

00821
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**"EL IMPACTO DEL PETROLEO EN LA
CONFORMACION DEL SISTEMA FISCAL
MEXICANO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

MICHEL CHAIN CARRILLO

DIRECTOR: MIGUEL GONZALEZ IBARRA



MEXICO, D. F.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepción 2003

NOMBRE: Michel Chain Carrillo

FECHA: 27/03/03

FIRMA: [Firma]

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN
DISCONTINUA

ÍNDICE

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUCCIÓN..... | i |
| CAPÍTULO I: REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.... | 1 |
| I.1. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA..... | 1 |
| I.2. EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ECONOMÍA..... | 12 |
| CAPITULO II: LAS FINANZAS PÚBLICAS | 20 |
| II.1. EL GASTO DEL GOBIERNO..... | 24 |
| II.2 LOS INGRESOS DEL GOBIERNO..... | 27 |
| III.3 LA ELECCIÓN PÚBLICA..... | 33 |
| III.4. LAS CUENTAS NACIONALES EN MÉXICO..... | 39 |
| CAPÍTULO III: LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA..... | 43 |
| III.1. EL ESTADO Y EL GOBIERNO EN MÉXICO..... | 43 |
| III.1.1. El Régimen Jurídico de la Participación del Gobierno Mexicano en la Economía..... | 47 |
| III.1.2. Las Atribuciones Metalegales y Metaconstitucionales del Gobierno en México..... | 52 |
| III.2. EL ESTADO ACTUAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO..... | 57 |
| III.3. LOS INGRESOS DEL GOBIERNO EN MÉXICO..... | 67 |
| III.4. EL GASTO DEL GOBIERNO EN MÉXICO..... | 77 |
| CAPÍTULO IV: LA DEPENDENCIA FISCAL MEXICANA AL PETRÓLEO..... | 85 |
| IV.1. CARACTERIZACIÓN DE LA DEPENDENCIA..... | 85 |
| IV.2. EL RÉGIMEN REGULATORIO EN MATERIA DE HIDROCARBUROS..... | 109 |
| CONCLUSIONES..... | 118 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 125 |

INTRODUCCIÓN

Dedicarse al estudio de los problemas de la sociedad desde la perspectiva económica es una experiencia intrincada y, en la mayor parte de los casos, inagotable. Al adentrarse en dicho ejercicio, el investigador se topa con una serie de hechos, a primera vista inconexos, que tratan de ser explicados por una serie de construcciones teóricas que parecieran ser contradictorias entre sí.

A lo largo de mis estudios de licenciatura en la Facultad de Economía de la UNAM pude hacerme de instrumental teórico para tratar de entender la complejidad de los temas sociales y buscar patrones comunes en estos, al tiempo que gracias a la confrontación de mis puntos de vista con otros distintos, pude hacer valer la observación imparcial por encima de los prejuicios y los lugares comunes. Así, logré encontrar coherencia y causalidad en lo que en un principio parecía inconexo y rescaté aspectos validos para la explicación de la realidad de autores de espectros ideológicos muy diversos.

Dicha formación me llevó a emprender una tarea tanto obligada como difícil, y que se refiere a la exploración y entendimiento del entorno social del país, a fin de poder analizar la situación mexicana y diagnosticar sus principales padecimientos para coadyuvar a la generación de los consensos y las medidas necesarios para superarlos. Dicha tarea se mostró desde un principio como titánica, y hube de reconocer que la mejor manera de contribuir al mejor entendimiento y mejoramiento del tema nacional, desde la trinchera universitaria, consiste en trabajar sobre un tema relevante para la realidad mexicana.

Sin embargo, resulta casi imposible determinar un solo tema que sea fundamental para el país, pues la realidad nacional presenta una serie de asuntos pendientes de los cuales depende la viabilidad de México en los años venideros. La consolidación

de la apertura democrática del país, la formación de una infraestructura institucional acorde a la nueva realidad mexicana, la inserción de México dentro de la comunidad internacional, los acuerdos comerciales, la lucha contra el narcotráfico, la globalización, los derechos humanos, la pobreza y la marginación, la distribución del ingreso y muchos temas más, son asuntos fundamentales para definir el futuro del país y, en consecuencia, todos parecen ser de la mayor importancia. La mayor parte de dichos temas irresueltos en la agenda nacional encuentran su origen en un lugar común que resulta medular. Dicho planteamiento, fundamental para entender la fragilidad del Estado mexicano, es el que se refiere a la situación de las finanzas públicas del país.

Las finanzas públicas son un instrumento esencial en la construcción y conjunción del tejido social y la estructura económica del país. Es gracias al gasto del Gobierno que se logra atender las necesidades de salud y educación de la población menos favorecida; del mismo modo, es gracias a la inversión pública en infraestructura productiva básica como se accede a las condiciones que facilitan la inversión de los privados y la generación de empleos.

México no ha logrado acceder a la mecánica característica de las sociedades más desarrolladas económicamente, en donde una alta capacidad recaudatoria financia un gasto público ejercido en beneficio de amplios sectores sociales, conduciendo así a una reducción de las diferencias entre los estratos sociales. En lugar de la situación descrita, México lleva, de manera prácticamente permanente desde el siglo XIX, tratando de hacerse de un sistema fiscal que le permita un flujo estable y suficiente de ingresos gubernamentales, que puedan luego transformarse en los bienes públicos tan necesarios para el desarrollo nacional.

Con excepción del régimen porfirista y los primeros años del "desarrollo estabilizador" en que el sostenido balance presupuestal permitió acceder al crecimiento económico con estabilidad, el Estado en México ha recurrido a todo tipo de

confiscaciones, expropiaciones, endeudamientos y regímenes extraordinarios para tratar de hacer frente a sus compromisos, sin lograr nunca una verdadera solidez institucional en su manera de hacerse de recursos. Consecuencia de esta situación es el hecho de que, tradicionalmente, el Gobierno mexicano no cuenta con la capacidad financiera para invertir en las áreas estratégicas para el país en donde no participa la iniciativa privada y, cuando lo intenta hacer gastando más allá de sus capacidades de recaudación, termina por generar situaciones como la crisis de la deuda de los años ochenta.

La importancia de lograr conformar un sistema hacendario que permita que el Gobierno logre de hacerse de recursos de manera sostenida y suficiente, es la única manera en que éste se puede hacer de recursos para hacer frente a las necesidades de inversión social y productiva básica necesarias para atacar de fondo las fuentes de la miseria, la marginación y la exclusión social en el país; situación que resulta irrenunciable para el logro de las aspiraciones de México en su conjunto. En este sentido, y dada la importancia y la repercusión en amplios y variados aspectos no solo del ámbito público, sino del ámbito social en el país, se puede señalar que una parte fundamental de la debilidad de México es la incapacidad de su Gobierno para hacerse de recursos de manera adecuada, con los cuales financiar las necesidades sociales y las inversiones necesarias para promover, fomentar y garantizar el crecimiento económico y el desarrollo del país.

En términos de porcentaje del Producto Interno Bruto, la recaudación que logra el Gobierno mexicano es una de las más bajas del mundo, incluso por debajo de la media en el caso de los países latinoamericanos. Esta situación, ante la disciplina fiscal que la gran movilidad del capital internacional le impone a los Gobiernos nacionales y la inviabilidad de un financiamiento permanente por medio de la contratación de deuda, es una limitante importante en el margen de acción del sector público para la atención de la mayor parte de las demandas sociales.

Otro aspecto fundamental de la debilidad estructural del país es la manera en que el Gobierno se hace de recursos. El pilar sobre el cual se basa la estructura hacendaria mexicana, y en consecuencia el resto del Gobierno, son los ingresos que aporta Petróleos Mexicanos por la explotación de la riqueza del país en materia de hidrocarburos. Dicha dependencia genera un importante grado de debilidad para el país, pues le resta mecanismos de defensa frente a choques externos, como es el caso de los movimientos en el precio internacional del hidrocarburo o decisiones de agentes con capacidad para influir en el mercado petrolero. Asimismo, deja la viabilidad del país atada a un recurso no renovable minando su solidez en el mediano y largo plazo, y poniendo en un riesgo potencial a las futuras generaciones de mexicanos.

Dado tal escenario, el objetivo del presente trabajo es mostrar que la dependencia al petróleo en los ingresos del Estado mexicano significa una fuente de debilidad estructural para la hacienda pública que afecta a todo el sistema económico, al restar solidez financiera a los planes y programas del Gobierno y poner en entredicho la capacidad del Estado para financiarse en los años venideros, y cuya solución implica una serie de cambios estructurales en la economía mexicana.

En este sentido, es importante señalar que la potencial resolución de las fuentes de debilidad estructural de la economía mexicana requieren de la participación de sectores muy diversos del espectro social del país, en lo general, y de las fuerzas políticas en lo particular, para la construcción de los consensos de los que se desprendan las reformas necesarias. Replantear de manera integral la manera en la que el Gobierno se hace de recursos, significa poner sobre la mesa de discusión el pacto básico entre los diferentes sectores de la sociedad que dan sustento al Estado mexicano. No es desproporcionado decir que la viabilidad del Estado en México, y nuestro futuro como Nación, dependerá de nuestra habilidad como mexicanos para lograr los mejores argumentos y acceder a los acuerdos básicos para superar las inercias del pasado en la materia.

La aportación que pretende hacer el presente trabajo a la

discusión que habrá de darse en la materia, es en el sentido de presentar una serie de argumentos sólidos, tanto desde el punto de vista conceptual como estadístico, histórico y discursivo, para coadyuvar en el proceso de la construcción de los antecedentes y el bagaje necesarios.

Dicho interés por el fortalecimiento y la mejora del estado en México surgen, por un lado, de una muy personal manera de entender al sector público y la vocación de servicio que debe guiar sus acciones y, por el otro, de una formación rica en valores humanos que permite al conocimiento y el saber económico trascender del ámbito de los mercados, para acceder y trabajar en función de la esencia fundamental del saber humano: el hombre mismo.

Esta formación a la que he hecho referencia, es la que tuve la fortuna de recibir en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México a quien, hoy como siempre, le hago patente mi admiración, mi gratitud y mi más entrañable cariño.

Ciudad de México
Marzo 2003.

Michel Chajn Carrillo

CAPÍTULO I

REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

I.1 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El hombre es, como especie, un ser de conducta social. Es gracias a su agregación en comunidades como logró, en un principio sobrevivir e imponerse a un ambiente hostil, y posteriormente modificar dicho ambiente hasta hacerlo amable con las necesidades y caprichos humanos.

La vida en comunidades, conforme fue exitosa, permitió que los reducidos núcleos originales fueran creciendo en el número de sus integrantes hasta el punto en que, dado el elevado número de éstos y la diversidad de intereses particulares, la convivencia al interior de la comunidad primitiva se hizo más compleja, con lo que fue necesario la conformación de un elemento supraindividual respetado y aceptado por los integrantes de la comunidad que mediara las relaciones entre éstos, al tiempo que brindaba un cierto principio de pertenencia e identidad comunal a estos.

Este elemento supraindividual, encargado de regular las relaciones individuales, poco a poco generó las instituciones necesarias para dicha misión, reclutando gente al interior de la misma comunidad y financiándose con recursos generados por la sociedad, dando lugar al surgimiento del Estado.

Es en este punto donde se hace presente la necesidad de comenzar a fijar los límites del elemento regulador entre las relaciones individuales, los individuos que conforman la comunidad y aquellos otros que, adicionalmente, conforman el aparato regulador.

La concepción clásica, tal como se presenta en autores como J. J. Rousseau, entiende al ente regulador como el Estado emanado de un "contrato social", donde están contemplados las obligaciones y derechos a que están sujetos tanto el Estado y su aparato de Gobierno, como los individuos.¹

El Estado resulta de un compromiso por parte de los agentes individuales quienes, en virtud de los beneficios que les ofrece la agregación en comunidades provistas de normas y reglas de obediencia obligatoria, ceden parte de su libre albedrío a favor del Estado resultando así la preferencia de los agentes individuales por el principio del beneficio que les ofrece la acción colectiva². El mayor o menor grado en que los agentes individuales confieren facultades al Estado depende del acuerdo logrado por estos y se determina, en buena medida, por los patrones históricos e idiosincrásicos de una comunidad en particular.

Como resultado del pacto social que le da origen, el Estado tiene el compromiso de cubrir ciertas necesidades de la sociedad mediante el aparato gubernamental, las cuales, como la mayor parte de las necesidades sociales, varían de acuerdo a los tiempos y las ideologías que, en un determinado momento histórico, logran crear consensos.

De acuerdo con lo anterior, el evaluar las obligaciones y necesidades de un Estado y su respectivo gobierno, depende del momento histórico y el contexto ideológico en el que se desarrolla. Así, no es igual la lectura que se puede hacer del Estado de los Cesares en Roma, el de la Francia post-revolucionaria o el de la extinta Unión Soviética.

Pese a lo anterior, ha sido objeto de profundas reflexiones en distintos contextos históricos la naturaleza y objetivo de las relaciones que se establecen entre el Estado y los individuos que se agrupan bajo su potestad, así como los efectos que la existencia del primero induce en los segundos.

¹ Rousseau, J.J., "El Contrato Social", p. 24.

² Ayala Espino, José; "Economía Pública, Una Guía para Entender al Estado", p. 213.

En el caso de las relaciones económicas que acompañan a la existencia de cualquier comunidad, la primera función del Estado consiste en el establecimiento de las condiciones que determinan el tipo de sistema económico que habrá de predominar. En este orden de ideas, el sistema de intercambio mercantil que perdura hasta nuestros días encuentra uno de sus principales fundamentos en el reconocimiento, por parte del Estado, de los derechos de propiedad de los agentes.

El reconocimiento de la capacidad de los agentes para poseer bienes o cualidades susceptibles de ser intercambiados en el ámbito denominado mercado, ha permitido el desarrollo de un sistema económico basado en el supuesto de que la libertad de los agentes para maximizar su beneficio particular, dentro de los límites que hacen posible la acción colectiva y que son definidos y vigilados por el Estado, redundará en la maximización del beneficio de la sociedad en su conjunto.

Pese a las virtudes y la eficiente distribución de los satisfactores que se le atribuye a los mecanismos del mercado, estos son incapaces de proveer la totalidad de los satisfactores que demanda y requiere la sociedad, determinándose así la necesidad de que el Estado complemente al mercado mediante la provisión de algunos bienes y servicios, así como en la aplicación de las medidas que permitan, por un lado, hacer funcionar de manera correcta los mecanismos de los mercados y, por la otra, distorsionar los resultados del libre juego de la oferta y la demanda a favor de aquellas actividades o grupos de individuos que se consideren socialmente pertinentes.

Del mismo modo, las decisiones que el Estado tome o deje de tomar en materia de regulación, financiamiento compulsivo o producción y distribución de bienes y servicios, puede generar efectos importantes en las decisiones y el comportamiento de los agentes individuales. Dada la importancia que la actuación del Estado tiene en el sistema económico en su conjunto, no es de sorprender que diversos estudiosos de la ciencia económica hayan analizado la función del Estado en la economía.

Ya en el Siglo XVIII, Adam Smith³ trató de definir el campo de acción del Estado de manera clara, restringiendo su acción a la defensa, la moneda, la hacienda pública y la diplomacia. Sin embargo, es importante mencionar aquí que, si bien las funciones que menciona Smith son de carácter universal y hoy en día continúan teniendo un enorme grado de vigencia, su concepción se inscribe en el proceso de gestación de la escuela clásica de pensamiento económico, misma que propugnó, en términos generales, por la presencia de un “estado mínimo” donde las funciones gubernamentales deben restringirse a las tradicionales: vigilancia del cumplimiento de la leyes, protección de los derechos de propiedad, defensa y seguridad nacional; en consecuencia, esta concepción del Estado se remite al mantenimiento y la promoción de las libertades y la competencia como condiciones indispensables para alcanzar la maximización de la utilidad individual y, por medio de esta, la de toda la sociedad.

Conforme la corriente principal del pensamiento clásico se fue desarrollando, llegó a revestir un poder e influencias muy considerables; ya fuera por la obediencia al status-quo o en virtud del estado alcanzado por el conocimiento en la materia. Sin embargo, esta escuela de pensamiento no desarrolló un cuerpo de pensamiento propio sobre el Estado, relegándole a la mera aportación de las condiciones sociales y jurídicas que hacían posible el juego de las fuerzas del mercado⁴.

El pensamiento clásico constituyó la noción aceptada de la vida y los fenómenos económicos, y en consecuencia, de la manera en que operaron distintos Gobiernos hasta entrado el Siglo XX, logrando que las aspiraciones privadas que se adaptaron a esta concepción del “contrato social” y la sociedad misma. Pese a lo anterior, en todos los países industriales donde predominaba el pensamiento clásico, se originaron críticas a la manera en que dicha tradición interpretaba a la realidad.

³ Macón, Jorge; “Economía del Sector Público”, pp. 25-26.

⁴ Ayala Espino, José; “Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado”, pp. 55-67.

Entre los disidentes se encontraban aquellos quienes cuestionaron las relaciones de poder, las motivaciones humanas y el comportamiento asociado con la existencia de la propiedad privada, quienes fueron conocidos por el nombre de "socialistas".

En este sentido, de la amplia gama de pensadores aglutinados bajo el espectro ideológico considerable como pensamiento socialista, fue el alemán Karl Marx quien logró llegar a alturas intelectuales muy por encima del común denominador para su época.

El pensamiento de Marx⁵ giró en torno a tres líneas principales: a) el poder como un factor ineludible de la vida económica cuyo origen residía en la mayor posesión de bienes naturales propia del capitalista, y que era resultado de un proceso de evolución histórica escalonada; b) el sistema capitalista como generador de extraordinarias desigualdades en la distribución del ingreso, resultado de una desigual distribución del poder; y c) la crisis como una característica inherente al sistema capitalista, pues éste requiere de la existencia de un "ejército industrial de reserva".

Las ideas de Marx permitieron la gestación de un nuevo concepto de Estado en el que el pacto social se resolvía a favor de una posesión comunitaria de los bienes de producción, en el entendido de que la acción colectiva de una sociedad en donde no existieran conflictos de clases, permitiría una mejor y más justa asignación de los recursos en la sociedad. Dicho esquema de acción colectiva requería de una activa participación del elemento supraindividual para la resolución de los problemas relacionados con las esferas de la producción y distribución de los distintos bienes y servicios requeridos por los agentes.

