tributario del pueblo Azteca, modificando la forma de cobro cambiando los tributos de flores y animales por piedras y joyas. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación de documentos fiscales, nombra a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real. En 1573 se implanta la Alcabala que es equivalente

---

<sup>36</sup> Historia de los impuestos en México. Elaborado con información de: [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx). Consultado en la página de Internet: [http://www.impuestum.com/abc/historia\\_impuestos.html](http://www.impuestum.com/abc/historia_impuestos.html)

<sup>37</sup> *Idem.*

al IVA, después el peaje por derecho de paso, creando un sistema jurídico fiscal llamado Diezmo minero en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas, y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

#### c. La Independencia

A partir de 1810 el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en México.

La debilidad fiscal del gobierno federal de Antonio López de Santa Anna establece el cobro del tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.

#### d. Intervención Francesa<sup>38</sup>

Crea la corresponsabilidad en las finanzas públicas entre Federación y Estado estableciendo que parte de lo recaudado se quedaría en manos del Estado y una parte pasaría a integrarse a los ingresos de la Federación.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del Gobierno

---

<sup>38</sup> *Idem.*

Federal. En ese periodo se recaudaron impuestos por 30 millones de pesos, pero se gastaron 44 millones de pesos generando la deuda externa.

#### e. La Revolución

La guerra provocó que los mexicanos no pagaran impuestos. Después de esta, hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril, especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementa el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina. Sin embargo tales medidas causaron beneficios sociales, con la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada con pensión y en general. Incrementando los impuestos a los artículos nocivos para la salud y al gravar los artículos de lujo.

## f. La Modernidad<sup>39</sup>

Han transcurrido muchos años para que el gobierno tenga hoy leyes fiscales que le permitan disponer de recursos con los que se construyan obras públicas y presten servicios a la sociedad.

Los impuestos son ahora una colaboración para que México cuente con escuelas, hospitales, higiene, caminos y servicios públicos. El gran reto es que estos sean equitativos y que su destino sea transparente para la sociedad que es quien aporta esos recursos.

### 2.- ¿Qué son los impuestos?

Son pagos obligatorios que debemos hacer todas las personas al Estado, en la cantidad y forma que señalan las leyes.

La ley fundamental de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se establecen los derechos y obligaciones de sus habitantes y de sus gobernantes. Se trata de la norma jurídica suprema, y ninguna otra ley o disposición puede contrariarla. Es en nuestra Constitución Política donde se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público del país, es decir, de pagar impuestos, como se establece en el artículo 31, fracción IV, que literalmente indica:

---

<sup>39</sup> *Idem.*

“Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

### 3.- ¿Por qué se pagan impuestos?

Con base en el punto anterior, 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 no pagar impuestos impide al gobierno destinar recursos suficientes para cubrir las necesidades de nuestra sociedad, por lo que es fundamental que cumplamos con esta obligación.

Como se puede apreciar, es indudable que los impuestos representan una fuente importante para la captación de ingresos del gobierno federal, para sufragar los gastos que se requieren a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, claro que los impuestos no son la única fuente, ya que según la Ley de Ingresos de la Federación, también se consideran los derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en esta Ley. Incluye asimismo, el financiamiento

que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

#### 4. Clasificación de los impuestos.

Enseguida se establecerá la clasificación de los impuestos que prevalecen en nuestro país, para recalcar la importancia que implica regularizar la economía informal, a fin de que contribuyan al gasto público, como se estableció en el punto 2 de este apartado.

Existen diversas clasificaciones de los impuestos, pero en este caso se hará mención a la que los clasifica como Impuestos Directos e Impuestos Indirectos.

El motivo para considerar esta clasificación es porque al hablar de la economía informal se analizará el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que son los impuestos en los que se manifiesta con mayor vehemencia la evasión y la elusión fiscal de este sector de la economía:

##### a. Impuestos directos.

Son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran

por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etc.

b. Impuestos indirectos.

Se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no está cobrando directamente el impuesto a éstas. Los impuestos indirectos, entonces, se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y al realizar otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes (traer bienes desde otros países al país). Un caso típico de este tipo de impuesto es el impuesto al valor agregado (IVA).

c. Quienes están obligados a pagar impuestos.

Para fines fiscales, es necesario definir si una persona realizará sus actividades económicas como persona física o como persona moral, ya que las leyes establecen un trato diferente para cada una, y de esto depende la forma y requisitos para darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y las obligaciones que adquieran:

i. Persona física es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos.

Por ejemplo, en el caso de personas físicas existen varios regímenes de acuerdo con la actividad y el monto de los ingresos.

Pueden prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles y trabajar por salarios.

- ii. Persona moral es una agrupación de personas que se unen con un fin determinado, por ejemplo, una sociedad mercantil, una asociación civil.

En el caso de personas morales, el régimen fiscal y las obligaciones que les corresponden son diferentes en relación a si tienen o no fines de lucro.

De acuerdo con su objeto social, una persona moral puede tributar en regímenes específicos como:

(1) Personas morales del régimen general

(2) Personas morales con fines no lucrativos

(3) Asociaciones Religiosas

(4) Personas morales del régimen simplificado

d. Evasión y Elusión Fiscal.

Como se mencionó al momento de establecer esta clasificación de los impuestos, la evasión y elusión fiscales son un sello característico de la economía informal, por lo que es necesario conceptualizar estos términos:

i. Evasión fiscal.

Es el no pago de las contribuciones de manera dolosa.

No obstante que existe todo un soporte legal para que se regularice la actividad de los contribuyentes a fin de realizar sus actividades dentro de la economía formal, que se conforma por la legislación fiscal materializada por el Código Fiscal de la Federación, las Leyes del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Activo, entre otras y el Código Financiero del Distrito Federal, la evasión fiscal que se realiza tanto dentro de la economía formal como de la informal, es el resultado de la magra aplicación de estas leyes, por lo que los contribuyentes dejan de pagar todo o una parte de los impuestos a los que están obligados.

(1) Causas de la evasión fiscal.

Para contrarrestar o atacar este fenómeno es necesario, primeramente analizar y discernir las causas que la provocan, entre las cuales destacan las siguientes:

- (a) La no existencia de conciencia tributaria.
- (b) Contribuciones exageradamente altas.
- (c) La compleja estructura del sistema tributario.
- (d) La falta de expedición administrativa de las disposiciones fiscales.
- (e) Bajo riesgo de ser detectado.
- (f) La resistencia al pago de impuestos

Las consecuencias de esta evasión legal son el desempleo y la fuga de capitales y por ende un retroceso en el desarrollo nacional.

(2) Acciones contra la evasión fiscal.

Las posibles soluciones para eliminar las causas expuestas, serían las siguientes:

- (a) Que el sistema tributario esté estructurado sobre el menor número de gravámenes posibles.
- (b) Que los funcionarios de la administración tributaria sean eficientes, idóneos, posean vocación de servicio y sean honestos en su actuación.
- (c) Que el gasto de los recursos públicos sea escrupuloso, justificado, transparente y eficaz.
- (d) Que la acción del fisco sea enérgica e inflexible sobre todo para los que defraudan; así como para los funcionarios que acepten sobornos en las aduanas.
- (e) En cuanto al sistema de imponer sanciones, éste debe ser tal que sea capaz de infundir a los contribuyentes en general, respeto a las leyes fiscales, y a los evasores el temor a ser descubiertos y castigados.
- (f) Que el pago sea real y no sean encubiertos por subsidios o exenciones.

(g) Se sugiere que se legisle sobre esta materia, que se le dé toda la importancia legislativa que debe tener el delito de defraudación fiscal.

ii. Elusión fiscal.

Es el no pago de las contribuciones de manera lícita, es decir aprovechando los espacios o huecos de la ley y de esta manera no se ubica en la hipótesis normativa.

La elusión fiscal consiste en evitar o retrasar el pago de determinados impuestos, utilizando para ello mecanismos y estrategias legales. Cuando los legisladores redactan una ley, tratan de hacerlo con la máxima precisión posible. A pesar de eso, no es infrecuente que se produzcan ambigüedades en los textos legales, que dan lugar a diferentes interpretaciones. La ley puede entrar en conflicto con otras normas ya existentes o pueden surgir situaciones nuevas que no estaban previstas ni reguladas. Esto último es lo que se conoce como un vacío legal.

iii. Diferenciación entre evasión fiscal y elusión fiscal.

Por lo que se describió en la conceptualización de estos dos términos, resulta difícil diferenciar uno del otro, es más bien un problema de interpretación, ya que no existen límites para

diferenciarlos, lo que sí es una realidad es que ambos tienen un mismo propósito: reducir el pago de impuestos, sobresaliendo el hecho de que la evasión fiscal al configurarse como un hecho delictivo, debe ser objeto de una mayor fiscalización por parte del Fisco Federal.

### **CAPITULO III. LA ECONOMIA INFORMAL Y SU IMPACTO EN LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN EL DISTRITO FEDERAL.**

#### **A. Recaudación de impuestos en México**

Una vez descrita la importancia que representan los impuestos para que el gobierno federal, que en nuestro país está representado por el Poder Ejecutivo, cuente con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades elementales de la población, plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable establecer, cual es la institución de la Administración Pública Federal responsable de la recaudación de impuestos, siendo esta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria<sup>40</sup> quien es el responsable, por lo que se hará una breve descripción de su funcionalidad.

#### **B. Servicio de Administración Tributaria**

La naturaleza y objeto del Servicio de Administración Tributaria (SAT), están plasmados en los artículos 1º. y 2º. de la Ley del SAT<sup>41</sup>, respectivamente, los cuales se transcriben literalmente, porque a partir de estas disposiciones, se origina la funcionalidad de este organismo:

---

<sup>40</sup> *Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997.*

<sup>41</sup> *Idem.*

“Artículo 1o. El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley”.

“Artículo 2o. El Servicio de Administración Tributaria 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 de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria”.

Para llevar a cabo el proceso recaudatorio, el SAT cuenta con diez administraciones generales, como se establecen en el Reglamento del Servicio de Administración Tributaria<sup>42</sup> (RISAT), pero para no abundar en cuestiones de estructura orgánica, que no es tema principal de esta investigación, solamente de la que se encarga de recaudar impuestos:

### C. Administración General de Recaudación

Para llevar a cabo la recaudación de impuestos, esta unidad administrativa cuenta con 66 Administraciones Locales de Recaudación diseminadas en todo el país y la responsable de esta función en la delimitación geográfica, objeto de estudio es la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, por lo que resulta inevitable describir su razón de ser:

---

<sup>42</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007.

D. Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal (ALR Centro del DF)

1. Retrospectiva del marco legal de la ALR Centro del DF

Para tener una idea de la conformación actual de la ALR Centro del DF, se describirán los principales antecedentes legales para el origen de sus funciones:

- a. En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.
- b. Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977.
- c. Decreto del 25 de enero de 1993, con el que se modificó el Reglamento Interior de la SHCP, que se expidió con el propósito de

promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, destacándose entre otros cambios de nomenclatura, el de la Dirección General de Recaudación por Administración General de Recaudación y se constituyeron las Administraciones Locales de Recaudación en lugar de las Oficinas Federales de Hacienda.

d. Mediante Decreto del 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997.

e. El 30 de junio de 1997 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría.

En este Acuerdo es donde se delimitan las unidades administrativas encargadas de llevar a cabo el proceso recaudatorio, siendo 66 Administraciones Locales que están diseminadas a lo largo de todo el país y corresponde al menos una a cada entidad federativa.

La zona metropolitana es la región que por su dinámica en la vida económica, política y social se diferencia del resto de los estados, al contar con seis administraciones locales como se indica:

i. Distrito Federal:

(1) Administración Local del Norte del Distrito Federal

(2) Administración Local del Sur del Distrito Federal

(3) Administración Local del Centro del Distrito Federal

(4) Administración Local del Oriente del Distrito Federal

ii. Estado de México:

(1) Administración Local de Toluca

(2) Administración Local de Naucalpan

Cada una de estas administraciones agrupa cuatro unidades administrativas que realizan las actividades esenciales del proceso recaudatorio, a saber: Servicios al Contribuyente; Jurídica, Recaudación y Auditoría Fiscal.

## 2. Situación actual de la ALR Centro del DF

Una vez descrita la retrospectiva en la que se fue conformando la ALR Centro del DF, enseguida se describirá la conformación actual, basada en el Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración

Tributaria, publicado en el diario oficial de la Federación el 21 de mayo de 2008, modificado el 18 de julio del mismo año y el 11 de noviembre de 2009, que se ubica en el numeral y comprende los siguientes perímetros:

- a. Al Norte: A partir del Circuito Interior, avenida Melchor Ocampo, hacia el Este por las avenidas Ribera de San Cosme, Puente de Alvarado y avenida Hidalgo, acera sur, hasta Paseo de la Reforma Norte, siguiendo hacia el Noreste por Paseo de la Reforma Norte hasta Valerio Trujano, continuando hacia el Sur por Valerio Trujano hasta avenida Hidalgo, continuando hacia el Este por avenida Hidalgo, Tacuba hasta Seminario.
- b. Al Este: A partir de República de Guatemala hacia el Sur por Seminario, Plaza de la Constitución, José María Pino Suárez y calzada San Antonio Abad, acera oeste, hasta Viaducto Presidente Miguel Alemán.
- c. Al Suroeste: A partir de calzada San Antonio Abad hacia el Oeste, por Viaducto Presidente Miguel Alemán, acera norte, hasta avenida Doctor Vértiz, continuando hacia el Sur por avenida Doctor Vértiz, acera oeste, hasta Cumbres de Maltrata, continuando hacia el Noroeste por Cumbres de Maltrata, acera noreste, hasta Pedro Romero de Terreros; siguiendo hacia el Oeste por Pedro Romero de Terreros, acera norte, hasta avenida División del Norte, continuando hacia el Sureste por avenida División del Norte, acera suroeste, hasta Eje 6 Sur, Angel Urraza.

d. Al Sur: A partir de avenida División del Norte hacia el Oeste por Eje 6 Sur, Angel Urraza, California, Plaza Baja California, Holbein y Tintoreto, acera norte, hasta avenida Revolución.

e. Al Oeste: A partir del Eje 6 Sur, Tintorero, hacia el Norte por avenida Revolución, acera Este, hasta Eje 3 Sur, avenida Benjamín Franklin; siguiendo hacia el Este por Eje 3 Sur, avenida Benjamín Franklin, acera Suroeste, hasta Ciencias; continuando hacia el Noreste por avenida Tamaulipas, acera Sureste, hasta avenida Alfonso Reyes; siguiendo hacia el Noroeste por avenida Alfonso Reyes, acera Noreste, hasta avenida José Vasconcelos, continuando hacia el Noreste por avenida José Vasconcelos, hasta avenida Chapultepec, continuando hacia el Noroeste por José Vasconcelos, hasta Paseo de la Reforma, siguiendo hacia el Noreste por Circuito Interior, calzada Melchor Ocampo, acera sureste, hasta Ribera de San Cosme.