Curiosamente, esta concepción del Estado no llegó a triunfar en los países industriales para los que fue concebida, sino que lo hizo donde predominaban los regímenes feudales remanentes

⁵ Galbraith, J.K.: "Historia de la Economía", pp. 141-154.

del Siglo XIX, como la Rusia zarista o China, o en países latinoamericanos de profunda tradición caciquil, donde, al contrario de las predicciones de Marx, el tamaño del Estado no fue reduciéndose una vez que el "proletariado" llegó al poder.

Dada la complejidad y la variedad de acciones que se desarrollan de manera automática en el ámbito del mercado para hacer concurrir a los esfuerzos de los distintos agentes individuales en las tareas de producción, distribución y consumo, el Gobierno en los países de régimen socialista tuvo que instituir esquemas administrativos que permitieran hacer las veces de mercado, con el fin de lograr planificar los distintos procesos económicos y dotar a sus gobernados de los requerimientos que la administración gubernamental considerara necesarios para el desarrollo de sus actividades. Los sistemas de administración pública descritos, redundaron en un crecimiento desbordado de la burocracia y del aparato gubernamental que terminó por ser insostenible económicamente y que, en la mayor parte de los casos, implicó el regreso de dichas sociedades a esquemas de mercado.

Sin embargo, sería injusto pretender que el pensamiento y la vida económica en los países más industrializados resultaron inmunes al influjo del pensamiento marxista, pues en contra del empobrecimiento de las clases obreras y otras penalidades del capitalismo descritas por Marx, el sindicalismo logró, muchas veces bajo el cobijo gubernamental, desarrollarse y fortalecerse en la mayoría de los países con mayor vocación por los mecanismos del mercado; del mismo modo, el establecimiento del llamado "estado de bienestar" logró importantes conquistas sociales que atemperaron, e incluso extinguieron, el ímpetu revolucionario asociado al marxismo.

El concepto de "estado de bienestar"⁶ alude, en sentido estricto, a un concepto esencialmente político y moral que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales. Si bien su aparición puede rastrearse hasta el gobierno de Bismarck en Prusia (hoy Alemania) como

⁶ Ayala Espino, José; op.cit. página 2, pp. 28, 193-196.

un mecanismo de defensa aprobado por el Reichstag para evitar cualquier intento de revolución socialista, su despegue puede situarse en la respuesta que brindó a la Gran Depresión de 1929 y en las manifestaciones más agudas de la depresión, en la forma del llamado "New Deal".

La instauración del "estado de bienestar" supone un límite a la libertad de acción de la propiedad individual y la iniciativa privada en su conjunto al imponer límites a sus derechos de propiedad; sin embargo, se reconoce que su logro más importante fue constituirse como una forma de pacificación social basada en los siguientes principios: a) la obligación que asume el Gobierno, de manera explícita, de apoyar a aquellos que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado; b) el reconocimiento, explícito y legal, de los sindicatos como interlocutores de la negociación colectiva.

El estado de bienestar no desarrolló una teoría económica propia, sino que tomó la base de su cuerpo teórico del pensamiento del economista inglés John Maynard Keynes. En el ámbito de la economía pública, el gran aporte de Keynes fue su modelo simple de determinación del ingreso, así como los efectos acelerador y multiplicador del gasto público; Keynes supuso que la manipulación de la demanda agregada, a través de inyecciones discrecionales de gasto público, permitiría remontar la fase depresiva del ciclo económica. En términos generales, a raíz de las aportaciones keynesianas, el consenso más generalizado giró en torno a una participación activa del Estado como impulsor de la actividad económica⁷.

El estado de bienestar adoptó distintas formas en distintos países, de acuerdo tanto con la combinación de factores como los arreglos sociales específicos, la orientación de prestaciones, el mercado de trabajo y las características concretas de cada uno de los países. Sin embargo, a pesar del éxito que logró alcanzar, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, dicha concepción de Estado entró en estado de crisis caracterizado por shocks en los procesos de gobernabilidad y

⁷ Galbraith, op.cit. pp. 241-258.

legitimidad, así como crisis fiscales; situaciones que le llevaría a su desmantelamiento y acercaría a los distintos gobiernos a esquemas más próximos a la existencia de estructuras gubernamentales con una participación económica más acotada.

Una de las formas particulares que adoptó el estado de bienestar fue la aproximación al concepto de "estado desarrollista"⁸. El estado desarrollista obedece a una línea de pensamiento, muy difundida en América Latina durante los años de Raúl Prebisch al frente de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), basada tanto en el pensamiento keynesiano como en el de la nueva escuela de New Cambridge, que hace hincapié en el logro del crecimiento económico como medio para lograr el desarrollo, mismo que sólo es factible por la vía de una activa intervención fiscal del Gobierno en la economía. Esta línea de pensamiento logró un gran eco entre los gobiernos de Latinoamérica, hasta que la "crisis de la deuda" de los años ochenta forzó un replanteamiento de la política económica y de la intervención del Estado en la economía.

En términos generales la obra de Keynes era, eminentemente, un tratado relativo a la crisis de 1929 y, como tal, trataba los problemas del desempleo y la caída de los precios, poniendo poco o ningún interés en el fenómeno de la inflación o en los aspectos microeconómicos de la fuerte presión a la alza de los convenios salariales sobre los precios, y reciprocamente, del aumento de los precios y del costo de la vida sobre los salarios que se turnó predominante en el ocaso de la década de los setenta⁹.

En el contexto de un constante aumento en el nivel de precios, y ante la falta de instrumentos en la ortodoxia keynesiana para enfrentarlo, se hizo necesaria la búsqueda de un replanteamiento en la forma en la que el Gobierno podía intervenir para ayudar a revertir los momentos álgidos de la economía.

⁸ Ayala Espino, José; op.cit. página 2, pp. 29.

⁹ Galbraith, op.cit. pp. 291-307.

En este sentido, el cúmulo de experiencias que conforman a la ciencia económica ya había asimilado que el mercado por sí mismo es proclive a caer en crisis agudas, como la de 1929, pero también existía consenso sobre la necesidad de encontrar formas novedosas de intervención estatal que no atentaran contra la salud de las finanzas públicas y generaran las menores distorsiones posibles en el mercado, por lo que la utilización de la política monetaria para hacer frente al fenómeno inflacionario cobró fuerza.

Milton Friedman¹⁰, principal expositor de la economía monetarista y fuerte defensor del mercado competitivo clásico, especialmente en los aspectos micro, se convirtió en la nueva vanguardia en materia de política económica.

La principal contribución de Friedman a la economía pública ha sido poner en evidencia la importancia de la regulación monetaria sobre los precios, en virtud de una cierta ineficiencia por parte de la política fiscal. De acuerdo con su teoría, al cabo de unos meses los precios terminan por reflejar los cambios en la oferta monetaria, de modo que si el Gobierno ejerce un control efectivo sobre la oferta monetaria el nivel de precios tiende a mantenerse estable.

La aplicación de la política monetaria a partir de los años ochenta en los Estados Unidos y en mucho de los países más desarrollados, significó una considerable disminución en el gasto de sus respectivos gobiernos y un aumento en las tasas de interés, lo que a su vez se significó como un freno al dinamismo de la actividad económica, en virtud de una disminución de los gastos de inversión financiados a través del crédito y por el retiro del componente de gasto público. Si bien el efecto restrictivo ocasionado por el aumento de las tasas de interés lograba abatir al proceso inflacionario, dicho abatimiento se daba en virtud de una reducción de la actividad económica y un indeseable aumento en el nivel de desempleo.

¹⁰ Galbraith, op.cit. pp. 296-307.

Para el caso de los países con niveles de desarrollo menores quienes, en concordancia con la interpretación del pensamiento keynesiano predominante hasta la década anterior, habían recurrido al expediente de la contratación de deuda con el exterior para impulsar su proceso de desarrollo, el aumento de las tasas de interés en los países más poderosos económicamente, aunado a un fortalecimiento del dólar frente a otras divisas, la existencia de estructuras productivas nacionales ineficientes y débiles sistemas fiscales, elevó los niveles de deuda externa hasta hacer imposible el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos con el exterior, desatando el lamentable episodio conocido como "crisis de la deuda".

La crisis de la deuda de los años ochentas, reflejó una crisis en la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo, siendo ésta una experiencia compartida, en términos generales, por toda América Latina y adoptada por el cúmulo de experiencias que conforman el haber del conocimiento de política económica en el mundo.

En consecuencia, la reorientación del desarrollo giró en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio estructural en la economía que parece irreversible a favor de una intervención estatal menor y mucho más selectiva; observable especialmente en el régimen fiscal en donde el mantenimiento de un estricto equilibrio fiscal y cierta asepsia en el manejo de las finanzas públicas se han convertido en un común denominador a nivel internacional.

Fenómenos paradigmáticos, como es el caso de la globalización, entendida como la mayor interacción comercial y financiera en virtud de los avances alcanzados en materia de telecomunicaciones, se presenta como un nuevo esquema para acceder a un mayor dinamismo en la actividad económica e, incluso, mayores y mejores niveles de desarrollo; pero el logro de dichos objetivos requiere de ciertas condiciones para acceder al total de su potencialidad.

La globalización implica un proceso de apertura comercial que permite a los distintos países explotar sus ventajas competitivas, con el fin de lograr la mayor generación de divisas, en virtud de una redistribución interna de sus relaciones productivas encaminada a dedicar mayores recursos a las actividades más rentables en el contexto internacional.

Al mismo tiempo, el proceso de globalización conlleva un mayor movimiento de los flujos de capital, tanto productivo como de cartera, entre los distintos países que obliga a un manejo sano y transparente de los indicadores macro, a fin de no despertar mayores susceptibilidades entre la comunidad financiera internacional. El proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero a corto plazo.

El contexto de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales significan nuevos desafíos. En su conjunto, ambas vertientes, cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como regionalismo abierto¹¹, contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular.

En este sentido, el nuevo consenso apunta por la preferencia a un Estado encaminado, por un lado, a la generación de estabilidad en las variables macroeconómicas y, por el otro, a promover esquemas de igualación de oportunidades para el desarrollo del capital humano, el fomento de las actividades productivas y la regulación del buen funcionamiento de los mercados¹². Desde esta perspectiva, el Estado debe utilizar sus instrumentos de política no como el “motor” por excelencia de la actividad económica, sino el medio que brinda la estabilidad suficiente para que la iniciativa privada realice inversiones y cumpla con su función social.

¹¹ CEPAL, Información en sitio web.

¹² Chávez Presa y Gabriel Budebo; “Logros y Retos de las Finanzas Públicas en México, pp. 5.

Lo anterior no exime al Estado de su responsabilidad para con los sectores de la sociedad menos favorecidos, ni de la necesidad de que éste atienda los vacíos que, por factores tan diversos como la información asimétrica o la falta de rentabilidad, son ignorados por la mecánica de los mercados.

Es importante señalar que, sea cual sea la organización que se adopte a raíz del "pacto social" entre los individuos de la comunidad, esta se encuentra en buena medida determinada por una cierta estructura económica que le brinda factibilidad. Más allá de la dirección en la causalidad que se establece entre el marco legal resultado del pacto y las relaciones económicas que permiten la producción, la distribución y el consumo, resulta indudable que debe existir coherencia entre éstas, pues de no darse así resulta previsible un conflicto en cualquiera de los dos ámbitos, tanto el social como económico, que forzará la realineación de ambos. Así pues, es necesario señalar que para los fines del presente trabajo se aborda preferentemente al Estado a partir de las relaciones económicas que le son propias, aunque en determinados momentos también se presta atención a algunos aspectos del marco legal que lo hacen posible.

I.1. EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ECONOMÍA

Abordar el tema de las relaciones que se establecen entre los ciudadanos de un determinado país, su Gobierno y el concepto de Estado en su acepción amplia, es ciertamente una cuestión confusa que requiere de un ejercicio de definición de la terminología a emplearse, con la intención de hacer de la utilización de ésta lo más precisa posible.

En este sentido, es común observar como el término Estado suele utilizarse, por gente de todos los estratos económicos y con diferente preparación académica, para referirse a la autoridad pública que les obliga a la realización de algo que, de manera voluntaria no harían; asimismo, es frecuente descubrir

que el termino Estado es utilizado como sinónimo de Gobierno. Desafortunadamente, ambas aplicaciones resultan imprecisas, pues únicamente consideran ciertas actividades o componentes del Estado, sin llegar a apreciarle en su dimensión real.

El concepto de Estado encuentra su principio en la naturaleza misma del hombre, quien muestra una marcada vocación por vivir en sociedad con sus semejantes en un espacio geográfico determinado. De dicho, aparentemente simple, comportamiento se desprende el entendimiento del hombre como concepto por el hombre mismo, como un ser político (*zoon politikón*), y de la vida social como el origen básico del ser y el acontecer de la cultura humana.

A fin de precisar lo anterior, es importante aclarar que el término político, en el presente caso, está haciendo referencia a la interrelación social en sí; pues así entendido, lo político engloba todo aquello que hace posible la vida del hombre dentro de su entorno social y que dan paso a la acción colectiva.

En la medida que el hombre comienza a asentarse en un territorio determinado con otros individuos similares a él, la vida social surge y la comunidad primitiva incrementa el número de sus integrantes, se complica, haciendo necesario el surgimiento de mecanismos y figuras que le den cierto sentido.

Dichas figuras se dan inicialmente en el entorno familiar, en donde la figura del *pater familia* y la existencia de ciertos tabúes primitivos, permiten el establecimiento de un principio de autoridad y una primera aproximación a la ética social y la vida política.

Conforme dichas estructuras simples se desarrollan y adquieren mayor grado de complejidad, la ética y la vida política trascienden el entorno familiar, se relacionan con otros núcleos familiares semejantes, se retroalimentan y comienzan a crear valores compartidos en un entorno más amplio y con una composición más heterogénea.

Este proceso de retroalimentación y agregación de "familias" con rasgos étnicos preferentemente semejantes, hace obsoleto el código de comportamiento basado en conjeturas mítico-religiosas propio de las familias originales, resultando la aparición de un nuevo código de conducta válido para toda la comunidad, que recoja los principios fundamentales del código primitivo para institucionalizarlos en una norma jurídica que posibilita la vida y la convivencia del hombre dentro de una sociedad política ordenada.

De esta manera surge lo que hoy se conoce como Derecho Positivo. A decir de Aurora Araniz¹³ el Derecho Positivo "...procede de un ensanchamiento de las familias, que para subsistir transformarán los principios generales de la *consuetudo* tradicional del pueblo, en derecho técnica y formalmente elaborado". Con el surgimiento del derecho positivo que, a diferencia de las normas de conducta meramente religiosas o éticas, es de observancia forzosa al interior de la comunidad, se establece la infraestructura del andamiaje institucional sobre el que se asientan las formas de gobierno que trascienden la mera imposición de la voluntad por la coerción y la fuerza.

En este sentido, y al margen de las diferentes sistemas políticos y de gobierno adoptados de manera peculiar por cada sociedad, existen autoridades que son comunes a cualquier de éstas. La primera es, precisamente, el Derecho Positivo.

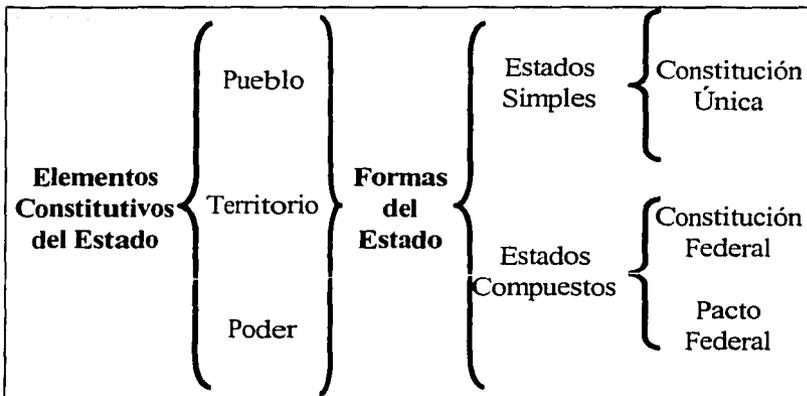
Con el surgimiento del Derecho Positivo se establece el primero de los principios de autoridad medulares para la vida al interior de las sociedades más evolucionadas y complejas, pues se deja atrás los patrones de conducta basados en la excepcionalidad del juicio subjetivo y se sienta el marco regulatorio objetivo y explícito al que se ciñe la sociedad.

Resultado de la instauración del Derecho Positivo, emana un segundo principio de autoridad medular para la sociedad y que se refiere a la autoridad de los gobernantes quienes, en virtud

¹³ Amaiz Amigo; "Estructura del Estado", pp. 41-59.

del establecimiento de un marco legal objetivo y aceptado por el conjunto de la comunidad, gozan de una legitimidad institucional que trasciende el ejercicio del poder basado en la coerción o el uso unilateral de la violencia.

La autoridad de los gobernantes encuentra dos ámbitos de acción. El primero de éstos se restringe al espacio geográfico que ocupa el pueblo, y dentro del cual es válido el Derecho Positivo del que emana la autoridad del gobernante, comúnmente denominado como territorio.



Fuente: Elaboración propia en base a Arnaiz Amigo

De manera paralela al ámbito interno al que ya se ha hecho referencia, existe un ámbito externo en donde el Derecho Positivo del Gobierno pierde su validez y en donde este último se enfrenta a autoridades similares a sí mismo que cuentan con sus propios territorios, pueblos y derechos positivos.

Ante la imposibilidad de lograr un Derecho Positivo universal que rija entre los distintos gobiernos, se establece como base de las relaciones entre estos el principio de *pacta sunt servanda* mediante el cual cada uno de los distintos gobernantes se

compromete a atenerse a lo pactado con otro u otros gobiernos, respetando el ámbito de acción interno de cada uno de los gobierno o soberanía. De esta manera surgen las relaciones contractuales de soberanía a soberanía.

Una vez logrado el reconocimiento del resto de los gobiernos, la comunidad primitiva ha logrado evolucionar y desarrollar el complejo andamiaje institucional que permite el surgimiento del Estado, en virtud de la interrelación normada de el pueblo y la autoridad soberana en un territorio propio.

De acuerdo con Bodino, el Estado es “un conjunto de familias y sus posiciones comunes gobernadas por un poder soberano según la razón”. De acuerdo con Arnaiz¹⁴ el concepto del Estado se refiere a “...la agrupación política específica y territorial de un pueblo, con poder jurídico para establecer el bien común”. Desprendido de la explicación de la génesis y definición del Estado, se acuña el termino de Gobierno como la institucionalización del poder soberano del Estado, quien se sirve de aquél para la consecución de las prerrogativas que el pacto social le impone.

Pese a que los componentes constitutivos del Estado son inherentes a él bajo cualquier circunstancia, sus instituciones y formas han variado a lo largo del tiempo. A raíz de la separación de la Iglesia y el Estado y la firma de la paz de Westfalia surge lo que se conoce como “Estado Moderno”.

El Estado Moderno se caracteriza por la efectiva separación de la administración gubernamental de la Iglesia, el reconocimiento explícito del concepto de soberanía, la preeminencia de las libertades, la representación política de los ciudadanos, la división de poderes al interior del Gobierno y la aceptación de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

Si bien es cierto que el catalogar a dichas características como las del Estado Moderno resulta, por decir lo menos, una visión sumamente occidentalista, esta visión resulta importante pues,

¹⁴ Arnaiz Amigo, op.cit. p. 92.

más allá de los experimentos sociales con enormes costos en vidas humanas realizados durante el Siglo XX, como los regimenes comunistas y fascistas, y los indicios de una recomposición geopolítica basada en bloques culturales que no necesariamente comparten los valores culturales del Estado Moderno¹⁵, es preciso reconocer que es bajo dicho esquema que se ha venido desarrollando el mundo en el hemisferio dentro del cual se inscriben América, Latinoamérica y México. Asimismo, es necesario partir de un base común para poder ubicar en su debida perspectiva los cambios en la manera de actuar del Gobierno emanado del Estado Moderno y entender los supuestos y los límites de su conducta.

En ese sentido, y adscribiendo al Gobierno dentro del Estado Moderno, es pertinente señalar que la citada división de poderes se refiere a la existencia de un Poder Legislativo quien, en virtud de su naturaleza representativa de la ciudadanía, es el encargado de definir el marco legal y normativo imperante al interior del Estado y al que están sujetos tanto los ciudadanos como el Gobierno mismo; la existencia de un Poder Judicial muy especializado en la función de aplicar la legislación definida por el Legislativo; y, finalmente, el Poder Ejecutivo quien se encarga de conducir al Gobierno y la administración pública dentro de las atribuciones que la Ley le otorga para la consecución del beneficio social.

El Gobierno puede entenderse como el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros, que permiten a la autoridad hacerse cargo de la administración pública y de la consecución de los objetivos y metas que el pacto social le impone al Estado.

Para lograr acceder a dichos objetivos y metas, el Gobierno se sirve, tanto del capital humano como de parte del producto generado por la sociedad. De esta manera se establece la existencia de la burocracia, entendida ésta como el conjunto de ciudadanos que trabajan para el Gobierno, y el del manejo de las finanzas públicas, referido tradicionalmente al manejo adecuado del tributo que el Gobierno recibe de la sociedad en

¹⁵ Huntington, Samuel; "The Clash of Civilizations".

relación al gasto que éste ejerce por concepto de administración y de generación de los bienes y servicios que la sociedad requiere, pero que no son producidos de manera particular por los agentes.

Pese a que originalmente las funciones del Estado y de su Gobierno se limitaron al establecimiento de las condiciones para la realización de la conveniencia del hombre dentro del grupo social por la vía el establecimiento del orden y el respeto al interior del territorio y la defensa de sus intereses legítimos frente a otros Estados, poco a poco el mismo Estado tomó como parte de sus atribuciones el proveer las condiciones para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico al interior de la comunidad, así como el propugnar por una cada vez mejor nivel de vida entre los ciudadanos. De acuerdo a autores como Musgrave¹⁶ dichas atribuciones de carácter económico propias del Estado se inscriben dentro de cinco líneas de acción principales: mejorar la asignación de los recursos en la economía, mejorar la distribución del ingreso en la sociedad, lograr la estabilidad y promover el crecimiento económico, así como la regulación de la actividad económica.

| Funciones económicas del Estado | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Mejorar la asignación de recursos | Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etcétera. |
| 2. Mejorar la distribución del ingreso | Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación pública, subsidios y transferencias. |
| 3. Estabilizar y pleno empleo | Administración de la demanda y manejo de la política económica |
| 4. Promocionar del crecimiento | Políticas sectoriales: industrial, agropecuaria y comercial |
| 5. Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones | Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas a través de los poderes legislativo y judicial |

Fuente: Ayala, José; "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado", p. 55..

¹⁶ Musgrave y Musgrave; "Public Finance in Theory and Practice"

Es importante notar que si bien la contribución del Estado en la economía puede variar según el tipo de Estado del que se trate, dicha intervención se ha convertido en un aspecto común en estos en virtud de su importancia para el desempeño de la economía. En este sentido, es importante señalar la contribución del pensamiento keynesiano, pues a raíz de los escritos del economista inglés es que se puso en evidencia la capacidad del Estado, a través del Gobierno, para influir en los niveles de la actividad económica.

La intervención del Estado en la economía se sirve de distintos instrumentos, entre los que resaltan la política fiscal, la monetaria y, en casos específicos, la participación directa del Gobierno en los procesos de producción y distribución mediante la conformación de empresas de participación estatal o paraestatales.

Bajo el actual consenso en el pensamiento económico, y que es resultado de la experiencia de la crisis de los ochenta, por un lado, y del establecimiento de la globalización como estándar predominante en los patrones de comercio y relaciones mundiales, por el otro, la política monetaria se limita a garantizar el poder adquisitivo de la moneda nacional, en tanto que la política fiscal trata de hacer la recaudación lo menos distorsionante posible para incorporar los principios progresivos y de igualación de oportunidades para la población por la vía del gasto, respetando así una pulcritud en el manejo de los indicadores macro.

CAPITULO II

LAS FINANZAS PÚBLICAS

Los mecanismos del mercado pueden, dadas ciertas condiciones comúnmente denominadas "supuestos" dentro de la jerga económica, lograr que una determinada sociedad acceda al punto máximo de eficiencia en la utilización de sus recursos escasos o bienes económicos. Sin embargo, dichos mecanismos no garantizan que la asignación que se logre de los recursos sea la más conveniente desde el punto de vista social; adicionalmente, el mercado no es capaz de abarcar la totalidad de los bienes y servicios escasos que requiere la sociedad pues, dada su naturaleza, hay algunos que escapan de la lógica del mercado. Estos últimos, dadas sus características de mayor o menor grado de no exclusión y no rivalidad en el consumo son denominados como bienes públicos.

Aspectos como la necesidad de compatibilizar la eficiencia del mercado con los objetivos comunes que la sociedad se ha fijado, así como la existencia de bienes públicos, la necesidad de garantizar el régimen de propiedad, la administración de las externalidades y la regulación de los monopolios, hacen que el mercado *per se*, sea insuficiente para regular las relaciones económicas de los participantes en la economía, haciendo necesaria un cierto grado de obligada participación por parte del sector público.

Sin embargo, la participación del sector público en la economía no puede ser indiscriminada pues, así como hay "fallas de mercado" que la hacen necesaria, también existen "fallas de gobierno"¹⁷, relacionadas principalmente a las distorsiones en los mercados, la limitada información a disposición del Gobierno, los ciclos políticos y efectos como el Modelo de

¹⁷ Stiglitz, Joseph: "Economía del Sector Público", pp. 12-32.

Niskanen¹⁸, entre otros, que impiden un control efectivo de la burocracia y limitan los alcances de la participación del Gobierno en la economía.

En este sentido, la adecuada participación del Gobierno en la economía es una condición imprescindible para el buen funcionamiento de los mercados y, en consecuencia, de la sociedad en general. El grado en que se dicha participación y sus mecanismos, son tradicionalmente un punto de desencuentro de los distintos espectros de pensamiento político y de teoría económica.

Dada la naturaleza del Gobierno, y la de los bienes y servicios con los que tradicionalmente participa en la economía, su acción no puede sujetarse al *quid pro quo* por el que se gobiernan las relaciones en el mercado, y debe buscar una manera alternativa para hacerse de recursos. Dicha manera alternativa se logra en base a la posición privilegiada del Gobierno al interior de la sociedad, que le permite recurrir a distintas formas de "financiación compulsiva"¹⁹ por medio de la cual un cierto porcentaje del producto total de la sociedad se divide a proveer al Gobierno los requerimiento que este requiere para su accionar.

En términos modernos, la financiación compulsiva conforma el sistema tributario, en tanto que el conjunto de las políticas de ingreso, gasto y deuda pública quedan referidos en el ámbito de la política hacendaria. Sin embargo, la política económica del Gobierno no se restringe al manejo de los ingresos y los egresos del sector público, sino que incluye tareas tan diversas como el establecimiento y aplicación de la normatividad que regula la actividad económica, la determinación y aplicación de las políticas monetarias, cambiaria y la de fomento, entre muchos otros aspectos.

¹⁸ Ayala Espino, op.cit. p 2, p. 342. El Modelo de Niskanen se refiere a los conflictos de intereses y de agencia-principal que se suceden al interior del sector público, ya que este no está conformado de manera homogénea y en su interior existen disintos grupos de interés que pugnan por prevendas y privilegios, así los policy-makers funcionan como principal y la burocracia, debajo organizativamente de estos, como la agencia.

¹⁹ Macón, op.cit., pp. 55-69.

Del mismo modo, hay experiencias en distintas partes del mundo de que la acción económica del Gobierno no se limita al establecimiento y aplicación de medidas de política tendientes a incentivar o desincentivar a los agentes privados, sino que participa directamente en la generación de bienes y servicios de distinta índole.

Dentro de la variedad de actividades que implica la política económica, el presente trabajo se enfoca con especial énfasis a las finanzas públicas como un factor indispensable para la viabilidad y sustentabilidad del resto de la actividad gubernamental y económica, sin que lo anterior signifique que se omitan las repercusiones del resto de los componentes de la política económica en los aspectos hacendarios.

Dicho interés parte de la concepción del presupuesto público como el reflejo pecuniario de la conformación de la sociedad, con sus distintos grupos de poder y necesidades, en un momento determinado; resultado de lo anterior, es en la manera en que el Gobierno se hace de recursos y los reparte entre la sociedad que se puede adentrar a la parte más sensible del pacto social, en donde se generan muchos de los problemas que le aquejan y en donde se pueden aplicar las medidas pertinentes para corregirlos.

En este sentido, el principal instrumento con que cuentan la política fiscal para alcanzar sus fines es el presupuesto, pues es en éste donde se establecen los ingresos y gastos del sector público en su conjunto, o una dependencia en lo particular, en un periodo de tiempo dado²⁰.

Sin embargo, es importante recordar que la función de los gastos y los ingresos del Gobierno no es únicamente su financiamiento; la conformación del presupuesto del Gobierno puede jugar un importante papel anticíclico en algunos países, además de los importantes efectos que puede significar sobre el desarrollo y las oportunidades de crecimiento en la economía, así como en las decisiones individuales de los agentes.

²⁰ Anguiano, "Las Finanzas del Sector Público en México"

Con respecto al financiamiento del Estado, se puede optar por una estrategia más o menos agresiva, pero es sólo con un Estado fiscalmente sólido es posible evitar crisis recurrentes y romper los obstáculos que impiden el crecimiento, tanto en términos absolutos como en lo que a criterios de equidad se refiere, en virtud de los efectos perversos que la debilidad financiera del Gobierno conlleva. Estos efectos perversos, a pesar de tener un fuerte sustento teórico, encuentran su mejor explicación en la experiencia histórica suscitada en distintas partes del mundo en los dos últimos siglos.

En primer lugar, un Gobierno con escasez recurrente de recursos difícilmente podrá atender de manera atinada y oportuna las llamadas fallas de mercado; del mismo modo, la falta de recursos gubernamentales impedirá la adecuada calidad y cobertura de los servicios básicos de salud y educación, evitando así contar con un acervo de capital humano productivo, en virtud de la permanencia de enfermedades evitables, del bajo nivel de capacitación y la poca capacidad para absorber adelantos tecnológicos.

La insuficiencia de recursos por parte del Gobierno se evidencia al contrastársele con la muy importante, variada y creciente gama de bienes y servicios públicos demandados por la sociedad. Dicha situación es enfrentada por medio de la celebración de un nuevo pacto fiscal tendiente a dotar de una mayor participación de los recursos generados por la sociedad al Gobierno, estrategia que implica un importante costo político y un nuevo reacomodo de fuerzas al interior del Estado o, en su defecto, mediante la contratación de deuda pública.

En este sentido, es importante señalar que la existencia de déficit fiscales no es una situación inherentemente perversa para la economía, pues en muchos de los casos dichos déficit permiten al Gobierno enfrentar las etapas recesivas del ciclo económico o realizar inversiones con un lato cociente de retorno, ya sea medido en términos financieros o sociales. Sin embargo, la existencia de diferencias importantes entre los

ingresos y los egresos gubernamentales de manera sostenida a lo largo del tiempo y en montos crecientes, evidencia la existencia de problemas estructurales en la economía que ponen en peligro su viabilidad en los años venideros.

Asimismo, la recurrente financiación de los requerimientos de gasto público por medio de la contratación de deuda interna ejerce presión sobre los recursos disponibles en los mercados financieros locales, encareciendo los préstamos a proyectos productivos de los agentes particulares e induciendo asignaciones selectivas subóptimas de dichos recursos o, en su defecto, generando una elevación en el índice de precios de la economía, lo que a su vez genera distorsiones en la asignación de los recursos, desaliento en el inicio de proyectos productivos con recuperación no inmediata de la inversión inicial y, en general, condiciones desfavorables para los agentes.

II.1 EL GASTO DEL GOBIERNO

El gasto del Gobierno (G), en términos generales puede dividirse en el gasto corriente del Gobierno (C^G), que se refiere a los gastos recurrentes de éste como son los sueldos y salarios de la burocracia y los consumibles necesarios para su operación; la inversión del Gobierno (I^G) que, como su nombre lo indica, se refiere a los gastos de capital del Gobierno incluyendo tanto la inversión física como la financiera; las transferencias al sector privado (Tr), en donde se agrupan tanto las transferencias como a los subsidios; y los intereses devengados por concepto del servicio de la deuda pública (rD^G)

$$G=(C^G+I^G+Tr+rD^G)$$

Otra manera muy común de clasificar el gasto del Gobierno (G), es simplemente hacer notar la diferencia entre el gasto corriente de éste (G^C), en donde se aglutina el consumo del gobierno (C^G),

las transferencias al sector público (Tr) y los intereses de la deuda pública y, por otro lado, la inversión del Gobierno (I^G)²¹.

$$G=(G^c+I^G)$$

Es interesante hacer notar que la composición del gasto del Gobierno se debe a diversos factores que no deben a consideración de tipo económico o incluso presupuestal, sino que se definen por cuestiones bastante más subjetivas o coyunturales, como puede ser el perfil ideológico del grupo o grupos en el poder, el tipo de Gobierno del que se trate o la capacidad de algunos grupos de presión para influir en el presupuesto de egresos del sector público.

Sin embargo, es innegable que existen condiciones bien identificadas que determinan en buena medida la composición de las erogaciones gubernamentales. De manera muy esquemática, se puede aproximar a aquellos elementos que determinan de manera importante la composición del gasto gubernamental de acuerdo a la función siguiente:

$G = f$ (prioridades, componente de deuda, restricciones, tipo de gobierno, ideología, expectativas, timing político y electoral)

En este sentido, debe tomarse en cuenta que hay evidencia empírica en el sentido de que países donde hay mucha alternancia de partidos en el poder, no existen incentivos suficientes para el mantenimiento de la disciplina fiscal y el gasto suele expandirse de manera importante, pese a que ello implique mayores restricciones presupuestales para los subsecuentes periodos gubernamentales. Asimismo, en países en donde el Gobierno está compuesto por algún tipo de coalición entre partidos, también es común observar una mayor

²¹ Sachs y Larrain, "Macroeconomía en una economía global", Cap V.

expansión del gasto, en virtud de la dificultad de lograr consenso para la aplicación de medidas de austeridad que, por lo general, implican costos políticos²². Por su parte, los países con componentes importantes de deuda contratada, dedican porcentajes importantes al pago de los intereses generada por ésta, en perjuicio de otros tipos de gasto que podrían tener mayor efecto en las condiciones de vida de la sociedad.

En virtud de lo anterior, se observa que en sistemas de Gobierno no totalitarios la determinación de la política de gasto gubernamental, al igual que la política fiscal en su conjunto, es el final de un proceso de negociación entre distintos grupos y no una decisión racional y optimizadora por parte de ente único. En este sentido, es importante señalar que el gasto del Gobierno no se da en un entorno aislado, sino que implica un grado importante de interacción entre el sector público y los agentes privados de la economía.

Dicha interacción ha llamado la atención del pensamiento económico, que ha desarrollado distintos esquemas teóricos para tratar de darles explicación.

Por un lado, los keynesianos suponen la existencia de desempleo involuntario de los factores de producción en virtud de la rigidez existente en los mercados, situación que permite que la política fiscal activa pueda ser empleada para influir en el nivel del producto; en tanto que el pensamiento clásico supone que existen agentes económicos que cuentan con expectativas racionales, maximizan intertemporalmente su utilidad y los precios son totalmente flexibles, por lo que la política fiscal es inefectiva para modificar directamente el nivel de demanda agregada y el producto en el largo plazo, haciendo que un aumento en el gasto público lleva a una caída en el gasto de los privados, dando lugar al llamado efecto sustitución o desplazamiento, concepto que se deriva de su nombre original en el idioma inglés "crowding out"²³.

²² Sachs y Larrain, op.cit.

²³ Sachs y Larrain, op.cit.

Tal y como suele suceder en la teoría económica, ambos puntos de vista se basan en supuestos muy fuertes que difícilmente se encuentran en la realidad como tales, por lo que la determinación de los niveles idóneos de gasto gubernamental deben hacerse en base en consideraciones mucho más pragmáticas que se sitúan en la zona intermedia entre las dos posiciones teóricas.

II.2 LOS INGRESOS DEL GOBIERNO

Por principio es importante hacer notar que, pese a que en el argot macroeconómico se denomina como impuestos al conjunto de las percepciones que recibe el Gobierno, los impuestos en su acepción más estricta son las aportaciones obligatorias que realiza el sector público a favor del Gobierno y que definen el sujeto, objeto, tasa, base, periodo y forma de pago y a los que no les corresponde una contraprestación directa. A nivel mundial, las principales fuentes de ingresos de los gobiernos son los distintos tipos de impuestos que se aplican sobre la economía.

En muchos casos, otra fuente importante de recursos públicos son lo que, en términos muy generales, se pueden considerar las "ganancias" o "utilidades" de aquellas empresas o agencias de participación estatal, aunque esto suele ser más la excepción que la norma.