### 3. Zona de influencia de ALR Centro del DF

La ALR Centro del DF realiza las funciones de recaudación en parte de tres delegaciones, con una cobertura de 22 colonias como se aprecia en el cuadro 7:

Cuadro 7

## Zona de influencia de ALR Centro del DF

DELEGACION	COLONIA
CUAUHTEMOC	ALGARIN
	BUENOS AIRES
	CENTRO
	CONDESA
	CUAUHTEMOC
	DOCTORES
	HIPODROMO
	HIPODROMO DE LA CONDESA
	JUAREZ
	OBRERA
	ROMA
	ROMA NORTE
	ROMA SUR
	SAN RAFAEL
TABACALERA	
BENITO JUAREZ	CD DE LOS DEPORTES
	DEL VALLE
	NAPOLES
	NARVARTE
	SAN PEDRO DE LOS PINOS
MIGUEL HIDALGO	ESCANDON
	TACUBAYA

Fuente: Elaboración propia con información del SAT.

## 4. Universo de Contribuyentes.

Una vez establecido el marco geográfico de la ALR Centro del DF, en el cuadro 8 se muestra el universo de contribuyentes conformado por

las personas físicas y morales, destacando las siguientes apreciaciones:

- a. En virtud de que los cambios tecnológicos conllevan formas diferentes para registrar esta información, la serie histórica se obtuvo a partir de 2003.
- b. En contraste y no obstante que el periodo de análisis contempla el periodo de 1997 a 2008, fue posible obtener la serie hasta 2010.
- c. En este periodo, destaca el incremento significativo de contribuyentes localizados a partir de 2006, pero esto se debió a que a partir de este año, se incorporó al Registro Federal de Contribuyentes el Sector de Asalariados que anteriormente, no declaraban por su cuenta, sino que sus impuestos eran declarados por su "Patrón".
- d. Sobresale el hecho de que en el periodo de 2006 a 2010 solamente se haya incrementado el universo de contribuyentes en sólo 1.61%.
- e. Destaca significativamente el número de no localizados que representan alrededor del 40% de los contribuyentes activos entre 2003 y 2005, situación que no es tan perceptible a partir de 2006, precisamente por el incremento del régimen de asalariados, que si se descontara del total la proporción seguiría siendo la misma.

Cuadro 8

## UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES DE LA ALR CENTRO DEL DF

Año	Activos			Suspendidos	Cancelados	Total
	Localizados	No Localizados	Total Activos			
2003	137,678	98,101	<b>235,779</b>	50,866	0	<b>286,645</b>
2004	146,232	98,672	<b>244,904</b>	70,571	0	<b>315,475</b>
2005	154,815	97,831	<b>252,646</b>	70,004	0	<b>322,650</b>
2006	1,356,567	98,331	<b>1,454,898</b>	72,038	17,958	<b>1,544,894</b>
2007	1,352,908	89,971	<b>1,442,879</b>	75,473	17,955	<b>1,536,307</b>
2008	1,334,950	93,156	<b>1,428,106</b>	80,597	17,940	<b>1,526,643</b>
2009	1,422,004	93,745	<b>1,515,749</b>	85,415	17,933	<b>1,619,097</b>
2010	1,451,113	93,801	<b>1,544,914</b>	85,624	17,937	<b>1,648,475</b>
TMCA 2003-2005	3.48%	NS	<b>2.65%</b>	6.16%	NS	<b>3.51%</b>
TMCA 2006-2010	1.62%	NS	<b>1.58%</b>	2.05%	NS	<b>1.61%</b>
TMCA 2003-2010	2.55%	NS	<b>2.12%</b>	4.11%	NS	<b>2.56%</b>

TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

NS: No significativo.

Nota: A partir de 2006 se incorpora el regimen de asalariados.

Fuente: Elaboración propia con información de la Administración General de Servicios al Contribuyente del SAT.

## 5. Percepción de los niveles de evasión.

Con el Informe Tributario y de Gestión de 2008 de la SHCP, publicado en la página de Internet de esta dependencia se obtuvo un análisis de la información de la recaudación del IDE que ha permitido al Servicio de Administración Tributaria actualizar periódicamente el padrón de contribuyentes a través de las inconsistencias de los datos registrados en las instituciones financieras; obtener información de contribuyentes no localizados o con registros federales de contribuyentes cancelados que continúan realizando alguna actividad económica y por tanto tienen movimientos en sus cuentas bancarias, entre otros<sup>43</sup>.

Con base en este análisis, se modifica el cuadro 8 para considerar el “Supuesto de evasión”, incluyendo el rubro de evasores y queda de la siguiente manera:

<sup>43</sup> <http://www.elperiodico.com.mx/noticias/comentarios-acerca-del-impuesto-a-los-depositos-en-efectivo-25158.shtml>. Página consultada el 14 de diciembre de 2009.

Cuadro 9

UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES DE LA ALR CENTRO DEL DF  
SUPUESTO DE EVASION

Año	Activos			Suspendidos	Cancelados	Evasores*	Total
	Localizados	No Localizados	Total Activos				
2003	137,678	98,101	<b>235,779</b>	50,866	0	148,967	<b>286,645</b>
2004	146,232	98,672	<b>244,904</b>	70,571	0	169,243	<b>315,475</b>
2005	154,815	97,831	<b>252,646</b>	70,004	0	167,835	<b>322,650</b>
2006	1,356,567	98,331	<b>1,454,898</b>	72,038	17,958	188,327	<b>1,544,894</b>
2007	1,352,908	89,971	<b>1,442,879</b>	75,473	17,955	183,399	<b>1,536,307</b>
2008	1,334,950	93,156	<b>1,428,106</b>	80,597	17,940	191,693	<b>1,526,643</b>
2009	1,422,004	93,745	<b>1,515,749</b>	85,415	17,933	197,093	<b>1,619,097</b>
2010	1,451,113	93,801	<b>1,544,914</b>	85,624	17,937	197,362	<b>1,648,475</b>
TMCA 2003-2005	3.48%	NS	<b>2.65%</b>	6.16%	NS	3.57%	<b>3.51%</b>
TMCA 2006-2010	1.62%	NS	<b>1.58%</b>	2.05%	NS	1.48%	<b>1.61%</b>
TMCA 2003-2010	2.55%	NS	<b>2.12%</b>	4.11%	NS	2.53%	<b>2.56%</b>

\* Contribuyentes no localizados, suspendidos y cancelados.

TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

NS: No significativo.

Nota: A partir de 2006 se incorpora el régimen de asalariados.

Fuente: Elaboración propia con información de la Administración General de Servicios al Contribuyente del SAT.

El supuesto de evasión tiene como soporte el Informe Tributario y de Gestión de 2008 de la SHCP.

En este cuadro sobresale el hecho de que el grupo de evasores supera el de contribuyentes activos localizados, que como se puntualizó en el cuadro 5, por el incremento del régimen de asalariados a partir de 2006 la evasión no es tan perceptible.

Pero para reforzar esta percepción, nos remitimos a la entrevista que proporcionó al Periódico Excelsior Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal del SAT<sup>44</sup> y por la importancia que reviste, se muestra un extracto de la entrevista:

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó que tiene ubicadas a más de un millón de personas que evaden sus

<sup>44</sup> <http://www.pymempresario.com/empresarios/sat-ubica-a-un-millon-de-evasores/>. Página consultada el 10 de octubre de 2009.

responsabilidades fiscales, a las cuales identificó gracias al Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

Tenemos identificados presuntamente a un millón 88 mil contribuyentes que no están empadronados al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y tienen ingresos”, dijo a Excélsior, Alberto Real Benítez, administrador general de Auditoría Fiscal del SAT.

De febrero a marzo de 2008 esta área del SAT realizó 600 actos de fiscalización a contribuyentes que no coinciden sus ingresos con los declarados y a través del IDE se identificaron depósitos extraordinarios que no enteran, por lo que hay inconsistencias en las declaraciones.