Los impuestos deben entenderse como un medio y no como un fin en sí mismos, pues constituyen una herramienta para que el Gobierno pueda financiar su gasto, que es el vehículo por medio del cual podrá atender muchas de las demandas sociales y sentar la infraestructura necesaria para el suficiente y equilibrado crecimiento económico; en este sentido, y a la luz de la experiencia histórica mundial, retoma importancia el lograr un financiamiento público "sano", en el sentido de que éste no tenga que recurrir de manera recurrente a la colocación de deuda pública ni la emisión de dinero inflacionario.

El financiamiento del sector público consiste en una transferencia de recursos del sector privado al sector público, misma que debe realizarse de tal manera que minimice el costo social de los recursos transferidos, minimizando también las distorsiones en la toma de decisiones por parte de los agentes económicos. Lograr combinar la maximización de los ingresos gubernamentales con la minimización de los inconvenientes que la tributación genera a la sociedad, es una tarea compleja ya que ambas características resultan difíciles de combinar puesto que los impuestos, al ser compulsivo y no representar una contraprestación inmediata para el contribuyente, son considerados como una desutilidad por parte de los agentes individuales.

Joseph Stiglitz²⁴ señala como características idóneas de un sistema tributario las siguientes:

Eficiencia económica: Entendida en el sentido de que la recaudación debe ser suficiente y generar la menor cantidad de distorsiones en el funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Justicia: Entendida como el cumplimiento de los objetivos de equidad que persigue la acción gubernamental.

Sencillez administrativa: Entendida como el diseño y la implementación de un sistema tributario sencillo y eficaz que reduzca tanto los costos de la recaudación como los de contribución, coadyuvando así a la minimización de los incentivos para la evasión y elusión fiscales.

Flexibilidad: Entendida como la capacidad del sistema tributario para adaptarse al cambio constante del entorno económico, político y social, a fin de darle sustentabilidad.

Responsabilidad política: Entendida como la necesidad de que el sistema hacendario, en su conjunto, sea transparente en el sentido de que haya un proceso de rendición de cuentas frente a la sociedad que genera confianza entre los contribuyentes.

²⁴ Stiglitz, J. op.cit., pp.425-451.

Sin embargo dichos objetivos, pese a que todos son socialmente deseables, resultan mutuamente excluyentes; especialmente aquellos referidos a la eficiencia y la equidad, pues aquellas formas de tributación sumamente eficientes suelen tener componentes regresivos, como en el caso de los impuestos lump sum, y aquellos con una fuerte carga equitativa, suelen generar complicaciones y distorsiones que minan la eficiencia. Ante tal disyuntiva, el consenso actual parece apuntar hacia un diseño hacendario en el cual se privilegie una recaudación eficiente, dejando los componentes de justicia e igualación de oportunidades en la sociedad a la política de gasto.

Sin embargo, más allá de las apreciaciones de carácter teórico, la decisión sobre la manera en que una sociedad realiza la transferencia de recursos del sector privado al estatal, depende en buena medida del régimen de Gobierno propio de la sociedad en cuestión. En este sentido, el capitalismo implica, como resultado de crear y distribuir la riqueza a partir de la iniciativa individual y desde una institución descentralizada como el mercado, desigualdades en la distribución del ingreso y de los activos fijos entre los distintos agentes individuales que conforman a la sociedad; sin embargo, la democracia, basada en el principio de la igualdad política representada en el axioma "un hombre un voto", puede paliar esas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para todos los ciudadanos. En cada democracia la estructura social, el sistema electoral y la forma de integración de los distintos intereses determina quién y cómo paga impuestos.

Dicha capacidad del régimen político para el logro de acuerdo en aspectos económicos, en lo general, y sobre el régimen tributario, en lo particular, es interesante observar como no son los sistemas autoritarios los mejores recaudadores, sino los de carácter democrático que cuentan con legitimidad social y en donde la ciudadanía decide qué nivel de gasto requiere y vota por la tributación necesaria para lograrlo²⁵. Si bien cada pacto tributario es distinto, la expansión del sufragio y el respeto al

²⁵ Elizondo Mayer Serra; "El Reto Interno: Balance Fiscal en un Contexto Democrático", pp. 209-225.

voto históricamente ha implicado mayores impuestos pues, en sociedades pobres y desiguales, los sectores mayoritarios tienen incentivos para exigir, a través del voto, un gasto social más amplio que tiene que ser financiado vía impuestos; en este sentido, hay posiciones teóricas que consideran que los bienes y servicios que ofrece el Gobierno son una especie de "bienes superiores" que, en la medida que se incrementa el ingreso de la sociedad se incrementa el monto y la calidad de los servicios que la sociedad demanda del Gobierno²⁶.

Los impuestos (T) suelen ser clasificados como impuestos al ingreso (T_Y), aquellos que gravan la ganancia de los agentes; los impuestos al gasto (T_G), que como su nombre los indican gravan al hecho de transar por un bien o servicio; y los impuestos a la propiedad (T_{prop}) que significan un pago al Estado por el hecho de ser poseedor de un determinado bien.

$$T = (T_Y + T_G + T_{prop})$$

Asimismo, los impuestos pueden ser clasificados simplemente como directos (T directos) e indirectos (T indirectos). Un impuesto directo es aquel en el que el contribuyente indicado por la ley no puede transferirlo a otro contribuyente, sino que queda directamente afectado por él. En términos generales, se estima que los impuestos no susceptibles de ser transferidos son los gravámenes sobre el ingreso y sobre el patrimonio.

$$T = (T \text{ directos} + T \text{ indirectos})$$

Tal y como sucede con el gasto del Gobierno, la aplicación de impuestos sobre los agentes económico tiene implicaciones en su comportamiento y sobre sus decisiones de ahorro e inversión.

²⁶ Sachs y Larrain, op.cit.

Si se consideran los impuestos a suma alzada, su aplicación significa una disminución del ingreso disponible (Yd) y por tanto un potencial menor consumo en la economía, lo que puede asumir tintes contraccionistas.

A nivel microeconómico, los impuestos generan distorsiones en los precios relativos de la economía al implicar efectos en la manera en que los agentes toman decisiones en los distintos mercados. Adicionalmente a las distorsiones generadas por los impuestos en la economía, su recaudación genera una cierta pérdida neta de riqueza para la sociedad, que da lugar al llamado "costo irrecuperable de la tributación"²⁷ o "perdidas de peso muerto"²⁸ y que normalmente se asocia con el llamado triángulo de Harberger.

Sin embargo el incurrir en las pérdidas de peso muerto es un aspecto hasta cierto punto inevitable, pues no hay vida civilizada posible sin un Estado que cobre impuestos para poder financiar aquellos servicios que nunca podrán ser adecuadamente provistos por el mercado. Al determinar el grado de imposición en una economía, se debe buscar minimizar las pérdidas netas de recursos para el nivel de ingresos públicos que se busque recaudar. De manera racional, el criterio para determinar un aumento en el nivel de la carga tributaria debe cuidar que el incremento en el nivel de los impuestos sea mayor que el incremento de las ya citadas pérdidas de peso muerto.

De manera adicional a las pérdidas de peso muerto, hay otros factores que pueden afectar el proceso de recaudación de una economía determinada. Entre estos factores resalta la llamada "curva de Laffer"²⁹, ésta supone que a partir de un cierto nivel de impuestos, los incrementos en la tasa impositiva en lugar de permitir una mayor recaudación la reducen, pues abre la posibilidad a que los agentes prefieran destinar sus recursos a eludir legalmente el pago de sus impuestos o a que prefieran

²⁷ Macón, Jorge, op.cit. pp. 66-69.

²⁸ Stiglitz, Joseph, op.cit. pp. 122-125.

²⁹ Stiglitz, Joseph, op.cit. pp 155-156.

asumir el riesgo de evadir ilegalmente sus obligaciones con el fisco, lo que expresado en otras palabras equivale a decir que, en la medida en que se incrementa la tasa impositiva general para una sociedad, se generan los incentivos para que un mayor número de agentes individuales asuman los costos o los riesgos de incumplir sus obligaciones fiscales, llegando a minar la recaudación total de impuestos. En este sentido es importante advertir que dicho comportamiento por parte de los agentes individuales puede generarse no solo por un incremento ex profeso de la tasa impositiva, sino por un incremento deliberado o no de los llamados "costos de transacción" que lleven a un comportamiento de elusión o evasión por parte de los contribuyentes.

Un aspecto adicional referente a la complejidad intrínseca de financiar el accionar del Gobierno es lo relativo a su "incidencia". Es importante señalar nuevamente que el Gobierno se enfrente a una serie de limitaciones en su accionar, y que éstas muchas de las veces desvían el resultado de la acción pública de lo que era su objetivo original; en el caso de el financiamiento del Gobierno, dicha situación se observa muy claramente en lo que se refiere a la determinación de la carga fiscal, que se refiere al agente efectivamente gravado por un determinado impuesto y que puede diferir del que se buscaba cargar impositivamente al momento del diseño de la política impositiva.

Dicha diferencia entre el agente que al que se buscaba imponer de aquel que efectivamente termina contribuyendo con el fisco, se debe a problemas en el diseño de el o los impuestos que permiten que ciertos agentes puedan trasladar la obligación tributaria, generando así efectos no previstos y, en muchos de los casos, no deseados. La traslación del impuesto se puede hacer "hacia atrás" cuando repercute en una menor demanda de factores productivos, o un menor pago por estos, o se puede "trasladar hacia delante" reflejando el impuesto en el precio de venta del bien o servicio en el mercado³⁰.

³⁰ Stiglitz, op.cit. 455-457

La incidencia fiscal tiene importantes repercusiones en el diseño de una política hacendaria, pues incrementa el grado de dificultad de ésta al generar efectos no previstos que pueden afectar su "tipo impositivo"³¹. Así pues, en la medida en que determinados agentes puedan trasladar sus obligaciones fiscales, un determinado régimen fiscal podrá adquirir características progresivas o regresivas no planeadas; adicionalmente, y dado que no todos los agentes gravados por un determinado impuesto tendrán la misma capacidad o disposición para trasladar la obligación, se estarán generando distorsiones e iniquidades adicionales.

Las anteriores características sobre las implicaciones de los impuestos, en lo particular, y del sistema recaudatorio y/o tributario, en lo general, deben complementarse con criterios de justicia, equidad, eficiencia y sencillez administrativa, los cuales incluyen consideraciones de carácter técnico, normativo, legal, de economía normativa y juicios de valor, con lo que se eleva el grado de complejidad para el diseño de una estructura tributaria "óptima". En este sentido, la mayor complejidad que enfrenta el diseño de la estructura fiscal reside en el hecho de que la mayor parte de los elementos antes citados, son mutuamente excluyentes³².

II.3. LA ELECCIÓN PÚBLICA

La elección pública como escuela de pensamiento se orienta al estudio de los problemas relacionados con los procesos de toma de decisiones, así como a la aplicación, ejecución y rendición de cuentas de los distintos agentes y grupos de agentes que conforman al sector público³³.

³¹ Stiglitz, op.cit, p. 456. El "tipo impositivo efectivo" se refiere al cociente resultado de dividir el monto total del impuesto entre el ingreso total (T/Y); si el cociente es mayor para los ricos que para los pobres se dice que el tipo impositivo es progresivo y en caso de que sea menor para los ricos se dice que es regresivo, cuando es el mismo para ambos sectores se habla de un tipo proporcional.

³² Macón, Jorge, op.cit. pp. 55-74.

³³ Ayala Espino, op.cit. página 2, pp. 209-212.

De acuerdo con la teoría tradicional del interés público, el Estado es un ente monolítico, formado esencialmente por funcionarios altruistas que buscan maximizar el beneficio social. En contraste, la escuela de la elección pública sostiene la visión, un tanto más realista, de que los políticos y los burócratas son agentes racionales, egoístas y maximizadores de su propia utilidad; asimismo, considera que en el proceso de toma de decisiones del sector público intervienen tres tipos de agentes: los políticos, electos por los ciudadanos y que deben de rendirles cuentas; los burócratas, designados por los políticos y que deben de actuar conforme a las instrucciones de los mismos; y los votantes o electores, quienes son los que pagan los impuestos y que tiene el derecho de exigir a los políticos que busquen maximizar su bienestar.

Si bien es cierto que de manera rigurosa la llamada “escuela de la elección pública” no forma parte de las finanzas públicas, si tiene una importante injerencia en la conformación de éstas pues, en sociedades de corte liberal y democráticos, como es el caso que atañe al presente trabajo, los presupuestos del Gobierno reflejan un cierto arreglo institucional entre los distintos actores sociales y, en buena medida, dicho arreglo toma la forma de una elección, ya sea abierta al grueso de la ciudadanía o entre un reducido número de agentes que representan distintos los intereses sociales.

En términos generales, el pensamiento de la escuela de la elección pública parte de la suposición de que el Gobierno, en la medida que es el agente ejecutor del Estado, utiliza sus prerrogativas a favor del resto de la sociedad convirtiéndose así en una especie de “dictador benevolente”³⁴ que promueve ciertas conductas y prohíbe otras para facilitar la convivencia al interior de la comunidad, y mantener los valores y normas que dan identidad al Estado. Dichos valores y conductas deseables que promueve el Gobierno son, por lo menos en los Estados modernos desde la perspectiva occidental, un resultado del pacto social alcanzado entre diferentes grupos sociales en un momento histórico dado y del cual se desprende una “contrato”

³⁴ Ayala Espino, op.cit. página 2, pp. 25.

fundamental sobre cuya base se construye el resto de la estructura institucional que hace posible la vida y funcionamiento del Estado en sí. Dicho "contrato" fundamental se identifica, en los más de los casos, con la Constitución.

En buena medida, el establecimiento del contrato primero es logrado gracias al reconocimiento por parte de los distintos agentes sociales de que la utilidad que pueden lograr en el pleno uso de sus libertades y de manera aislada es menor a la utilidad que se logra al renunciar a una parte de sus libertades para vivir y desempeñarse dentro de una comunidad. De esta manera, se reconoce de facto el principio de la "acción colectiva" en donde se supone que las ganancias mutuas de los agentes individuales, al sujetarse voluntariamente a las restricciones de las normas de las convivencias sociales, es mayor a sus logros de manera aisladas. La disyuntiva a la acción colectiva es la anarquía que, en palabras de G. Kennan, "no es alternativa alguna"³⁵.

Al momento de optar por la acción colectiva, los agentes individuales renuncian parte de sus libertades y su potestad, a favor de un agente que se sitúa por encima de los individuos y que goza de capacidades coercitivas para sostener el pacto fundamental y que se asocia con la acción del Gobierno. Sin embargo, dicho agente supraindividual con capacidad de coerción aceptada por la comunidad, tiene un costo para los individuos que, dada la naturaleza "pública" de los bienes y servicios que provee, se requiere sea cubierta de manera obligatoria. De esta manera, la necesidad de mantener esquemas de financiación compulsiva del Gobierno es uno de los primeros y más evidentes costos de la acción colectiva.

En términos estrictamente teóricos, los bienes y servicios que provee el Estado son aquellos que el mercado no puede proveer de manera eficiente. Dichos bienes y servicios, denominados comúnmente "bienes públicos" no son provistos por el mercado en virtud de dos características principales.

³⁵ Ayala Espino, op.cit. p. 2, p. 17.

La primera de éstas, es la llamada "no exclusión en el consumo". Dicha característica se refiere a la incapacidad real, o por motivos de rentabilidad, para evitar que los agentes individuales hagan uso y disfruten de un determinado bien o servicio una vez provisto. Desde la óptica de la rentabilidad del mercado, un bien o servicios del cual no existe control efectivo sobre quién y cuando se consume, difícilmente puede ser rentable ya que es imposible o muy costoso lograr identificar a los consumidores para recuperar costos y hacerse se utilidad.

La segunda característica es la denominada "no rivalidad en el consumo". Esta característica se refiere al costo marginal nulo por el consumo de una unidad adicional del bien o producto en cuestión. Dicho de otra manera, la característica de la no rivalidad en el consumo se refiere a la existencia de bienes y servicios en los que al incorporarse un nuevo usuario o consumidor al disfrute de éste, la utilidad del resto de los usuarios no se ve afectada³⁶.

La combinación de las características antes mencionadas determinan que dichos bienes y servicios no representen utilidad comercial y, en un entorno de agentes individuales económicamente racionales y maximizadores de su utilidad, no presentan incentivos para que sean provistos de manera privada. Sin embargo, y dado que estos se consideran necesarios o deseables para la comunidad, el Estado por medio del Gobierno busca proveerlos y recuperar su costo por medio de un esfuerzo conjunto de la sociedad o, expresado de otra manera, por medio del sistema tributario que obliga a los ciudadanos al pago de acuerdo a las características y particularidades que la sociedad haya determinado.

En este punto es importante señalar que no todos los bienes que provee el sector público son "bienes públicos" en el sentido teóricamente estricto del término. En muchos de los casos el Gobierno también provee una serie de bienes y servicios que bien podrían ser provistos de manera rentable por el sector privado pero que, por consideraciones ideológicas o políticas son

³⁶ Stiglitz, Joseph, op.cit. pp. 133-159.

provistos o subsidiados por el Estado. Dichos bienes provistos por el Estado por sus virtudes para la sociedad, y pese a su rentabilidad en el mercado, se les suele conocer bajo el nombre de "bienes preferentes"³⁷.

Tanto la definición de la manera en que el Gobierno se hace de recursos como la selección de los bienes y servicios que éste provee al resto de la sociedad, deben ser legitimados por la comunidad o los mecanismos que esta haya definido para tal fin. Dicha tarea resulta sumamente compleja dada la naturaleza de buena parte de los bienes y servicios provistos por el Gobierno, ya que los agentes, que se suponen maximizadores de su utilidad individual, busquen la manera de ocultar sus preferencias a fin de beneficiarse de dicha provisión sin realizar el pago correspondiente, dando lugar a un fenómeno que se conoce como del polizón o free raider³⁸. Tal situación obliga a la conformación de un sistema de revelación de preferencias distinta a la de los precios en el mercado.

Tradicionalmente, dicho sistema de revelación de preferencias, si bien es compatible con los principios de liberalismo políticos y el esquema democrático en el que se basa prácticamente la totalidad de las sociedades occidentales, presenta algunos problemas como es el caso de la paradoja de Condorcet, la ley de Director, la llamada tiranía de la mayoría o el fenómeno de log-rollin³⁹. Pese a las citadas observaciones teóricas, el sistema de revelación de preferencias por medio de votaciones, ya sean universales, indirectas o cualquier otra forma definida por la sociedad, se nos presenta como la mejor manera de complementar los mecanismos de revelación de preferencias que ofrece el mercado y que es compatible con el esquema político predominante.