Mediante la información que arrojó el IDE, junto con la banca comercial, el SAT detectó que de este grupo, 74 mil son personas físicas con actividad empresarial y mil 800 son personales morales (empresas).

Otro grupo de 206 contribuyentes canceló su RFC y a través del IDE se observó que perciben ingresos, pero no los declara.

El SAT tiene vigilados a 35 mil 500 contribuyentes que están activos para efectos del RFC, pero su dirección bancaria no corresponde a la que tiene la autoridad fiscal. Además hay 500 mil contribuyentes que tienen un RFC inválido ya que hay errores y son personas que no están bien identificadas y no cumplen con sus declaraciones.

Real Benítez señaló que el SAT ya dio el primer paso al ubicar a algunos infractores, sin embargo hay más de 12 millones de personas en la informalidad y gran parte de éstas no realizan operaciones bancarias, por ello el siguiente paso es identificar qué porcentaje mueve dinero a través del sistema financiero, estudio que estará listo dentro de dos semanas.

En 2008 se captaron seis mil millones de pesos por el IDE, la meta presupuestal era de 3.5 mil millones de pesos.

Detalló que son personas que no cuentan con un RFC y se encuentran en clandestinidad, pero ya identificados tomarán acciones de fiscalización.

Real Benítez agregó que ya se identificaron 76 mil 700 contribuyentes con RFC **suspendido** y presuntamente no tienen actividad económica, pero están obteniendo depósitos en efectivo.

Mediante la información que arrojó el IDE, junto con la banca comercial, el SAT detectó que de este grupo, 74 mil son personas físicas con actividad empresarial y mil 800 son personales morales (empresas).

Otro grupo de 206 contribuyentes **canceló** su RFC y a través del IDE se observó que perciben ingresos, pero no los declara.

El SAT tiene vigilados a 35 mil 500 contribuyentes que están activos para efectos del RFC, pero su dirección bancaria no corresponde a la que tiene la autoridad fiscal. Además hay 500 mil contribuyentes que tienen un RFC inválido ya que hay errores y son personas que no están bien identificadas y no cumplen con sus declaraciones.

6. Recaudación de impuestos de la ALR Centro del DF.

La finalidad de esta investigación es determinar el efecto de la economía informal en la zona centro del Distrito Federal, cuya cobertura en el ámbito fiscal le corresponde a la ALR Centro del DF.

Sin embargo, durante el periodo de investigación resultó infructuosa la búsqueda de estadísticas que mostraran el impacto de la economía informal en la recaudación de impuestos, no obstante, este tipo de actividades por antonomasia incurre permanentemente en la evasión fiscal al no declarar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta por las transacciones que realizan.

Para que apreciemos de manera más objetiva la significancia de estos dos impuestos, enseguida se muestra su evolución reciente, así como el peso específico de ambos:

Cuadro 10

ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION DEL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL  
EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS  
Cifras en millones de pesos

RECAUDACION NETA*						
IMPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IVA	\$27,218.56	\$26,945.04	\$30,097.94	\$37,690.12	\$40,091.78	\$38,706.43
IETU	---	---	---	---	---	\$3,244.46
ISR	\$57,305.32	\$58,592.81	\$69,051.33	\$80,217.77	\$78,676.48	\$85,955.97
IEPS	-\$13.00	-\$65.41	\$70.83	\$155.65	\$158.82	\$562.65
OTROS	\$5,857.75	\$18,459.23	\$5,185.14	\$7,111.44	\$56,688.72	\$13,947.15
<b>TOTAL</b>	<b>\$90,368.63</b>	<b>\$103,931.67</b>	<b>\$104,405.23</b>	<b>\$125,174.99</b>	<b>\$175,615.80</b>	<b>\$142,416.66</b>

\* Se restan las devoluciones y compensaciones a la recaudación bruta

Fuente: Elaboración propia con información del SAT.

En este cuadro 10 se aprecian los niveles de recaudación por tipo de impuesto, sobresaliendo en todo el periodo los montos que se registran en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la aparición del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), a partir de 2008.

Para determinar el peso específico que tienen el ISR y el IVA en la recaudación de impuestos en la ALR Centro del DF, a continuación se muestra el cuadro 11:

Cuadro 11

ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION DEL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL  
EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS  
Participación porcentual

RECAUDACION NETA*						
IMPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IVA	30.12%	25.93%	28.83%	30.11%	22.83%	27.18%
IETU	---	---	---	---	---	2.28%
ISR	63.41%	56.38%	66.14%	64.08%	44.80%	60.36%
IEPS	-0.01%	-0.06%	0.07%	0.12%	0.09%	0.40%
OTROS	6.48%	17.76%	4.97%	5.68%	32.28%	9.79%
<b>TOTAL</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>
<b>IVA+ISR</b>	<b>93.53%</b>	<b>82.30%</b>	<b>94.97%</b>	<b>94.19%</b>	<b>67.63%</b>	<b>87.53%</b>
<b>Participación porcentual promedio: 86.69%</b>						

\* Se restan las devoluciones y compensaciones a la recaudación bruta

Fuente: Elaboración propia con información del SAT.

El cuadro 11 nos muestra la importancia que adquieren el ISR y el IVA, que en promedio, en este periodo están cercanos al 90%, siendo estos dos impuestos precisamente los que principalmente no declaran las personas que ejercen actividades de economía informal.

En base a lo anterior, resulta apremiante regularizar a quienes se dedican a estas actividades para mejorar los niveles de recaudación.

#### 7. La realidad, según la prensa nacional.

Aunque no existe una certeza de que lo que publica la prensa nacional cuente con fuentes fidedignas para hablar sobre la evasión fiscal y de que la credibilidad de las cifras oficiales sobre este tema también se pongan en duda, lo cierto es que las publicaciones en los periódicos arrojan cifras realmente desafiantes contra lo que se pregona por los entes oficiales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México o el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, entre otros.

Una muestra de ello, es lo publicado La Jornada el 17 de enero de 2007<sup>45</sup>, en donde se señala lo siguiente:

“...La elusión y evasión hacen perder al erario mucho más de lo que captaría con una reforma”.

---

<sup>45</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/17/index.php?section=economia&article=022n1eco>. Sitio consultado en Internet el 21 de noviembre de 2009

“...En 2007, indican cifras de Hacienda, el conjunto de exenciones fiscales y regímenes tributarios especiales alcanzarán un importe de 517 mil 394 millones de pesos, equivalente a 5.37 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB). De esta cantidad, 137 mil 333 millones de pesos -es decir, 1.42 puntos del PIB- corresponden a la tasa cero en el cobro del impuesto al valor agregado (IVA) en alimentos, medicinas, libros, periódicos, revistas y el suministro de agua potable para uso doméstico.

Pero el resto se deriva de regímenes especiales. Por ejemplo, 180 mil millones de pesos son de ISR empresarial no enterado al fisco, o facilidades administrativas al sector de autotransporte de carga federal; o deducciones especiales autorizadas como: transporte escolar, honorarios médicos o donativos; y estímulos fiscales”.

Desafortunadamente y no obstante que las cifras derivadas de estas exenciones son exorbitantes, no son más que una evasión fiscal “disfrazada”, como resultado de los vacíos y lagunas jurídicas existentes en nuestra legislación fiscal que se traducen en la falta de claridad de los textos, de lo que los fiscalistas se aprovechan para usufructuar fomentando la evasión y elusión fiscal.

Otro ejemplo fehaciente y más crudo aún, es la publicación del artículo “El comercio informal, una afrenta a los poderes establecidos. Vendedores ambulantes en el Centro Histórico de la Ciudad de

México”, por Yenisey Rodríguez Cabrera<sup>46</sup>, que en su parte medular señala:

“...Dada la naturaleza informal de la actividad económica de los ambulantes, los primeros afectados por esta actividad ilegal en el Centro Histórico son los comerciantes establecidos, los que sí pagan impuestos. Desde sus organizaciones gremiales, entre las que se encuentran la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio) se han dedicado, por un lado, a estudiar el fenómeno y por otro, a denunciar a los organismos gubernamentales implicados en el problema. En el año 2005, cuando el problema del ambulante alcanzaba un punto crítico y ya se contaba con estadísticas para exponerlo, denunciaron que en los dos años anteriores el comercio ambulante había crecido a ritmo de 9 por ciento anual, muy por encima del dinamismo del producto interno bruto (PIB) nacional que en 2004 fue de 4.4 por ciento. Decían también que los ambulantes conforman 78 por ciento del comercio informal del país y calculaban en 600 millones de pesos mensuales (poco menos de 60 millones USD) las cuotas que pagaban a autoridades corruptas para su protección.

Asimismo, denunciaban que tanto el ambulante, como el contrabando y la piratería seguirían siendo problemas mientras los vendedores informales representen votos potenciales para partidos y autoridades. Tasaban en 110 mil millones de pesos (cerca de 11 billones USD)

---

<sup>46</sup> <http://www.institut-gouvernance.org/fr/experienca/fiche-experienca-10.html>. Consultado en Internet el 18 de agosto de 2009.

pérdidas anuales de los vendedores establecidos y advertían que el comercio en la vía pública de productos robados, piratas y de contrabando provocaba que, sólo en el Centro Histórico, el fisco dejara de percibir unos 9 mil 600 millones de pesos (alrededor de 900 millones USD) al año por el comercio ilegal de productos tales como electrodomésticos, de computación, textiles, calzado, juguetes, fonogramas, videojuegos, software, vinos y licores, libros, bolsas, artículos escolares, entre otros que no siempre son de óptima calidad o legales.

Dos años más tarde, en abril de 2007, como parte de una investigación conjunta entre la Cámara de Comercio de la ciudad de México y el departamento de Ciencias y Humanidades del Instituto Tecnológico de Monterrey, importante centro universitario privado de México, se dio a conocer que el fisco mexicano deja de percibir al año alrededor de 4 por ciento del producto interno bruto (PIB) como resultado de la creciente economía informal, comercio ilegal, contrabando y piratería, toda vez que en ese mercado se venden alrededor de 480 mil millones de dólares al año de los cuales alrededor de 8 por ciento serían gravables. Aseguran que hay 19 millones de mexicanos (poco menos del 20% de la población nacional) que trabajan en la economía informal y que el comercio ilegal crece a un ritmo de 13.6 por ciento anual mientras que el comercio establecido lo hace apenas a 9.8 por ciento. Finalmente, advirtieron que el comercio establecido en el Distrito Federal registra pérdidas por 40 mil millones de pesos anuales debido

al ambulante y calcularon en 500 mil los ambulantes en la Ciudad de México, de los cuales 30 mil se instalan en el Centro Histórico”.

Nuevamente, se aprecian cifras cuantiosas por la presencia de la economía informal, pero ahora en gran parte de nuestra delimitación geográfica: el Centro Histórico de la ciudad de México.

Sin embargo, en la actualidad no existen parámetros en los que nos basemos para cuantificar el número de personas que se dedican a esta actividad en nuestro país, mucho menos realizar una desagregación al nivel de nuestra demarcación objeto de la presente investigación, pero lo que si podemos afirmar y en forma reiterada es que la economía informal es un factor determinante de la evasión fiscal, en detrimento del comercio establecido y por ende de las finanzas públicas.

En este sentido, el artículo antes mencionado también señala que “...En abril de 2007, como parte de una investigación conjunta entre la Cámara de Comercio de la ciudad de México y el departamento de Ciencias y Humanidades del Instituto Tecnológico de Monterrey, importante centro universitario privado de México, se dio a conocer que el fisco mexicano deja de percibir al año alrededor de 4 por ciento del producto interno bruto (PIB) como resultado de la creciente economía informal, comercio ilegal, contrabando y piratería, toda vez que en ese mercado se venden alrededor de 480 mil millones de dólares al año de los cuales alrededor de 8 por ciento serían gravables. Aseguran que hay 19 millones de mexicanos (poco menos del 20% de la población

nacional) que trabajan en la economía informal y que el comercio ilegal crece a un ritmo de 13.6 por ciento anual mientras que el comercio establecido lo hace apenas a 9.8 por ciento. Finalmente, advirtieron que el comercio establecido en el Distrito Federal registra pérdidas por 40 mil millones de pesos anuales debido al ambulante y calcularon en 500 mil los ambulantes en la Ciudad de México, de los cuales 30 mil se instalan en el Centro Histórico.

Los ambulantes, por su parte, se siguen expandiendo de manera caótica, desordenada y continua en las calles del Centro de la Ciudad de México, aunque lo cierto es que en los últimos años se ha documentado la consolidación de un esquema de control por unas cuantas familias y líderes que sustentan su dominio territorial en millonarios ingresos y en grupos de presión. De acuerdo al diario mexicano La Jornada, estos grupos se disputan un negocio que, tan sólo en el primer cuadro del Distrito Federal, el del Centro Histórico, genera ganancias semanales de más de 10 millones de pesos (casi un millón de dólares), sólo por uso de piso. Así, lo que parece un caos para el observador común es en realidad una industria altamente organizada. La mayoría de los vendedores de la capital pagan cuotas diarias a sus líderes, quienes reparten territorios y mantienen en paz a funcionarios, comerciantes establecidos y competidores.

Un caso que destaca es el de la lideresa Alejandra Barrios, que está al frente de la Asociación Legítima Cívica Comercial, la cual aglutina al mayor número de comerciantes informales del Centro,

aproximadamente 4 mil, quienes tienen que pagar 50 pesos diarios (poco menos de 5 USD), en promedio, o bien de 15 a 20 mil pesos (de 1500 a 2 mil USD) para garantizar un espacio de venta. Con base en informes de dirigentes de esa actividad, sólo en el Centro Histórico operan 30 mil vendedores informales, de los cerca de 200 mil que existirían en todo el Distrito Federal, aunque hay otras versiones que consideran que esa cifra podría estar entre los 300 y los 500 mil. Las cifras oficiales del Gobierno del Distrito Federal contrastan con las de los líderes, pues para ellos hay de 8 a 9 mil ambulantes en el primer cuadro de la ciudad”.

#### E. Conformación de la Economía Informal en la ALR Centro del DF

##### 1. Principales grupos que integran la economía informal

Las actividades que se desenvuelven en el marco de la informalidad aparecen dentro de todos los sectores que integran la economía nacional (Agropecuario, Industrial y de Servicios) y de estas actividades pueden destacar las siguientes: tráfico de droga; juegos clandestinos; contrabando de mercancías; créditos fuera del mercado financiero; agiotaje; intercambio de mercancías no declaradas; arrendamiento de vivienda no reportada; operaciones de trueque de bienes o servicios y el comercio en vía pública, principalmente, pero en la ciudad de México, sobresalen los grupos que realizan las siguientes actividades:

- a. Comercio informal en la vía pública.
  - b. Industria de la construcción.
  - c. Servicio doméstico.
  - d. Talleres clandestinos de industria de la maquila.
  - e. Oficios de mecánica, carpintería, fontanería y otros.
2. Tipos de establecimientos de la economía informal.

Los establecimientos son naves industriales, comerciales, espacios en la vía pública, talleres familiares dentro de las casas habitación y oficinas de servicios.