Una vez definida la composición de la canasta de bienes y servicios a proveer por parte el Gobierno, la escuela de la elección pública identifica una serie de factores y fenómenos

³⁷ Macón, Jorge, op.cit. p. 34.

³⁸ Stiglitz, Joseph, op.cit. pp. 162-192.

³⁹ Ayala Espino, op.cit. página 2, pp. 209-238.

que pueden influir para que su provisión y efectos no sean los esperados. Por principio, el Gobierno no está compuesto de manera uniforme y en su interior se sitúan grupos de agentes con intereses diversos y en muchos de los casos divergentes. De acuerdo con el modelo de Niskanen⁴⁰ la burocracia, entendida como los individuos que trabajan para el Gobierno pero que son distintos de los políticos que son quienes definen las políticas a seguir, son al igual que el resto de la comunidad agentes con un comportamiento racional y maximizador de su propia utilidad, y que en consecuencia buscan utilizar las políticas de provisión de bienes y servicios definidas por los políticos, entendidos como los “hacedores de política” o policy makers, en su propio beneficio generando así -un problema de agencia-principal entre el Gobierno (principal) y los burócratas (agencia)⁴¹.

Por su parte, los hacedores de política no se encuentran disociados de los que es la vida social y, en la medida en que lo anterior se cumple, están sujetos a prejuicios, preferencias y presiones que pueden sesgar sus preferencias al momento de optar por una u otra canasta de bienes y servicios a proveer por parte del Gobierno. En este entorno es que se presenta el fenómeno de “búsqueda de rentas” o rent-seeking⁴² por parte de grupos de interés, tanto al interior del Gobierno como del sector privado, que buscan beneficios al presionar o influir en las decisiones del Gobierno.

De esta manera, se explica en buena medida la presencia de factores extra económicos en la definición de los presupuesto de ingresos y gastos del Gobierno en sus distintos niveles e instancias. Dichos factores cuya incidencia, previsión y corrección caen dentro del ámbito de la política institucional, aunados a las características económicas, históricas, políticas y legales de una sociedad en particular son los que permiten abordar las características de sus sistemas de finanzas públicas y, junto con la teoría expuesta en materia de finanzas públicas

⁴⁰ Ayala Espino, op.cit. página 2, p. 342.

⁴¹ Ayala Espino, op.cit. página 2, pp. 91.

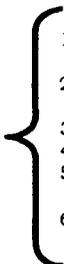
⁴² Ayala Espino, op.cit. página 2, pp. 214 y 246.

son las que permitirán acceder al análisis de la incidencia de los ingresos gubernamentales relacionados con el petróleo en la conformación del sistema fiscal en México que ocupa al presente trabajo.

II.-4. LAS CUENTAS NACIONALES EN MÉXICO

Una definición adecuada del sector público es indispensable para contrastar, la mayor o menor validez y/o generalidad de los modelos abstractos para explicar los mecanismos que explican la expansión o retracción del Estado. Idealmente, la definición del Estado debe consistir en las operaciones consolidadas del gobierno central con el resto de la economía y el mundo; debería incluir las operaciones del gobierno central, estatal y local, y los organismos internacionales o gobiernos de otros países, excluyendo todas las transacciones entre diferentes niveles de gobierno. Desafortunadamente los sistemas de información estadística disponible no permiten tener esta amplia visión del gobierno. Las estadísticas más comunes están referidas al gobierno central y, en consecuencia, los análisis basados en ellas reducen el ámbito de acción del gobierno

Definiciones
del
Sector
Público

- 
1. Uso de recursos por el Gobierno
 2. El nivel del gasto del Gobierno
 3. El déficit público
 4. La propiedad pública
 5. Las áreas económicas que controla el Gobierno
 6. La producción pública

Fuente: Ayala, "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado",

No existe una definición del sector público unánimemente aceptada, en realidad, pueden construirse distintas definiciones, ello depende de las necesidades de análisis y de la información disponible. Existen seis maneras básicas de definir al sector público de acuerdo a las variables que se incluyan y al grado de cobertura o generalidad que se adopte.

En el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)⁴³ considera al sector público como aquel que está conformado por el Gobierno General y las llamadas empresas públicas. La separación del sector público en estos grandes agregados obedece al análisis de las características económicas de cada dependencia y en su situación jurídico administrativa. En este sentido, es importante definir lo que se produce, la forma de financiamiento, el mecanismo para distribuir la producción, así como la organización, ya que dentro del sector público las dos grandes categorías de producción son la de servicios sociales y comunales administrados por el Gobierno y la producción de bienes y servicios generados por las empresas públicas.

El Gobierno Central, en la definición del INEGI, es el que se caracteriza por proporcionar una variada y amplia gama de servicios de carácter social y comunitario, que se entregan a la sociedad gratuitamente o a través del pago de cuotas simbólicas. Ejemplos típicos de tales servicios son la administración de justicia, la seguridad pública, la defensa nacional, las acciones de los órganos del legislativo y el ejecutivo, la generación y distribución de información y los servicios de educación, médicos y de asistencia social.

La producción efectuada por las entidades gubernamentales se financia principalmente con recursos presupuestarios como son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y créditos, aunque también se hace uso de otros recursos extrapresupuestarios como las transferencias del Gobierno Federal a las entidades federativas.

⁴³ INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público".

Desde el punto de vista institucional, el Gobierno General está conformado por el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados productores de servicios similares a los del Gobierno, los Gobiernos Estatales y Municipales, y las Instituciones de Seguridad Social. En el Gobierno Federal se incluye a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus distintos órganos centralizados, desconcentrados y fondos y fideicomisos cuyo fideicomitente único es el Gobierno Federal y que realizan actividades semejantes a los del Gobierno.

El Gobierno del Distrito Federal comprende las dependencias gubernamentales y las delegaciones que abarca el presupuesto de esta entidad, y forma parte del Gobierno Central por constituir una extensión del Ejecutivo Federal. En los Gobiernos Estatales están comprendidos los 31 estados de la República y los centros estatales de enseñanza superior como las universidades y tecnológicos. Los 2,427 municipios registrados como tales en el país para el 2000, quedan en la categoría correspondiente a los Gobiernos Municipales.

Bajo la denominación de Organismos Descentralizados se incluye a todas las entidades del Gobierno Federal que en general se dedican a la atención de algún sector o campo de estudio en particular, como son la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, entre otros. A la Seguridad Social se integran el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por su parte, en el conjunto denominado Empresas Públicas están consideradas las entidades públicas (organismos descentralizados, empresas de participación social mayoritaria, fondos y fideicomisos y unidades administrativas gubernamentales) que se dedican a producir bienes y/o servicios cuyo destino es su venta en el mercado.

La producción de las empresas públicas generalmente se realiza en condiciones técnicas y de organización que son semejantes a las de las empresas privadas y financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías o la contratación de los servicios que ofrecen; sin embargo, existen casos en que dichos ingresos no alcanzan a cubrir los costos de estas empresas y se convierten en candidatos para recibir transferencias, subsidios y/o aportaciones por parte del Gobierno. Estas características hacen que las empresas públicas, además de su carácter de unidades económicas, tengan la calidad de instrumentos de política económica.

La cobertura de las Empresas Públicas comprende entidades con distinta naturaleza jurídico-administrativa, pero que al ser analizadas desde el punto de vista de la actividad productiva, cumplen con los criterios de contabilidad nacional para clasificarse como empresas públicas. Así, quedan incluidos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional del Agua y las sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria. Dichas empresas de participación estatal mayoritaria están definidas por una aportación del Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal u organismo descentralizado, superior al 50% de su capital social, o que al Gobierno Federal le corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno.

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA

III.1. El Estado y el Gobierno en México

La concepción preponderante sobre la naturaleza y la acción del Estado, así como de su Gobierno, no ha sido homogénea desde la proclamación de México como Nación independiente. Desde la consolidación del movimiento insurgente, el país sufrió una serie de luchas intestinas entre las fracciones denominadas como “liberales” y “conservadoras” de la sociedad mexicana que buscaban el establecimiento de sus criterios en el seno del naciente Estado y el Gobierno mexicano.

A mediados del siglo XIX la correlación de fuerzas entre ambas fracciones terminó por favorecer a la fracción “liberal” y en 1857 se promulgó una Constitución acorde a los intereses de los propietarios privados, misma que sentó condiciones favorables para que estos incrementaran sus posesiones y su importancia como actores del crecimiento económico y del desarrollo nacional.

Es importante señalar que la Constitución de 1857 se inscribe ideológicamente en la tradición del pensamiento liberal lockeano, donde la existencia de derechos individuales, incluidos los derechos de propiedad, son considerados “derechos naturales”⁴⁴ y, como tales inherentes a los individuos y previos al surgimiento del Estado, por lo que su uso y disfrute de una determinada pertenencia corresponde de manera primogénita a su poseedor. La anterior concepción significó una modificación sustancial con el régimen jurídico prevaleciente desde el dominio español y que prevaleció durante los primeros años del México independiente, donde la propiedad final de posesiones tan fundamentales como es el caso de la tierra, correspondía en última instancia al Estado para su potencial utilización en beneficio de la comunidad.

⁴⁴ Amaiz Amigo, op.cit, pp. 47-50.

Del mismo modo, los principios estipulados por la Constitución de 1857 afectaron a dos instituciones fundamentales de la vida social en el México independiente, como fue el caso de la enajenación de los bienes de la Iglesia y la afectación a la propiedad comunal, al promover los derechos de propiedad individuales.

Pese al establecimiento de un marco legal y normativo de marcada tendencia liberal, influenciado por la tradición anglosajona, la debilidad institucional resultado de años de luchas y marcadas desigualdades entre grupos de la sociedad prevaleciente a finales del siglo XIX permitió al Gral. Porfirio Díaz convertir su mandato presidencial en una dictadura que, si bien logró impulsar el crecimiento económico sobre la base de una legislación marcadamente favorable a los intereses de los inversionistas privados y a un relativo estado de calma social conocido como *pax porfiriana*, descuidó la atención a las necesidades más prioritarias de una gran parte de la sociedad mexicana; situación que, para los albores del siglo XX, generó un descontento social que ya no pudo ser desahogada por los canales de la estructura del Estado porfirista, dando paso al inicio de la Revolución Mexicana en noviembre de 1910.

La Revolución Mexicana comenzó como un movimiento tendiente a hacer valer los principios democráticos el interior de la estructura estatal vigente en el régimen porfirista, sin modificar mayormente el status quo emanado del constituyente de 1857; sin embargo, dicho movimiento trascendió sus expectativas iniciales y terminó por modificar la esencia misma del Estado mexicano y las relaciones de poder existentes entre los distintos grupos al interior de la sociedad mexicana, haciendo necesario un nuevo pacto social plasmado en la Constitución de 1917.

El Estado resultado de la Revolución Mexicana, al contrario de su predecesor, es resultado de la intención manifiesta de atender por parte del Estado mexicano las necesidades de grandes sectores de la sociedad y, por lo tanto, da prioridad al

derecho de la Nación, representada por el Estado, sobre los derechos individuales de los propietarios, dejando a discreción del Gobierno el momento en que a dichos derechos de propiedad pueden ser sujetos a mayores restricciones.

Resultado de lo anterior, el Estado mexicano emanado de la Revolución como movimiento social, se confiere a sí mismo la facultad constitucional de utilizar su posición privilegiada frente al resto de los actores sociales para intervenir en la economía, ya sea para "impulsarla" o para "dirigirla", a fin de que su desempeño sea congruente con los objetivos de justicia social enarbolados por el movimiento revolucionario.

Por cerca de cincuenta años, los gobiernos mexicanos herederos de la Revolución Mexicana se caracterizaron por un férreo proteccionismo y una activa participación gubernamental en la economía, por medio de controles y empresas de participación estatal, sin embargo y, pese al llamado "milagro mexicano", al final de la década de los setenta dicho esquema de acción gubernamental terminó por dar señales de debilidad y finalmente desembocó en la crisis de la deuda de los años ochenta⁴⁵.

A raíz de dicho episodio, los regímenes de la revolución tomaron un perfil con mayor tendencia liberal, que procuró trascender de la activa participación del Gobierno en la economía, bajo el supuesto de que el buen funcionamiento de los mecanismos naturales de los mercados es una condición indispensable para lograr que el país crezca de manera sostenible⁴⁶. Lo anterior implicó el desmantelamiento de la amplia red de protecciones arancelarias y de empresas de participación estatal que habían caracterizado a la economía mexicana en décadas anteriores, dando como resultado un Estado mexicano renovado cuya prioridad se fijó en la incorporación de México dentro de la dinámica del comercio internacional, bajo una también renovada concepción de lo que es la participación del Gobierno en la economía.

⁴⁵ Cárdenas, Enrique; "La Política Económica en México, 1950-1994"

⁴⁶ Aspe Armella, Pedro; "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", pp.17-27.

| Primer y Segunda Generación de Reformas Estructurales, de acuerdo al Banco Mundial | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Primera Generación | Segunda Generación |
| Objetivos Principales | Manejo de Crisis: Reducción de la inflación y recuperación del crecimiento | Mejorar las condiciones sociales e incrementar la competitividad, mantener la estabilidad macroeconómica. |
| Instrumentos | Cortes drásticos en los presupuestos, reformas fiscales, liberalización de precios, desregulación, fondos sociales, agencias de contratación privadas y algunas privatizaciones | Reformas al servicio civil, reformas laborales, reestructuración de los secretarías sociales, modernización de la legislatura, actualización de la capacidad regulatoria, mejorar la recaudación tributaria, privatizaciones, reestructuración de la relación entre niveles de Gobierno |
| Actores | Presidencia, gabinete económico, banco central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversionistas institucionales extranjeros | Presidencia y gabinete, legislatura, servicio civil, poder judicial, sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación, sector privado, instituciones financieras multilaterales |
| Principal Reto | Administración macroeconómica por parte de cuadros con fuerte formación técnica | Desarrollo institucional basado en principalmente en los mandos medios de la administración pública |

Fuente: WB, "World Development Report, 1997"

El Gobierno mexicano al cabo de dieciocho años replanteó muchos de sus fundamentos, en el sentido de permitir un mayor juego democrático al interior del país, así como una mayor injerencia de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, como fundamento de la actividad económica lo que implicó el definir de manera más precisa las funciones del Gobierno en la economía, limitándolas al sano manejo del financiamiento del aparato gubernamental para lograr una provisión eficiente de aquellos bienes públicos que el mercado no puede atender, así como el establecimiento, seguimiento e impartición de la normatividad necesaria para el funcionamiento de los distintos mercados.

Es importante señalar que pese al redimensionamiento y redefinición del papel del Gobierno en la economía mexicana, el entorno de profundas desigualdades en la sociedad obliga a que la estructura gubernamental se sirva de su posición como agente privilegiado en el país para impulsar un mayor desarrollo de la sociedad y una paulatina pero constante reducción de las diferencias entre los estratos sociales.

Dicha obligación del Gobierno emana, por un lado, de los compromisos históricos del Estado mexicano y, por el otro, de la necesidad de igualar las oportunidades de los agentes económicos a fin de darle viabilidad y sustento a la economía dentro de un entorno competitivo.

III.1.1. Régimen Jurídico de la Participación del Gobierno Mexicano en la Economía

El marco legal y normativo de cualquier sociedad obedece a un cierto equilibrio de poderes entre los distintos grupos de influencia en un momento histórico dado. En este sentido, no existe protección legal definitiva contra aquellos cambios sociales que se traducen en una redistribución en las cuotas de poder al interior de la sociedad.

La disputa por la definición de derechos y prerrogativas que se consagran en el marco legal al que se sujeta una sociedad determinada tiene lugar en dos planos. El primero, más abstracto, se refiere al concepto general de los derechos de propiedad. El segundo se refiere a la manera específica en que el Gobierno afecta a los propietarios⁴⁷.

Resultado del primero de estos dos planos, surge el marco legal plasmado en la Constitución o equivalente, así como en el resto de la normatividad que tenga algún grado de vigencia; el segundo de los planos permite el establecimiento de aquellas atribuciones metalegales que hacen posible un mayor o menor grado de discrecionalidad en la aplicación de la normatividad por parte del Gobierno.

En la presente sección se abordan los principales aspectos jurídicos que sustentan la participación del Gobierno mexicano en la economía, en tanto que la próxima se aboca a aquellas atribuciones no que no se precisan como tales en normatividad alguna pero que hacen posible el accionar cotidiano de éste.

Ciertamente la intervención gubernamental ya existía durante el régimen anterior a la Revolución, pero su objetivo había constituido únicamente el crear las condiciones básicas para el desarrollo del país, de acuerdo con los principios liberales de la tradición lockeana imperante en la mayor parte de los países sajones y que se pretendió replicar en el país.

A diferencia de la situación anterior, la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 proporcionó los fundamentos legales para la intervención estatal, con el propósito de fomentar el desarrollo y la justicia social. El Artículo 1°. Constitucional establece la manera en que el Estado mexicano concibe los derechos al interior del país. La autoridad, según se dice en el preámbulo, "debe garantizar el goce de los derechos naturales a todos los habitantes de la República".

⁴⁷ Elizondo Mayer-Serra, Carlos; "La Importancia de las Reglas. Gobierno y Empresario Después de la Nacionalización de la Banca", pp. 23-53.

Con todo, y un tanto en contra de la lógica del preámbulo citado, el Artículo en cuestión establece que “en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, estableciendo así que los derechos son “otorgados” por la Constitución y que no existían de manera inherente a los individuos antes de la promulgación de la Carta Magna, quedando de esta manera los derechos individuales como una especie de “concesión” por parte de la Nación, dejando el equilibrio entre los derechos individuales y sociales a la discrecionalidad del Gobierno.

En el Artículo 27 Constitucional se elaboró un nuevo marco para la definición de los derechos de propiedad. La concepción de propiedad que establece el 27 Constitucional restringe de manera fundamental el concepto de propiedad privada vigente en la Constitución de 1857. Dicha restricción surge como una reacción a los excesos a los que llegó la propiedad privada durante el régimen porfirista.

El conjunto de demandas sociales que impulsaron el movimiento revolucionario en México, requería la existencia de una propiedad limitada por el poder público, a fin de evitar una distribución injusta y para que los individuos ricos no volvieran a abusar de su poder⁴⁸.