3. Características de la economía informal.
- a. Se realizan las actividades al margen del marco reglamentario y administrativo general
  - b. Falta de protección social, de seguridad y de derechos laborales.
  - c. Competencia desleal con la economía formal.
  - d. Remuneraciones relativamente bajas.

e. Precariedad en las condiciones de trabajo, de seguridad y salud.

f. Escasa productividad.

g. Empleo relativamente inestable.

4. Principales consecuencias de la economía informal.

a. Evasión fiscal

En virtud de que las personas y empresas que se dedican a la economía informal no proporcionan comprobantes fiscales, que de acuerdo a la página del SAT en Internet, son los siguientes:

i. El nombre impreso, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida.

Si se tiene más de un local o establecimiento, se deberá señalar el domicilio de aquel en el que se expidan los comprobantes.

ii. Contener impreso el número de folio.

iii. Lugar y fecha de expedición.

iv. Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona en favor de quien se expidan.

- v. Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
  
- vi. Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o en letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso.
  
- vii. Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
  
- viii. Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.
  
- ix. Vigencia del comprobante.

Los requisitos establecidos en la Resolución Miscelánea Fiscal son los siguientes:

- i. La Cédula de Identificación Fiscal. En el caso de las personas físicas debe contener la Clave Única del Registro de Población, salvo que la cédula se haya obtenido por reexpedición y previamente se haya presentado aviso de apertura de sucesión o cuando sea cédula de identificación provisional.

- ii. La leyenda: "La reproducción no autorizada de este comprobante constituye un delito en los términos de las disposiciones fiscales".
  
- iii. El Registro Federal de Contribuyentes, nombre, domicilio, y en su caso el número telefónico del impresor, así como la fecha en que se incluyó la autorización correspondiente en el portal de Internet del SAT.
  
- iv. La fecha de impresión.
  
- v. La leyenda: "Número de aprobación del Sistema de Control de Impresores Autorizados", seguida del número generado por el sistema.

En el caso de personas físicas que tributen según el Régimen de Actividades Empresariales y Profesionales, así como el Régimen Intermedio, además deberán imprimir la leyenda "Efectos fiscales al pago".

En este punto, es importante plantear como premisa el fundamento jurídico que establece la obligación de pagar impuestos; en este sentido la norma suprema es el artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que es obligación de todos los mexicanos, el contribuir en la

forma proporcional y equitativa que señalen las leyes, a sufragar los gastos públicos del estado o municipio en que residan.

Proporcional significa que se pague el impuesto en función a los ingresos o utilidades que se perciban y equitativo que la Ley se aplique por igual a todos los contribuyentes que se encuentren bajo un mismo supuesto.

Por otro lado, el Artículo 5o. Constitucional establece que todos los ciudadanos mexicanos podrán dedicarse al comercio, siempre y cuando éste sea lícito y no se dañen los derechos de terceros o de la comunidad.

Con estas consideraciones se puede concluir que en México se garantiza la libertad de comercio, pero paralelamente se establece la obligación de pagar impuestos.

#### b. "Outsourcing"

Una modalidad más sofisticada de evadir impuestos en gran escala, es lo que se denomina "Outsourcing", que se concibe como una serie de esquemas de subcontratación en el proceso económico, en el cual una empresa determinada mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a una empresa externa, por medio de un contrato. Esto se da especialmente en el caso de la subcontratación de empresas especializadas.

Las principales características de esta denominación son las siguientes:

i. Relativas al contrato entre las partes:

- (1) Su elaboración es compleja, puesto que debe establecer claramente las responsabilidades de ambas partes en cualquier aspecto, no sólo del nivel de servicio actual sino también del nivel de servicio futuro.
- (2) Suele tener una duración de varios años. En el sector privado tiene una duración no menor a 5 ó 7 años, siendo habitual un período de 10 años.
- (3) Uno de los aspectos más importantes del contrato es la definición de su resolución (finalización), el establecimiento de salidas programadas antes de cumplirse el plazo acordado, así como los períodos de preaviso en caso de reversión del servicio.
- (4) Junto con los conceptos financieros, a lo largo de todo el proceso de evaluación se deben establecer criterios de transferencia de personal (para el caso de que existan).
- (5) El alcance del contrato es a la medida, es decir, podrá ser tan amplio como lo deseen las partes contratantes.

(6) Debe ser flexible para que la Administración pueda cambiar los requisitos del servicio y el proveedor pueda cambiar los medios con los que lo da. Mientras que un contrato de outsourcing se firma para que sea válido durante años, los requisitos de tecnología están en constante evolución.

ii. Relativas a la organización demandante del servicio (la Administración, en este caso):

(1) El alcance del contrato es a la medida, es decir, podrá ser tan amplio como lo deseen las partes contratantes.

(2) Es una decisión estratégica para la organización, puesto que cede el total o parte de sus activos a la empresa de outsourcing.

(3) Permite el acceso a nuevas tecnologías y centrarse en la realización de actividades de mayor valor para la organización.

(4) Permite a la organización alcanzar un mayor nivel de competitividad sin realizar inversiones en equipamiento tecnológico o en formación del personal informático propio.

(5) Transforma a nivel contable los conceptos de costos fijos en costos variables y las inversiones en gastos desapareciendo los activos. Son menores los costos de operación y se evitan las decisiones de invertir en infraestructura.

iii. Relativas a la empresa de outsourcing:

- (1) El alcance del contrato es a la medida, es decir, podrá ser tan amplio como lo deseen las partes contratantes.
- (2) Adquiere un compromiso muy importante con la organización que la contrata, puesto que de ella dependerá que se proporcione un adecuado nivel de servicio.
- (3) El servicio prestado debe ser suficientemente flexible como para adaptarse a cambios de negocio, organizativos o funcionales en la organización, así como al entorno tecnológico.

iv. Los servicios que proporciona se enfocan a las siguientes actividades:

- (1) Sistemas financieros.
- (2) Sistemas contables.
- (3) Actividades de Mercadotecnia.
- (4) Recursos Humanos.
- (5) Sistemas administrativos.
- (6) Actividades secundarias.

Pero el trasfondo de esta amplia estructura es disminuir cargas financieras e impositivas derivadas de la relación laboral con sus trabajadores, así como evitar posibles contingencias laborales.

v. Algunas estadísticas sobre los “Outsourcing”:

Lo anterior, en virtud de que estas empresas cuentan con bufetes jurídicos integrales, que se aprovechan de las enormes lagunas que en materia impositiva contiene la legislación fiscal.

Por lo anterior, se deben agregar disposiciones fiscales que regulen de manera clara el funcionamiento de estas figuras, para evitar que continúen evadiendo el pago de impuestos.

c. Deterioro ambiental

La migración del campo a la ciudad de México, que es un nicho ideal para incorporarse a la economía informal, debido a la exorbitante concentración de la población, que a diario deambula por el centro histórico del Distrito Federal, ya sea recorriéndolo a pie o en el transporte público, como el “Metro” o el autotransporte urbano, ocasiona la pérdida del uso productivo y ambiental del sector rural en detrimento de la biodiversidad.

#### d. Inseguridad pública

Se manifiesta por el hecho de que un porcentaje dentro de la economía informal se atribuye directamente o indirectamente a actividades ilícitas que generan ganancias millonarias, ya sea en el contrabando o tráfico de bienes o de personas, al igual que la piratería.

En estas actividades ilegales el crimen organizado ejerce como un actor económico y se manifiesta como una fuente de crecimiento económico directo e indirecto, que en los ojos de la sociedad, en vecindarios, ejidos, pueblos y municipios lo ven como una salida de la pobreza.

Esto implica que el crimen organizado evolucione como un grupo de interés, con un desproporcionado nivel de poder económico que trasciende al ámbito político, ya sea a través de la corrupción o más descaradamente y poniendo a su gente dentro de las estructuras gubernamentales.