Resultado de lo anterior, el 27 Constitucional define a la nación como la poseedora originaria del territorio, mares, aguas, subsuelo y espacio aéreo mexicanos, siendo los particulares meros concesionarios para el uso y disfrute de ciertas áreas condicionadas por el Estado y sujetas a las restricciones y enajenaciones que, en un determinado momento, a acción estatal juzgue procedente. Básicamente, el Artículo 27 Constitucional se refiere a los derechos de propiedad sobre las tierras y las aguas, situación que obedece al hecho de que, al momento de reunirse en Querétaro el constituyente de 1917, la industria manufacturera se encontraba aun subdesarrollada y la agricultura, la minería y las actividades extractivas en general, eran las actividades económicas preponderantes.

⁴⁸ Elizondo Mayer-Serra, op.cit. página 46, pp. 54-57.

En otros Artículos, como el 28 y el 123, también se establecieron salvedades a los derechos de propiedad de los particulares. En este sentido, el Artículo 123 merece especial consideración pues, en conjunción con la Ley Federal del Trabajo, determina al aparato del Estado como árbitro último en cualquier conflicto de carácter laboral.

El marco legal resultado del constituyente de 1917, permitió al Estado mexicano impulsar un proceso de industrialización basado en la estrategia conocida como "sustitución de importaciones" que permitió a la economía mexicana un crecimiento sostenido y estable hasta la década de los años setenta.

Sin embargo, a partir del gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez el modelo adoptado dio señales claras de agotamiento que terminaron con la caída del peso mexicano frente al dólar estadounidense en 1976.

Dicho agotamiento alcanzó su punto más crítico con la caída de los precios del petróleo durante el sexenio del Lic. José López Portillo, situación que derivó en el estallido de la crisis de la deuda de los años ochenta. Bajo el escenario extremo resultado de la crisis de la deuda, el gobierno del Lic. López Portillo terminó su periodo anunciando la expropiación de la banca comercial y la modificación al Artículo 28 Constitucional para hacer de la banca una actividad reservada para el Estado.

La expropiación de la banca comercial minó la confianza de los empresarios en el Gobierno y desde su perspectiva incrementó el riesgo de invertir en el país, en virtud de la capacidad del Gobierno para modificar el régimen de propiedad de manera unilateral, por lo que el régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado buscó la forma de redefinir y hacer explícito el régimen de la participación de los sectores públicos y privados en la economía nacional y recuperar así la confianza de los agentes privados en la acción del Gobierno.

Dicha redefinición contempló la creación del "capítulo económico" de la Constitución. Los antiguos Artículos 25 y 26 fueron fusionados con el Artículo 16, y los nuevos Artículos 25 y 26 comprendieron una descripción de los límites de la participación estatal en la economía. Asimismo, fueron reformados los Artículos 27, 28 y 73 con el propósito de fortalecer los conceptos introducidos en las nuevas versiones de los artículos 25 y 26⁴⁹.

Un concepto clave en la reforma emprendida durante el mandato del Lic. De la Madrid es la definición del concepto de rectoría del estado que, según el texto del Artículo 25 Constitucional significa que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución". El objetivo de la reforma fue el hacer explícitos los límites de la intervención gubernamental y el campo de acción del Gobierno; en este sentido, el Artículo 28 Constitucional se abocó a definir las áreas estratégicas reservadas al Estado, dejando latente la posibilidad para futuras modificaciones mediante modificaciones a la legislación secundaria que el Congreso pudiese aprobar por mayoría simple.

Sin embargo, y en virtud de que el consenso imperante en el sector empresarial de la época apuntaba ya hacia posturas de corte más liberal en materia económica, la comunidad empresarial no vio con buenos ojos la función intervencionista del estado, pues desde su perspectiva éste debía dedicarse por completo a asegurar el respeto al estado de derecho.

A partir del sexenio del Lic. De la Madrid, se dio un profundo cambio de perfil en la política económica de los Gobiernos del país quienes abandonaron un tanto el discurso del régimen revolucionario para dar paso a Gobiernos con marcado corte liberal, tendientes a proporcionar una mayor una facilidad para el accionar de los mercados.

⁴⁹ Elizondo Mayer-Serra, *op.cit.* página 46, pp. 205-219.

Para lograr dicho fin, buena parte de la regulación existente se fue desmantelando para permitir una mayor y más ágil participación de la iniciativa privada, como fue el caso de la modificación del Artículo 27 Constitucional y las que se presentaron en algunas reglamentaciones secundarias.

III.1.2 Las Atribuciones Metalegales y Metaconstitucionales del Gobierno en México

Al momento de reunirse en el Congreso Constituyente de 1917, los legisladores buscaron la manera de lograr un marco legal lo suficientemente sólido como para que este evitase los abusos que permitió su antecesor, y que terminaron con la instauración del régimen porfirista.

En este sentido, un aspecto importante en el diagnóstico sobre las debilidades estructurales de la Constitución de 1857 giró en torno a la relativa debilidad del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, que dio lugar a estados de parálisis legislativa que favorecieron el hecho de que la autoridad actuara de facto, pasando por encima de la Ley.

El Constituyente de 1917 trató de evitar que se repitiera la situación anterior y dotó al Presidente de la República con amplios poderes constitucionales, pese a que limitó el ejercicio de dichos poderes a un ejercicio de cuatro años que con posterioridad fue ampliado a seis.

Sin embargo, y pese a que el México resultado de la Revolución se definió a sí mismo como una democracia representativa con elecciones periódicas, sistema de partidos y un Presidente y Congresos electos por voto universal y secreto, la sociedad mexicana fue gobernada, hasta hace muy poco, de manera unilateral y autoritariamente por el Gobierno y el Presidente, quien dirigía a las estructuras y niveles de Gobierno.

El Presidente quedó al frente de la clase política del país y gozó de la facultad de designar a los titulares de todas las posiciones importantes del aparato burocrático, al tiempo que se asumía como líder del partido oficial y, por lo menos hasta 1997, tuvo la facultad de designar a los candidatos de éste, y virtuales ganadores, a todos los cargos de elección popular, incluido dentro de éstos el de Presidente. Consecuentemente y por razones tanto legales como políticas, el titular del Poder Ejecutivo gozaba de un importante poder discrecional sobre el conjunto de la administración pública y sobre el accionar de ésta sobre la economía nacional.

Parte importante del poder presidencial residió en la facultad implícita de éste, en virtud de su control sobre la clase política, el partido oficial y sus sectores, de modificar la correlación de fuerzas establecidas en la Constitución, en virtud de la influencia y presión que ejercía sobre el Congreso y la llamada Asamblea Constituyente Permanente.

La Asamblea Constituyente Permanente está conformada, de acuerdo con el Artículo 135 Constitucional, por dos terceras partes del Congreso a nivel Federal y por cada una de las mayorías en los congresos estatales. Aunque a este respecto la Constitución en México es similar en la materia a las prácticas en países con una larga tradición democrática, como los Estados Unidos, el hecho de que el partido oficial, subordinado al Presidente, tuviera hasta 1988 más de las dos terceras partes de los escaños en el Congreso de la Unión y prácticamente todas las mayorías en los congresos locales, le daba un poder cuasi irrestricto para modificar la Carta Magna y las “reglas del juego” en prácticamente cualquier área de la vida social mexicana.

El Poder Ejecutivo no solo contaba con la capacidad real de controlar al proceso legislativo, sino que su ámbito de acción lograba influir el ámbito del Poder Judicial, formalmente independiente pero propenso a ser políticamente manipulable⁵⁰.

⁵⁰ Elizondo Mayer-Serra, *op.cit.* página 46, pp. 72-79.

Adicionalmente, en México la Ley otorga al Presidente un amplio poder discrecional para alterar los derechos de propiedad en general, debilitando la seguridad de la propiedad de los medios de producción por parte de los particulares, logrando con esto hacerlos sujetos más fácilmente del control de la autoridad gubernamental.

En este sentido, y de acuerdo con lo expuesto por Carlos Elizondo Mayer-Serra⁵¹, un marco legal “que otorga demasiado poder discrecional sería insostenible si no existieran reglas informales”, y el Gobierno en México tradicionalmente se valió de éstas para lograr una aplicación de la legalidad amigable con ciertos grupos empresariales que encabezaron el proceso de industrialización del país emprendido desde la década de los años cuarenta.

La relación entre el Gobierno y los empresarios se ha dado tradicionalmente a “puerta cerrada”, dentro de las estructuras del esquema corporativista en que se basó el régimen priísta, pese a que el empresariado no forma parte de los sectores formales del partido.

Bajo dicho esquema de negociación de privilegios y prebendas a cambio de apoyo financieros y políticos, la iniciativa privada logró, a partir del sexenio del Lic. Miguel Alemán, un trato privilegiado que le permitió crecer cobijada por la protección gubernamental frente a los productos del exterior.

Adicionalmente, el empresariado en México se vio beneficiado por la falta de instituciones democráticas, pues estas permitieron al Gobierno controlar a los sectores populares para disminuir las presiones distributivas de la sociedad. Asimismo, el hecho de que no existieran mecanismos democráticos de rendición de cuentas, actuó a favor de la colusión de ciertas empresas, especialmente las más importantes, con el Gobierno, pues aquellas gozaron de fácil acceso a muchas de las discusiones sobre la aplicación de determinadas políticas que les afectaban directamente.

⁵¹ Elizondo Mayer-Serra, op.cit. página 46, pp. 81

Si bien es cierto que la existencia de un Estado carente de instituciones democráticas colocaba al empresariado en una posición débil frente al Gobierno, les permitía una posición privilegiada frente al resto de la sociedad mexicana. En este sentido, se permitió un grado importante de autonomía a los empresarios, pero el Estado retuvo la capacidad de intervenir en la economía.

El Gobierno impulsó la industrialización por medio de un conjunto normativo tan complejo que terminó por ser intransitable, originando que el trato preferencial se instaurara como norma y, gracias a la discrecional que dicho esquema de operación le permitía, apoyar el desarrollo de ciertas actividades y grupos industriales por encima del común denominador.

Como consecuencia del gran poder discrecional del Gobierno para conceder privilegios, el poder de la burocracia también se incrementó.

El poder de la burocracia residía principalmente en la capacidad de ésta para manchar los permisos de importación que conformaban la base de la protección industrial, la asignación discrecional del gasto público, la compleja reglamentación industrial y las muchas empresas de participación estatal.

Pese a todo lo anterior, la extensión de las facultades del Poder Ejecutivo se enfrentó límites importantes, tanto por agentes externos al Gobierno como por la acción de fuerzas al interior de su estructura.

El primero de estos límites es la necesidad de un cierto grado de cooperación por parte de los empresarios para alcanzar las metas gubernamentales de crecimiento económico. En este sentido, los individuos que controlan recursos significativos y algunas organizaciones empresariales pueden ejercer una presión directa sobre el Gobierno en función de su disposición de utilizar los recursos a sus disposición a favor o en contra de la realización de los planes gubernamentales.

Como parte de lo anterior, la capacidad de "votar con los pies" de los empresarios es muy importante pues en la medida en que cualquier crisis de confianza en el Gobierno provoca un rápido aumento de los ahorros de mexicanos en extranjero, especialmente en los Estados Unidos, haciendo de la fuga de capitales un riesgo real y añadiendo presiones especulativas a la moneda nacional frente al resto de las divisas.

Asimismo, la falta de homogeneidad al interior del Gobierno también significa una limitación a la capacidad de éste, en virtud de dos fenómenos: el primero de ellos se inscribe en ámbito de las luchas ideológicas y de poder al interior del aparato gubernamental y del partido oficial, que obligan a concensuar la adopción de ciertas medidas discrecionales; el segundo se refiere a la existencia de un grado importante de corrupción que crea una relación de complicidad entre intereses de grupos de empresarios y funcionarios, por encima, en muchos de los casos, de los intereses del Ejecutivo.

Con el fin de fomentar la inversión el Gobierno utilizó como estrategia la concesión de privilegios fiscales a las empresas, decisión que al paso de los años terminó por minar la capacidad recaudatoria de éste. La anterior situación se reflejó en la necesidad, por parte del Ejecutivo Federal, de impulsar una amplia gama de exenciones y privilegios fiscales encaminados a reforzar los lazos y las alianzas políticas entre el empresariado y la clase política nacional. Dicho sistema de exenciones y tratos preferenciales se reforzó al paso del tiempo en función de una marcada ineficiencia estructural del Gobierno mexicano para aplicar cabalmente la legislación fiscal, en virtud de la competencia de intereses entre la clase política y el cuerpo burocrático que había logrado formar relaciones de colusión exitosas con la iniciativa privada.

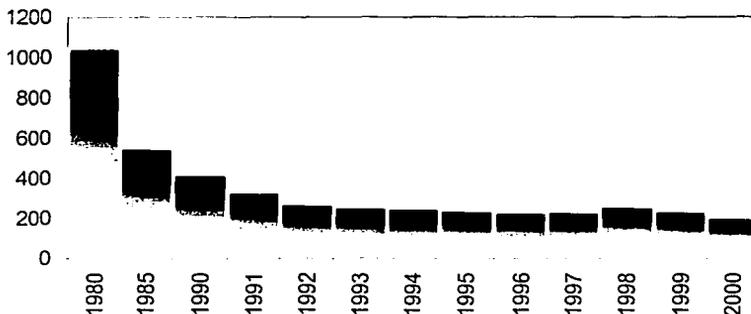
La incapacidad para fortalecer la base fiscal hizo que el Gobierno dependiera en gran medida del ahorro voluntario de los particulares, depositado en el sistema financiero mexicano, para hacer frente de manera no inflacionaria a la brecha entre

los ingresos y los gastos del sector público. En la medida que el Gobierno dependía más del ahorro voluntario, más difícil se hizo el imponer un sistema tributario que afectara a los propietarios.

III.2. El Estado Actual de las Finanzas Públicas en México

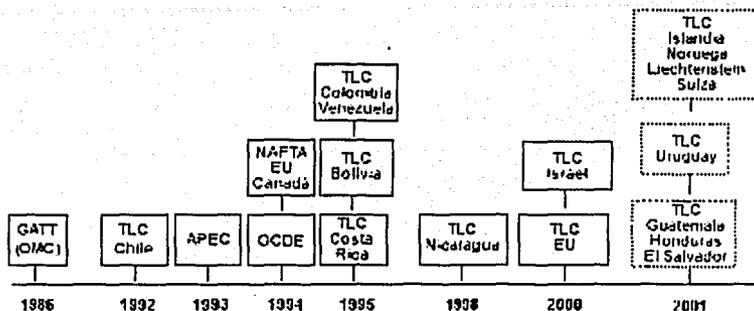
A partir de 1982, y con mayor énfasis a partir de 1988, se han dado un conjunto de transformaciones estructurales en la economía mexicana que incluyen aspectos tan diversos, y a la vez tan medulares, como es el caso de la apertura externa, la privatización de la mayor parte de las empresas de participación estatal y la desregulación de la economía, por citar algunas.

Número de Entidades Paraestatales al Inicio de cada Período



Fuente: Fox, Vicente; 2º Informe de Gobierno

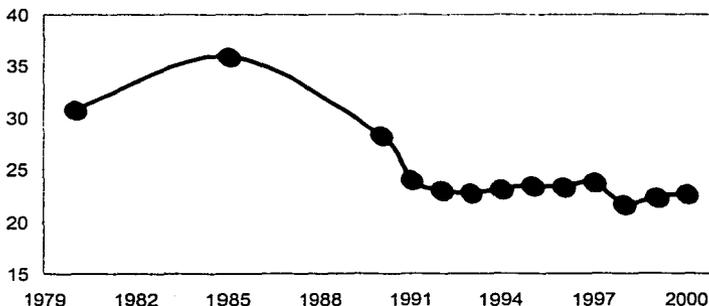
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Fuente: Secretaria de Economía

Parte importante del cambio estructural experimentado en el país consistió en el redimensionamiento del Gobierno para hacerlo menos oneroso y más eficiente, logrando así un cierto ajuste del tamaño del sector público para adecuarlo a los ingresos disponibles, y de esta manera evitar seguir cayendo en déficit públicos y en la contratación de deuda para su mantenimiento.

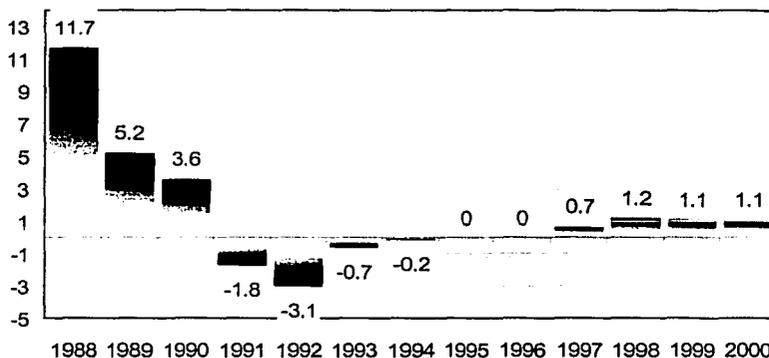
Gasto Neto Total del Gobierno como Porcentaje del PIB



Fuente: Fox, Vicente, 2° Informe de Gobierno

Sin embargo a veinte años de haber iniciado dicho proceso, el esfuerzo realizado en materia de una reducción del gasto social, que en su momento implicó un importante costo social y político, no ha sido complementada con una reforma tributaria de fondo que permita elevar los ingresos del sector público mexicano.

Balance Público como Porcentaje del PIB



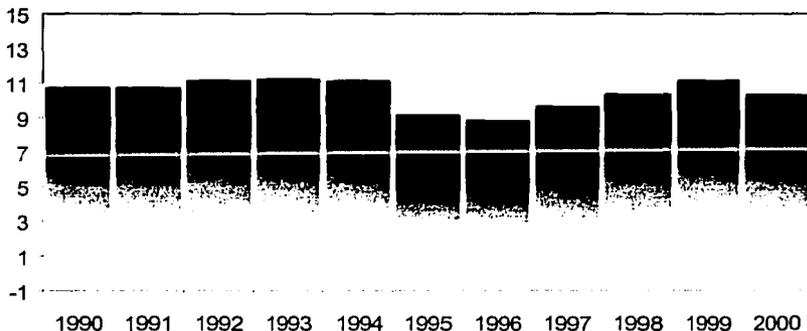
Fuente: SHCP

A pesar de las modificaciones en la legislación tributaria durante las últimas dos décadas, para el año 2000 el Gobierno Federal recaudó, a través de impuestos solo el 10.7% del PIB, mientras que sus ingresos totales llegaron apenas al 16%.

Adicionalmente, prácticamente una tercera parte de dichos ingreso está relacionada con la explotación de la riqueza petrolera nacional por parte de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) y del cambiante precio internacional del

hidrocarburo, con lo que se da un componente de debilidad estructural adicional al fisco y el Gobierno mexicanos, pues ante la falta de fuentes alternativas de financiamiento, una eventual caída en los precios internacionales del petróleo por debajo de las previsiones gubernamentales o algún fallo en la operación de la empresa, el Gobierno mexicano queda imposibilitado para hacer frente a sus programas de gasto, teniendo que recurrir a la cancelación total o parcial de éstos, o a la contratación extraordinaria de deuda.

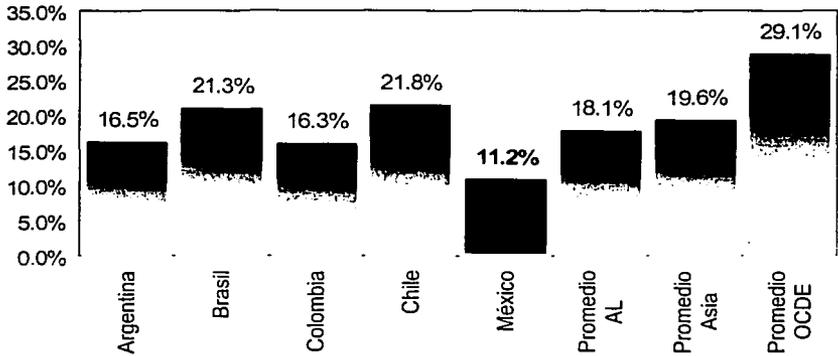
Ingresos Tributarios del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB



Fuente: SHCP

La recaudación de recursos en México en relación con su producto es la más baja de los países miembros de la OECD y una de las peores en el entorno de los países de América Latina.

Recaudación Como Porcentaje del PIB



Fuente: SHCP, datos a diciembre del 2000.

La poca capacidad de recaudación de nuestro país, aunada a la importante carga de compromisos financieros adquiridos en el pasado, lleva a la existencia de un gasto federal disponible muy bajo.

El Estado mexicano, ante la necesidad de mantener un nivel bajo de déficit fiscal y su incapacidad de hacerse de mayores recursos de la sociedad, suministra pocos servicios públicos y, en muchos de los casos como consecuencia de la misma escasez financiera, ni siquiera de la calidad adecuada. La anterior situación significa un serio riesgo para la viabilidad futura del país, pues permite la reproducción *ad infinitum* de las desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana⁵², en virtud de la insuficiencia del llamado gasto social y el efecto que este tiene en materia de la distribución factorial de la riqueza.

⁵² Elizondo Mayer-Serra, Carlos; "Impuestos", pp. 64-68.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El desarrollo del país requiere de inversión pública en capital físico y humano acorde a las características regionales del país pues, tal y como señala Amartya Sen, el gasto social juega un papel fundamental en el combate a la pobreza y sin él es difícil ganarle la batalla⁵³. En este sentido, la carencia de salud infantil, la falta de educación generalizada y el bajo rendimiento de la existente, pone en riesgo la capacidad de México para participar exitosamente en el mercado global, pues son factores que repercuten de manera muy directa en la productividad de la mano de obra.

La insuficiencia de gasto público en México, no se limita al combate a la pobreza pues, desde la dotación de infraestructura hasta cuestiones de seguridad pública, las carencias del país son severas y ponen en peligro las posibilidades de que la economía mexicana logre acceder a mayores niveles de crecimiento que se reflejen de manera más generalizada entre la sociedad. De no resolver el desequilibrio entre lo que el Estado puede recaudar de la sociedad y los que ésta demanda y requiere de bienes y servicios públicos, se pone en riesgo la viabilidad futura del país, pues la desigualdad que se vive en México, de permanecer desatendida, agrandará la brecha que separa a los distintos sectores de la sociedad, minando así el tejido social del país y erosionará el clima de estabilidad social y política, que son condición *sin qua non*, para acceder a mayores niveles de inversión y actividad económica.

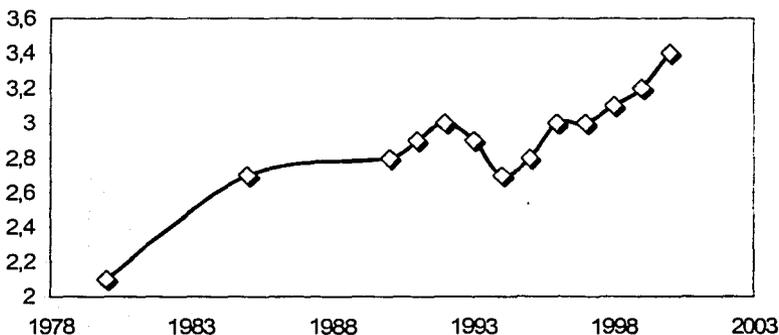
Esta situación se significa como una limitación importante para la atención, por parte del Gobierno, de los rezagos productivos y sociales existentes, cuya solución potencial parece presentarse por el lado de la redefinición y ampliación de las fuentes de ingresos del sector público. Sin embargo, una reforma fiscal a fondo que ponga un especial énfasis en el complejo tema de incrementar la recaudación fiscal en el país, genera importantes resistencias sociales y políticas e, ineludiblemente, se significa como un costo político para aquel o aquellos grupos políticos que la impulsen y, en su caso, implementen.

⁵³ Hernández Trejo, Fausto; "Financiamiento", pp. 24-26.

La necesidad de redefiniciones que sufre el país en materia fiscal no termina en la necesidad de hacerse de mayores recursos para la atención de las desigualdades presentes en la sociedad mexicana dentro de un entorno de manejo sano de finanzas públicas, sino que se extiende a la necesidad de incorporar a los gobiernos subnacionales a dicho proceso.

Pese al esfuerzo hecho por el Gobierno mexicano en el sentido de una mayor federalismo hacendario en el país, este no ha podido terminar de consolidarse por la enorme dependencia de los gobiernos de las entidades federativas y municipales a los recursos de la Federación. En los últimos diez años el país ha experimentado una importante descentralización del gasto, pero éste no ha sido acompañado de una descentralización de las facultades recaudatorias porque los gobiernos subnacionales prefieren depender de las participaciones federales a cargar con los costos políticos de hacer por ellos mismos la recaudación.

Participaciones del Gobierno Federal a Estados y Municipios como Porcentaje del PIB



Fuente: Fox, Vicente; 2° Informe de Gobierno

Propuesta de Asignación de Impuestos y Egresos por Nivel de Gobierno

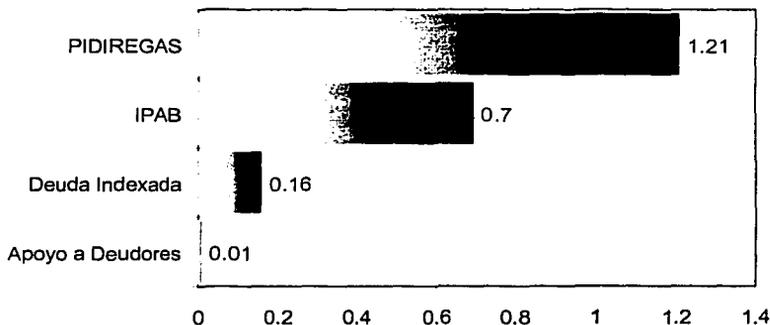
| Ingresos | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Nivel Central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto al Valor Agregado • Impuesto al Ingreso personas físicas • Impuesto al Ingreso personas morales • Impuestos sobre el Consumo • Impuestos a Recursos Naturales • Aranceles • Impuestos a la Exportación | <p>Estados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto al Ingreso personas físicas • Sobretasa a Impuestos Centrales • Impuestos de Venta al Menudeo • Impuestos al Consumo • Impuestos a la Propiedad • Impuestos a los Vehículos | <p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a la Propiedad • Impuestos a Vehículos • Cargos por Servicios • Licencias y otros |
| Egresos | | |
| <p>Nivel Central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuidado del Tercer Nivel de Salud (control de enfermedades infecciosas, investigación) • Educación (nivel universitario) • Caminos y Carreteras • Transporte Público • Administración de Recursos Naturales • Defensa | <p>Estados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuidado del Segundo Nivel de Salud (hospitales y atención de enfermedades) • Educación Secundaria • Transporte Público • Contaminación de Aire y Agua • Administración de Recursos Naturales • Protección Policial | <p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salud Básica • Educación Primaria • Caminos Locales • Transporte Público • Contaminación de Aire y Agua • Manejo de Residuos Sólidos, Manejo de Servicio de Agua Potable, • Alcantarillado y Protección Civil • Regulación en el Uso de la Tierra • Política Cultural • Promoción Turística • Policía |

Fuente: WB, "World Development Report, 1997"

De continuar esta tendencia en la relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, la Federación podría terminar con un margen de maniobra muy corto frente a las muchas contingencias financieras que aun quedan pendientes.

De acuerdo con datos estimados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los requerimientos financieros del sector público, donde se incluye al balance público en sí, las obligaciones no contabilizadas en el presupuesto (componente inflacionario de los pasivos del IPAB y de la deuda indexada, los intereses devengados de los programas de apoyo a deudores, la intermediación de la banca de desarrollo y fondos de fomento, así como los PIDIREGAS), ascienden a poco más del 2% del PIB, cifra que, de excluirse los ingresos no recurrentes del Gobierno, se dispara en un punto porcentual más.

Endeudamiento Fiscal Adicional en el Año 2000, como Porcentaje del PIB



Fuente: SHCP

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con información del Banco Mundial, la recaudación de los gobiernos subnacionales en México está en el orden del 21%, en tanto que la de países como Brasil, Estados Unidos y Alemania gira entorno al 30%, y en Rusia, Canadá y Argentina está rondando el 40%. Sin embargo, en términos reales la concentración tributaria del Gobierno Federal es todavía mayor de lo que los datos del Banco Mundial sugieren, pues las Participaciones Federales, que en sentido estricto son transferencias de fondos de la Federación a los gobiernos estatales y municipales, se contabilizan como recaudación de los gobiernos subnacionales. Tomando en cuenta esta observación, la recaudación de los gobiernos subnacionales en México está en el orden del 5% de la recaudación total⁵⁴ (Díaz Cayeno; 2002).

La situación anterior implica que los gobiernos subnacionales mexicanos no encuentran incentivos para tomar en cuenta la opinión de sus ciudadanos al momento de determinar sus programas de gasto y, tal y como sucede en los gobiernos autoritarios, dichos programas están sujetos a la negociación con los grupos capaces de ejercer mayor presión, en perjuicio del ciudadano promedio.

El actual desequilibrio entre la Federación y las entidades federativas genera desbalances adicionales al sistema fiscal mexicano, pues "justifica" la poca disposición de los ciudadanos para pagar impuestos. El causante no ve donde se emplean sus contribuciones y, ante la evidencia de histórica de malos manejos y enriquecimiento sospecho de muchos funcionarios, asume que éstos fueron malversados. En contrapartida, los servicios públicos que recibe la ciudadanía de sus autoridades locales parecen provenir de la siempre intangible Federación, lo que ocasiona que no haya mayor interés en exigir una mayor y mejor rendición de cuentas a nivel local.

Tal y como se puede observar, los problemas que afectan al sistema tributario mexicano son muchos y muy complejos, por lo que es imposible hacer un análisis profundo de todos y cada

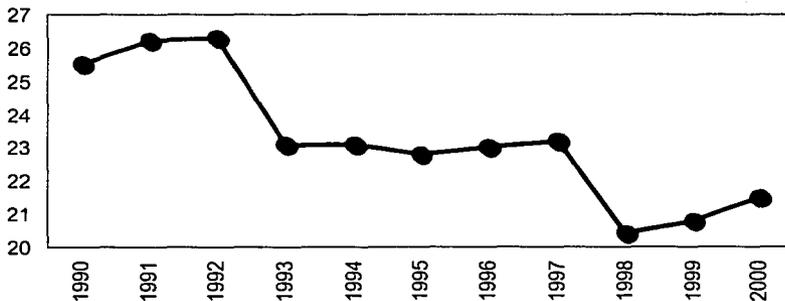
⁵⁴ Díaz Cayeno, Alberto, "Federalismo", pp. 60-62.

uno de éstos en un trabajo de investigación único. Sin embargo, dado el interés del presente trabajo, es imposible dejar de hacerles mención, a fin de poner en perspectiva la importancia de dotar de mayor solidez al sistema tributario mexicano.

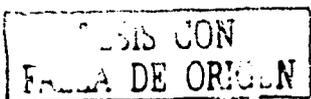
III.3 Los Ingresos del Gobierno

Una de las principales características del sistema impositivo mexicano es el hecho de que este se basa primordialmente en impuestos de carácter federal, lo que significa que la parte sustantiva de la recaudación de los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal) depende la Federación. Esta elevada dependencia de los estados y municipios a los ingresos federales degenera en un bajo esfuerzo recaudatorio por parte de estos, en virtud de que la Ley de Coordinación Fiscal les garantiza los recursos federales incondicionalmente.

Ingresos Ordinarios del Sector Público como Porcentaje del PiB

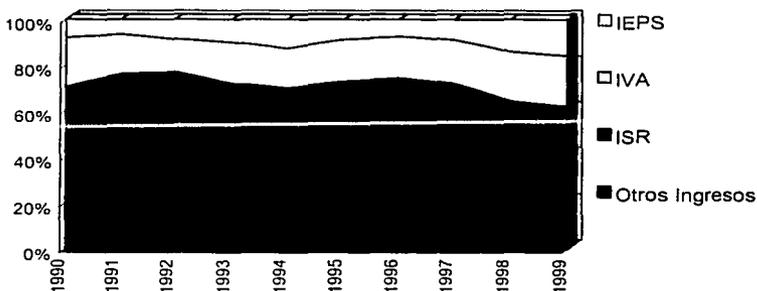


Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno



Los ingresos presupuestales del sector público han venido deteriorándose a través del tiempo: entre 1989 y 1994 representaron, en promedio, el 25% del PIB, en tanto que para el año 2000 no alcanzaron el 20%. Los impuestos aportan aproximadamente la mitad de los ingresos del Gobierno. Entre estos destacan el impuesto sobre la renta (ISR) con una participación cercana al 20%, el impuesto al valor agregado (IVA) con una participación que ronda el 15% y los impuestos especiales sobre productos y servicios (IEPS) que rondan el 10%; en conjunto, estos tres impuestos significan cuatro de cada diez pesos de los ingresos totales del Gobierno.

Fuentes Principales de los Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal Mexicano



Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno

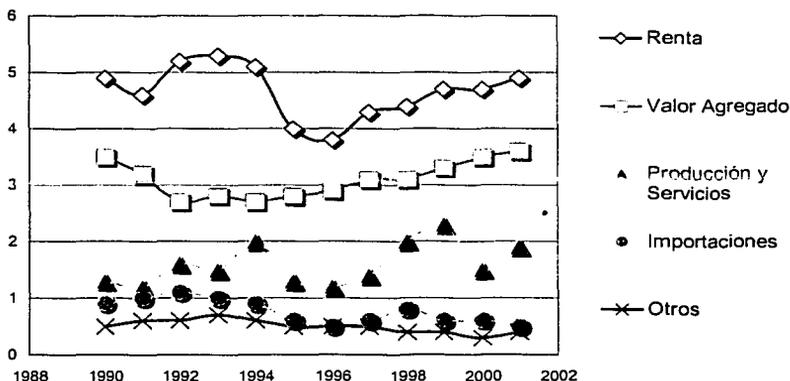
A pesar de las adecuaciones fiscales que han sido implementadas por el Gobierno mexicano desde la década de los noventa tendientes a incrementar la recaudación de ingresos tributarios, los avances han sido limitados pues la recaudación tributaria solamente logró incrementarse del 44% entre 1989 y 1994, al 51% en el año 2000. Como proporción del PIB, los ingresos tributarios representaron el 10.8% en el referido año 2000.

| Ingresos del Gobierno Federal (porcentaje del PIB) | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|------------------------|-----------------|-------------|-----------------|
| Concepto | TRIBUTARIOS | Renta | Valor Agregado | Producción y Servicios | Erogaciones | Importación | Otros Impuestos |
| 1980 | 10.3 | 5.2 | 2.5 | 1.0 | 0.1 | 0.9 | 0.4 |
| 1981 | 10.0 | 5.2 | 2.5 | 1.0 | 0.1 | 1.0 | 0.2 |
| 1982 | 9.3 | 4.5 | 2.1 | 1.7 | 0.1 | 0.8 | 0.1 |
| 1983 | 9.8 | 3.9 | 2.9 | 2.3 | 0.1 | 0.5 | 0.2 |
| 1984 | 9.9 | 3.9 | 3.0 | 2.1 | 0.1 | 0.5 | 0.2 |
| 1985 | 9.7 | 3.8 | 2.9 | 2.0 | 0.1 | 0.7 | 0.1 |
| 1986 | 10.9 | 4.1 | 3.0 | 2.7 | 0.1 | 0.8 | 0.2 |
| 1987 | 10.2 | 3.8 | 3.1 | 2.4 | 0.1 | 0.8 | 0.1 |
| 1988 | 11.5 | 4.7 | 3.4 | 2.6 | 0.1 | 0.4 | 0.2 |
| 1989 | 11.2 | 4.8 | 3.1 | 2.3 | 0.1 | 0.7 | 0.2 |
| 1990 | 10.8 | 4.5 | 3.6 | 1.5 | 0.1 | 0.9 | 0.2 |
| 1991 | 10.8 | 4.5 | 3.4 | 1.3 | 0.1 | 1.0 | 0.2 |
| 1992 | 11.3 | 5.2 | 2.7 | 1.6 | 0.1 | 1.1 | 0.5 |
| 1993 | 11.4 | 5.5 | 2.6 | 1.5 | 0.1 | 1.0 | 0.6 |
| 1994 | 11.3 | 5.1 | 2.7 | 2.0 | 0.0 | 0.9 | 0.6 |
| 1995 | 9.3 | 4.0 | 2.8 | 1.3 | 0.0 | 0.6 | 0.5 |
| 1996 | 8.9 | 3.8 | 2.9 | 1.2 | 0.0 | 0.6 | 0.5 |
| 1997 | 9.8 | 4.2 | 3.1 | 1.4 | 0.0 | 0.6 | 0.5 |
| 1998 | 10.5 | 4.4 | 3.1 | 2.0 | 0.0 | 0.6 | 0.4 |
| 1999 | 11.4 | 4.7 | 3.3 | 2.3 | 0.0 | 0.6 | 0.4 |
| 2000 | 10.7 | 4.8 | 3.5 | 1.5 | 0.0 | 0.6 | 0.3 |
| Concepto | NO TRIBUTARIOS | Contribución de mejoras | Derechos | Productos | Aprovechamiento | Accesorios | TOTAL |
| 1980 | 4.2 | 0.0 | 3.8 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 14.5 |
| 1981 | 4.5 | 0.0 | 3.9 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 14.5 |
| 1982 | 5.4 | 0.0 | 4.7 | 0.2 | 0.4 | 0.1 | 14.7 |
| 1983 | 7.2 | 0.0 | 6.5 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 17.0 |
| 1984 | 6.2 | 0.0 | 5.9 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 16.1 |
| 1985 | 6.2 | 0.0 | 5.9 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 15.9 |
| 1986 | 4.5 | 0.0 | 4.0 | 0.0 | 0.2 | 0.2 | 15.4 |
| 1987 | 6.0 | 0.0 | 5.4 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 16.2 |
| 1988 | 4.4 | 0.0 | 3.8 | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 15.9 |
| 1989 | 5.3 | 0.0 | 3.7 | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 15.9 |
| 1990 | 5.2 | 0.0 | 4.0 | 0.3 | 0.8 | 0.2 | 16.0 |
| 1991 | 4.8 | 0.0 | 3.7 | 0.3 | 0.6 | 0.2 | 15.6 |
| 1992 | 4.8 | 0.0 | 3.5 | 0.3 | 1.0 | 0.0 | 16.0 |
| 1993 | 4.1 | 0.0 | 3.2 | 0.1 | 0.8 | nd | 15.5 |
| 1994 | 3.9 | 0.0 | 2.5 | 0.2 | 1.1 | nd | 15.1 |
| 1995 | 6.0 | 0.0 | 3.8 | 0.5 | 1.7 | nd | 15.2 |
| 1996 | 6.6 | 0.0 | 4.5 | 0.3 | 1.8 | nd | 15.5 |
| 1997 | 6.0 | 0.0 | 4.2 | 0.3 | 1.6 | nd | 15.8 |
| 1998 | 3.7 | 0.0 | 2.7 | 0.3 | 0.6 | nd | 14.2 |
| 1999 | 3.3 | 0.0 | 2.3 | 0.2 | 0.8 | nd | 14.7 |
| 2000 | 5.3 | 0.0 | 3.9 | 0.1 | 1.3 | nd | 16.0 |

Fuente: SHCP

En este sentido, la eficiencia recaudatoria del sistema tributario en México es una de las más bajas del mundo. La carga fiscal total en México, que incluye las cuantiosas pero inestables contribuciones por concepto de hidrocarburos, es inferior en 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio de los países de la OCDE y está por debajo de la de nuestros principales socios comerciales e, incluso, de la de algunos países de Latinoamérica como Brasil, Chile o Argentina.