#### e. Problemas de salud

Debido a que los alimentos que se comercializan en la vía pública se ofrecen en condiciones insalubres, los consumidores finales son propensos a adquirir enfermedades gastrointestinales.

#### f. Falta de garantías para el consumidor

Como se mencionó anteriormente, los productos que se comercializan en la vía pública son de dudosa procedencia y por lo mismo, en la transacción de compra venta no media algún documento que garantice el buen funcionamiento del producto.

#### g. Afectación a la imagen Turística de la Ciudad

Cuando se llevan a cabo operativos en contra de las personas que ejercen el comercio en la vía pública, generalmente acuden a estos puntos grupos de elementos de seguridad pública transportados en varios vehículos, situación que presencian los paseantes ya sean nacionales o extranjeros, con un sentimiento de temor e inseguridad.

#### h. Contrabando

Se manifiesta con la introducción de productos y mercancías al mercado nacional que no tienen ninguna barrera arancelaria, es decir, no pagan gravámenes o impuestos que por ley deben cubrir, de acuerdo a la Ley de Comercio Exterior.

Esta situación incide desfavorablemente en el comercio establecido, ya que quienes lo ejercen tienen que agregar al costo de producción los impuestos por el simple hecho de estar registrados en el R.F.C.,

mientras que quienes usufructúan con los productos y mercancías del contrabando no incluyen dentro de sus gastos de operación la partida de impuestos, por lo que el precio de venta es más reducido que el de la economía formal y más atractivo para el consumidor final.

#### 5. Alternativas para regularizar la economía informal.

Debido a que este sector de la economía no está registrado en el Registro Federal de Contribuyentes, ni ante el Instituto Mexicano del Seguro social, se dificulta solicitarles que por convicción acudan a las instituciones correspondientes para su regularización, pero aquí hay un dilema que debe solucionarse, porque por un lado el exceso de trámites para registrarse en una o otra instancia desanima a este grupo de personas para que formalicen su actuación y debido a ello se les cierran las puertas al momento de solicitar apoyo crediticio por parte de las instituciones financieras para invertir en su negocio o actividad, bajo este contexto se proponen las siguientes medidas:

##### a. En el marco legal.

Se debe reducir el número de trámites para que el universo de quienes integran este sector tenga la confianza y certeza de que no tendrá obstáculos que le impidan hacerlo, con lo cual se estaría cumpliendo con las líneas de acción sobre la materia, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012, que son las siguientes:

- i. Impulsar modificaciones en el marco jurídico que faciliten el cumplimiento mediante reglas claras y permanentes y contribuyan al combate a la evasión, el contrabando y la informalidad eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.

Sobre este punto, vale la pena aclarar que la legislación fiscal en la actualidad cuenta con un compendio de leyes exhaustivo y complejo, que es el siguiente:

- (a) Código Fiscal de la Federación.
- (b) Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
- (c) Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
- (d) Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- (e) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.
- (f) Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- (g) Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- (h) Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Lo ideal sería que en estas leyes se agregara un apartado en el que se contemplaran exclusivamente las obligaciones de los individuos que se dedican a ejercer actividades de economía informal, o que se promulgara una ley específica para regular la actuación en estas actividades.

- ii. Estrechar los lazos de colaboración con los gobiernos locales, a fin de presentar un frente común a la informalidad, compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y construyendo una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.

Con estas acciones se lograría facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad.

- b. Contar con un padrón exclusivo sobre economía informal.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), es el encargado de realizar las cuentas nacionales del país, entre los que destacan los Censos Generales de Población y Vivienda, que se realizan cada 10 años, con la finalidad de contar con estadísticas

que para que el gobierno federal cuente con elementos de juicio para la toma de decisiones en materia de política económica y social.

Debido a que la periodicidad con la que se llevan a cabo es relativamente prolongada y los resultados no se obtienen de forma oportuna, a partir de 2005 se instrumentó el Censo de Población y Vivienda 2005, con la finalidad de contar con información más oportuna para la toma de decisiones.

En este sentido, se propone que el INEGI, en coordinación con el SAT, canalicen esfuerzos conjuntos para contar con un padrón exclusivo de las personas que se dedican a la economía informal, para contar con la información necesaria, a fin de establecer medidas de política fiscal, que contribuyan a la eliminación gradual de estas actividades.

c. Con el sistema financiero.

Se deben proporcionar apoyos económicos para que los trabajadores informales puedan invertir en la infraestructura necesaria para iniciar un negocio o continuar con él, mismos que los inducirán a regularizar sus actividades.

d. Acciones complementarias.

Se deben realizar campañas publicitarias en los medios masivos, como televisión, prensa, radio cine, etc., dando a conocer la necesidad e importancia que implica regularizarse para realizar sus actividades, enfatizando que la propia Constitución obliga a todos los mexicanos a contribuir en la forma proporcional y equitativa que señalen las leyes, a sufragar los gastos públicos del estado o municipio en que residan.

## **CAPITULO IV MEDICION DE LA ECONOMIA INFORMAL.**

### **A. Antecedentes para medir la economía informal**

Debido a la problemática que la economía informal significa, principalmente para la recaudación de impuestos, es necesario establecer métodos que cuantifiquen el número de individuos que se dedican a estas actividades para erradicarlas.

En nuestro país existen dos antecedentes sobre la medición de este sector a nivel nacional que son los siguientes:

#### **1. Encuesta Nacional de la Economía Informal**

Debido a lo desconocido de la magnitud del gran problema que ya era la economía informal, se llevó a cabo entre diciembre de 1988 y febrero de 1989 la Encuesta Nacional de Economía Informal (ENEI) por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en colaboración con el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación (ORSTROM). El objetivo de la ENEI fue obtener una primera caracterización integral del fenómeno de la economía informal en México. Fue la primera que abordó la medición del sector informal.

## 2. El Sector Informal en México: Medición y Cálculo para la Recaudación Potencial<sup>47</sup>

En esa investigación se utilizan dos métodos para medir la recaudación potencial, que es aquella que se obtendría si existiera un 100% de cumplimiento voluntario:

### a. El método del insumo físico.

Este método atribuye las divergencias entre el crecimiento del consumo de electricidad y el PIB a la economía subterránea, que para el caso es la economía informal, en el que se atribuye el consumo de electricidad, no explicado por la actividad económica contabilizada en el PIB, a la economía informal

### b. El método de enfoque monetario.

En este método se atribuyen las diferencias al dinero en efectivo. Mide la recaudación potencial bajo el supuesto de que las transacciones monetarias que realiza la economía informal, se llevan a cabo en efectivo. Así, el método capta los cambios en la composición de los agregados monetarios, es decir el crecimiento del dinero en efectivo en comparación con otras formas de dinero, como cheques o depósitos a plazo.

---

<sup>47</sup> Documento elaborado por la Universidad Autónoma de Nuevo León en 2007, a cargo de Daniel Flores C. y otros

Sin embargo, estos antecedentes no se pueden considerar elementos de juicio para cuantificar a las personas que se dedican a la economía informal.

Por tanto, en el presente estudio se proponen los siguientes escenarios para tener una aproximación cuantificable de quienes se dedican a la economía informal:

- (1) Cuestionario dirigido a las personas que realizan actividades en la vía pública y que no cuentan con registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (2) Captación de las personas que realizan actividades en la vía pública, a través de una credencial que sea obligatoria y complementaria a la credencial de elector.
- (3) Captación de las personas que realizan actividades en la vía pública, a través de una credencial que sea obligatoria y universal al momento de realizar los pagos por el uso de los principales servicios, como son agua, luz y predial

## B. Perspectivas de la economía informal

En virtud de que existe un desfase considerable para contar con estadísticas actualizadas sobre la economía informal y a que no existe una metodología

elemental para cuantificarla, es difícil pronosticar el futuro de este sector, por lo que bien vale la pena plantear las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál será el número de empleados en la economía informal al término de presente sexenio?
2. ¿Qué medidas implementará el gobierno del D.F. para su regularización?
3. ¿Cuál será la reacción del comercio establecido, ante la mayor presencia de la economía informal?
4. ¿Qué medidas aplicará el gobierno federal ante la incursión indiscriminada de los productos “chatarra”, de “fayuca”, que día con día van minando la capacidad productiva del mercado doméstico?
5. ¿Sería viable expedir una ley que regularizara la economía informal en la que se contemplara sólo el marco legal necesario para su regularización?
6. ¿De acuerdo a s tendencias en el ámbito global, en nuestro país podría regularizarse la economía informal en el ámbito de los sindicatos?

## **CAPITULO V. CONCLUSIONES.**

La economía informal se manifiesta a partir de la década de los setenta, que es cuando éste término es generalmente aceptado en ámbito mundial y adquiere relevancia en nuestro país en la gestión de Luis Echeverría Álvarez.

Su aparición y permanencia, deriva de la incapacidad de los gobiernos para generar fuentes de empleo suficientes para la pujante fuerza de trabajo y de las medidas de corte neoliberal, caracterizada por una política fiscal austera y restrictiva, cuyas premisas son la reducción del gasto público, el combate a la inflación, la estabilidad financiera y el fortalecimiento del ahorro interno.

Pero sin duda, los grandes detonantes para la existencia de la economía informal han sido las crisis económicas de 1976, 1982 y 1994-1995, sobre todo por la exacerbada utilización del gasto público, incidiendo desfavorablemente en el desempleo y el creciente endeudamiento público.

La zona centro del Distrito Federal, es un nicho ideal para incorporarse a la economía informal, debido a la exorbitante concentración de la población, que a diario deambula por el centro histórico del Distrito Federal, ya sea recorriéndolo a pie o en el transporte público, como el “Metro” o el autotransporte urbano, ocasiona la pérdida del uso productivo y ambiental del sector rural en detrimento de la biodiversidad.

Una de las principales consecuencias de la economía informal, es que incurre de manera permanente en la evasión fiscal, al no declarar los principales

impuestos, que son el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta.

Como una forma sofisticada de evadir impuestos, en los últimos años ha hecho acto de presencia una nueva figura denominada “Outsourcing”, que ofrece servicios diversos, cuyo trasfondo es disminuir cargas financieras e impositivas derivadas de la relación laboral con sus trabajadores, así como evitar posibles contingencias laborales.

Las alternativas que se proponen para regularizar la economía informal son las siguientes:

1. Se debe reducir el número de trámites para que el universo de quienes integran este sector tenga la confianza y certeza de que no tendrá obstáculos que le impidan hacerlo.
2. Agregar en las leyes del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta un apartado en el que se contemplaran exclusivamente las obligaciones de los individuos que se dedican a ejercer actividades de economía informal, o que se promulgara una ley específica para regular la actuación en estas actividades.
3. Contar con un padrón exclusivo sobre economía informal, por lo que se propone que el INEGI, en coordinación con el SAT, canalicen esfuerzos conjuntos para contar con un padrón exclusivo de las personas que se dedican a la economía informal, para contar con la información necesaria, a

fin de establecer medidas de política fiscal, que contribuyan a la eliminación gradual de estas actividades.

4. Que el sistema financiero flexibilice su política a fin de que proporcione apoyos económicos para que los trabajadores informales puedan invertir en la infraestructura necesaria para iniciar un negocio o continuar con él, mismos que los inducirán a regularizar sus actividades.
  
5. Como acciones complementarias, se deben realizar campañas publicitarias en los medios masivos, como televisión, prensa, radio cine, etc., dando a conocer la necesidad e importancia que implica regularizarse para realizar sus actividades, enfatizando que la propia Constitución obliga a todos los mexicanos a contribuir en la forma proporcional y equitativa que señalen las leyes, a sufragar los gastos públicos del estado o municipio en que residan.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Azuara León, Guadalupe La Economía Informal, Causal de la Baja Recaudación Impositiva en México [gazuara@hicm.com.mx](mailto:gazuara@hicm.com.mx) Artículo, Abril 2007.
- 2.- Banco de México. Informes anuales 1997-2006.
- 3.- Cowell, Frank A. Engañar al Estado: Un análisis económico de la evasión. Madrid, Alianza 1995.
- 4.- Dornbusch, Rudiger; Fisher, Stanley & Startz, Richard. MACROECONOMÍA 9ª edición (01/04/2004). (Editorial McGraw-Hill).
- 5.- El Universal [com.mx](http://com.mx). Economía Informal. Artículo de Macario Schettino. 24 de enero de 2007.
- 6.- Gujarati, Damodar N. ECONOMETRIA. 4ª edición (26/09/2003). (Editorial McGraw-Hill).
- 7.- Inegi. Comunicados de prensa (Varios).
- 8.- Inegi. Encuesta Nacional de Empleo y Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN), (varios años).

- 9.- Jusidman, Clara. "Tendencias en la estructura económica y el sector informal en México". STyPS, cuaderno de trabajo, núm. 10, México, 1995.
- 10.- Jusidman; Clara. (1995). "Tendencias en la estructura económica y el sector informal en México". STyPS, Cuaderno de Trabajo, núm. 10. México.
- 11.- Llamas Huitrón, Ignacio. (2004). Mediciones de la informalidad en América Latina. SITEAL. 2004. México.
- 12.- Obdone, Gabriel. Del Sector Informal a la Informatización de la Economía. Trabajadores Nuevos en el Uruguay. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1990.
- 13.- OIT/ Oficina Regional para América Latina y El Caribe, 2006. Evolución y desafíos en la medición de la informalidad en América Latina y el Caribe. En: Panorama laboral 2006: América Latina y el Caribe. Lima.
- 14.- OIT/ Oficina Regional para América Latina y El Caribe, 2006. Extrema pobreza, desigualdad y el trabajo decente. En: Panorama laboral 2006: América Latina y el Caribe. Lima.
- 15.- OIT/ Oficina Regional para América Latina y El Caribe, 2007. Composición sectorial del empleo urbano y cobertura de la protección

en salud y pensiones. En: Panorama laboral 2007: América Latina y el Caribe. Lima.

- 16.- Perry, Guillermo E. (et al) Informalidad: Escape y Exclusión. Banco Mundial 2007.
- 17.- Portes, Alejandro (1995). En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada. México: Miguel Ángel Porrúa. México.
- 18.- Pries, Ludger (1992). Del mercado de trabajo y del sector informal. Hacia una sociología del empleo: trabajo asalariado y por cuenta propia en la ciudad de Puebla. México: Colegio de México y Fundación Friedrich Ebert. México.
- 19.- Ramos Soto, Ana Luz. Gómez Brena, Roberto Gerardo. ¿Qué es la economía informal? Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 60, mayo 2006. en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>.
- 20.- Roger Le Roy Miller, Roger E. Meiners. Microeconomía, 3ª Edición. Editorial: Mc Graw Hill.
- 21.- Roubaud, Francois. La Economía Informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica. FCE. 1995.

- 22.- Shao Stephen P. Estadística para Economistas y Administradores de Empresas. Editorial: Herrero Hermanos (1967)
- 23.- SHCP. Criterios Generales de Política Económica.
- 24.- SHCP. Información Mensual de Finanzas Públicas y Deuda Pública.
- 25.- SHCP. Ingresos presupuestarios del sector público. (Varios años).
- 26.- Zamorano R., Luis. Ambulantaje y marginación: Una relación simbiótica. PUEC (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / UNAM).