Composición de los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal como Porcentajes del PIB



Fuente: Fox, Vicente; 2º Informe de Gobierno

En el caso específico del ISR, éste representa buena parte de la explicación del por qué de la incapacidad recaudatoria imperante en el país, pues su participación como porcentaje del PIB pasó del 5.1 en 1994 a 4.6 en el 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La tasa general del ISR en México es del 35%, similar a la establecida en gran parte de los países desarrollados, por lo que no es apresurado apuntar que su baja recaudación se debe a la erosión de la base gravable resultado de la existencia de numerosos tratamientos fiscales diferenciados y la elusión que conlleva. Cabe señalar que, en lo que se refiere a la recaudación del ISR a personas físicas, esta tiende a concentrarse en los estratos de ingresos medios y altos, debido a que la pirámide de sueldos y salarios tiene una base amplia quedando gran parte de la misma (hasta cuatro salarios mínimos) exenta del pago del impuesto y es sujeto de un subsidio fiscal.

En cuanto al IVA, al ser este un impuesto que se paga sobre el valor que se agrega en cada etapa de la producción, acreditándose en las etapas posteriores, termina por ser un impuesto al gasto final que realizan las unidades familiares con un efecto neutro sobre los precios relativos en la economía y las decisiones sobre el consumo. Al gravar de manera idéntica a todos los contribuyentes el IVA se convierte en un impuesto con un fuerte componente regresivo, pues no distingue el nivel de ingresos del contribuyente, por lo que la aplicación de este gravamen en México ha estado sujeta a exenciones y regímenes especiales que hacen que la eficiencia recaudatoria del impuesto sea marcadamente baja.

El IVA vio incrementada su tasa del 10% al 15% en abril de 1995, en virtud de su sencillez administrativa, así como por su potencial recaudador que permite dar menor peso a los impuestos directos y, en la medida de lo anterior, reducir los efectos distorsionantes que genera el sistema tributario sobre trabajo, ahorro e inversión por parte de los agentes. Sin embargo, con el fin de contrarrestar el carácter regresivo de este impuesto y para subsidiar el consumo de ciertos bienes, subsistió el esquema de tasas diferenciadas, exenciones y tratamientos preferenciales que, además de hacer más compleja la administración del impuesto, abre la posibilidad de que se generen distorsiones sobre las decisiones de los agentes.

La complejidad del conjunto de excepciones asociada a la aplicación del IVA dificulta tanto la administración del impuesto como la adecuada labor de fiscalización, provocando una gran ineficiencia en su recaudación.

De acuerdo con los datos presentados por Emilio Caballero⁵⁵, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima que el 45% del consumo total está excluido de la base gravable del IVA y que la tasa efectiva promedio de dicho impuesto es de solamente el 8.9%. Con tanta exención, se recauda poco por IVA en México respecto a la proporción del PIB, 2.7 en 1994 frente a 5.4 como promedio en América del Sur ó 6.5 de la OCDE. Esto se explica en parte por la evasión que se presenta en el país, pero también por las amplias exenciones. En México solo el 55% del consumo nacional es gravado con IVA, frente al 65% en Argentina y el 92% en Chile.

En el caso de los IEPS, originalmente el gravamen fue diseñado como una imposición que únicamente se aplicaba a la producción objeto del gravamen, dejando fuera la cadena distributiva de éste. Posteriormente, se ha ido ampliando el gravamen a la cadena distributiva, hasta considerar únicamente exenta la venta del producto al consumidor final.

La mayor parte de los bienes sujetos al régimen del IEPS son considerados "socialmente inconvenientes"⁵⁶ (Grupo Financiero Bancomer; 1999) y tienen demandas relativamente inelásticas, lo que facilita el traslado del gravamen del productor hacia el consumidor, pese a que legalmente se especifique que es un gravamen a la producción. En particular, respecto al IEPS aplicado a la gasolina, y dado que este impuesto se utiliza para canalizar ingresos de PEMEX a las arcas Federales, el gravamen supera el 100% del valor del producto y se incorpora al precio final de la gasolina. La anterior situación se traduce en precios al consumidor por encima de los estándares internacionales.

⁵⁵ Caballero Urdiales, Emilio; "Reforma Tributaria", pp. 22-23.

⁵⁶ Grupo Financiero Bancomer, "Reforma Tributaria Federal"

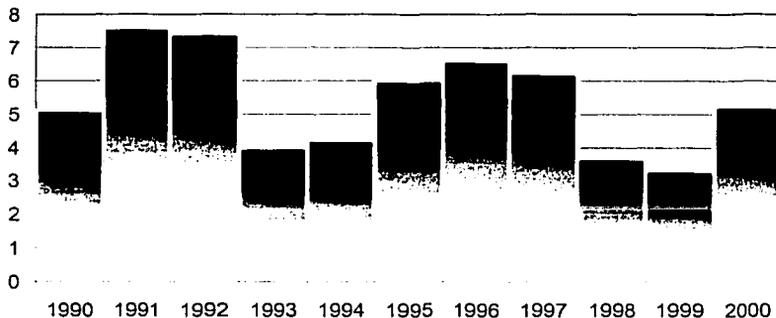
Posiblemente la caída más pronunciada en la capacidad recaudatoria de un impuesto se presenta en el caso de los impuestos asociados con la actividad importadora que han pasado del 1.1% del PIB en 1992 al 0.5% en el 2000, como resultado de la desgravación paulatina acordada en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y otros convenios comerciales suscritos por México en años recientes.

Por el lado de los ingresos no tributarios, compuestos por lo que obtiene el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, así como por los organismos y empresas bajo control presupuestario directo (como Petróleos Mexicanos o Comisión Federal de Electricidad), también muestran una tendencia en su recaudación a la baja, además de que introducen elementos de inestabilidad en el sistema fiscal del país.

Dicho comportamiento a la baja puede ser hasta cierto punto explicable por el proceso de redimensionamiento del sector público implementada a raíz de la segunda mitad de la década de los ochenta, que implicó la desincorporación de buena parte de las empresas de participación estatal, tanto aquellas recurrentemente deficitarias como otras de gran rentabilidad como fue el caso de Teléfonos de México.

La desincorporación de empresas de participación estatal obedeció, por una parte, a la necesidad de deshacerse de aquellas empresas no rentables que se significaban como un lastre adicional a la ya de suyo limitada capacidad financiera del Gobierno, disminuyendo así los requerimientos financieros de éste; por otro lado, se desincorporó a otra empresas de participación estatal que, pese a ser rentables, se consideraron dentro de áreas no estratégicas y de las cuales se podía hacer cargo el sector privado, generando así nuevos nichos para la promoción de inversiones y abriendo cauces nuevos para los mecanismos naturales del mercado.

Ingresos No Tributarios del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB



Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno

En términos fiscales, dicha fuente de ingresos es muy volátil, dado que incluye la contribución por hidrocarburos que depende del precio internacional del petróleo, mismo que resulta señaladamente inestable y se determina en un mercado tradicionalmente oligopólico y de practicas comerciales poco claras⁵⁷ (Almeida; 1994). Asimismo, también incluye los ingresos derivados de operaciones que se dan una sola vez, como la privatización de empresas públicas, u otras de carácter permanente pero de gran variabilidad anual, como el remanente de operaciones del Banco de México.

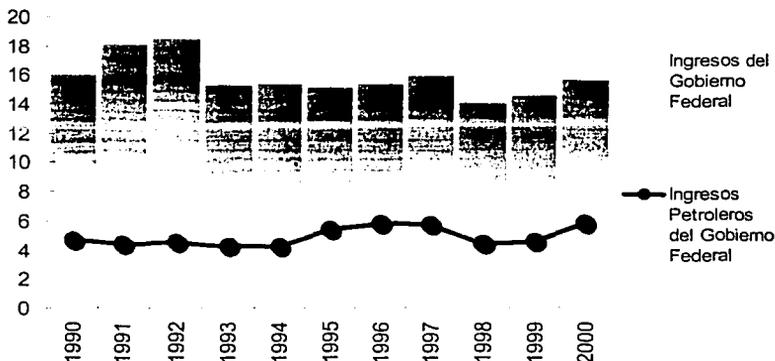
Como se explicó, la tendencia a la baja en la recaudación por estos ingresos no tributarios se explica, en buena medida, por el proceso de desincorporación de este tipo de empresas que ha venido impulsando el Gobierno Federal y por la caída que han

⁵⁷ Almeida Garza Galindo, Alejandro; "Determinación del Precio Internacional del Petróleo. Opciones para México", pp. 13-45.

presentado los ingresos propios de los organismos y empresas de participación estatal distintos de PEMEX, que pasaron del 5.7% del PIB en 1994 al 3.8% en el año 2000.

Por su parte, los ingresos que proporciona la actividad petrolera a las arcas de la Federación comprenden los ingresos propios de la paraestatal, las contribuciones por hidrocarburos, los impuestos especiales sobre gasolina y diesel, el valor agregado sobre hidrocarburos y el correspondiente a las importaciones que paga PEMEX. En conjunto, las aportaciones de Petróleos Mexicanos a los ingresos federales representan cerca de una tercera parte de estos.

Ingresos Totales e Ingresos Petroleros del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB

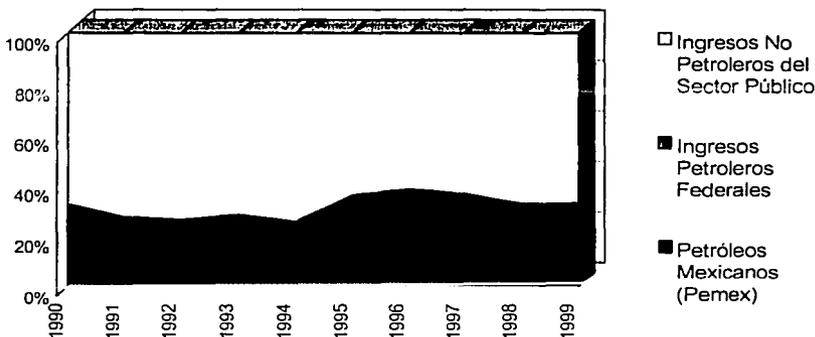


Fuente: Fox, Vicente; 2° Informe de Gobierno

La consecuencia de la petrolización de las finanzas públicas es la inestabilidad a la que se ve sometido el presupuesto, en virtud de las continuas variaciones del precio internacional del hidrocarburo.

En 1998, por ejemplo, el gasto programable del Gobierno Federal tuvo que reducirse en casi un punto porcentual para mantener la meta de déficit público, como consecuencia de una caída del precio del petróleo crudo mexicano que pasó de \$16.5 USD por barril en 1997 a \$10.2 USD en 1998.

Participación de los Ingresos Petroleros en los Ingresos Totales del Sector Público

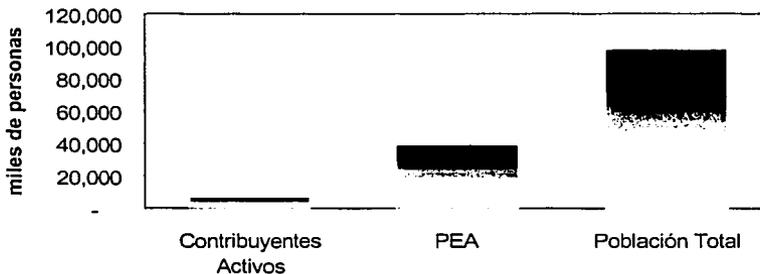


Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno

De manera adicional a lo anterior, es importante señalar que la base de contribuyentes para el fisco mexicano es muy estrecha, situación que se explica en virtud de la importancia que reviste el sector informal de la economía y la evasión fiscal imperante en el país.

Dicha situación tiene repercusiones importantes pues obliga a que un reducido número de mexicanos sean quienes aportan los recursos para acceder los servicios públicos que, por definición, terminan por beneficiar a toda la población.

Población Económicamente Activa en México contra los Contribuyentes Activos del Sistema Tributario y la Población Total, 1999



Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno

Esta situación coadyuva a generar la sensación de descontento entre la base contribuyente y añade incentivos nuevos para que los agentes que actualmente contribuyen con el fisco busquen maneras para evadirlo o eludirlo.

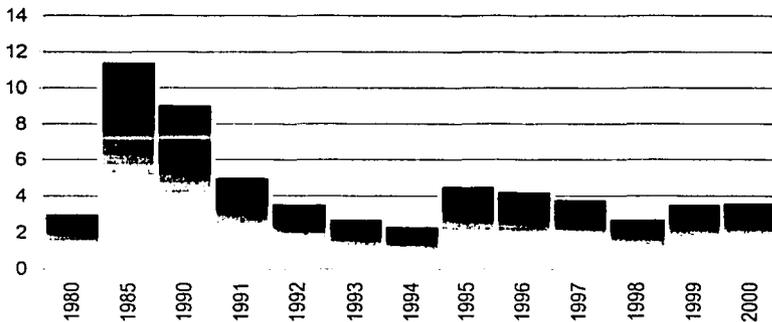
III.4 El Gasto del Gobierno en México

Dado el efecto disciplinador que impone la gran facilidad para el movimiento de flujos importantes de capital a través de las fronteras nacionales y la importancia de estos para la viabilidad económica de los países, no es descabellado decir que la llamada globalización se ha convertido en un impulsor del manejo ortodoxo de los dineros públicos al premiar a aquellas economías con manejos más estables de sus recursos públicos.

La importancia que tiene el mantenimiento de la disciplina fiscal, aunada a la pobre recaudación prevalectante en México, inscriben al gasto público en un contexto de limitación presupuestaria que obliga al país a mantener un gasto bajo como porcentaje del PIB.

Dicha situación, si bien logra reducir la presión que el Gobierno generaba en los mercados financieros también ha impedido financiar en la magnitud deseada programas importantes y con potenciales beneficios para la economía y la sociedad mexicana.

Costo Financiero del Sector Público como Porcentaje del PIB



Fuente: Fox, Vicente, 1er. Informe de Gobierno

A raíz de la crisis de los ochentas y la serie de reformas estructurales implementadas en la economía mexicana tendientes a reducir y eficientar el gasto del Gobierno, y que consideran la desincorporación de empresas paraestatales, en su gran mayoría deficitarias, la renegociación de la deuda del Gobierno, la eliminación de los préstamos subvencionados a la

industria y la transformación de los subsidios al campo en transferencias focalizadas de recursos, el gasto público total se ha mantenido en el orden del 20% del PIB en tanto que el gasto del Gobierno Federal se mantiene en el rango del 12-14%⁵⁸.

El gasto del Gobierno en México es vulnerable a shocks del exterior, como puede ser el caso de las caídas en el precio del petróleo. Dichos shocks tradicionalmente son enfrentados mediante ajustes en los programas de gasto que, si bien son una medida fiscalmente sana en virtud del objetivo de mantener disciplina fiscal, resulta social y políticamente costosos.

Esta situación llevó a que en la gestión del Dr. Ernesto Zedillo en la Presidencia de la República, se ha conformara un fondo de estabilización con el 0.9% de los ingresos adicionales del Gobierno Federal para enfrentar dichos choques. Sin embargo, y dada la importancia que los ingresos relacionados con la explotación de la riqueza en hidrocarburos, especialmente el petróleo, del país tiene dentro de la conformación de los recursos con que dispone el sector público, resulta sensato mantener reservas sobre la suficiencia de dicho fondo.

| Empleo del Gobierno (porcentaje del empleo total) | | | |
|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1988 | 1993 | 1997 |
| México | 12.8 | 12.0 | 11.5 |
| México (con sector paraestatal) | 16.5 | 13.6 | 12.9 |
| Estados Unidos | 14.8 | 15.3 | 14.5 |
| Japón | 8.3 | 8.2 | 8.3 |
| Alemania | 15.6 | 13.6 | 12.9 |
| Grecia | 11.6 | 12.2 | 12.7 |
| España | 13.0 | 15.4 | 15.6 |

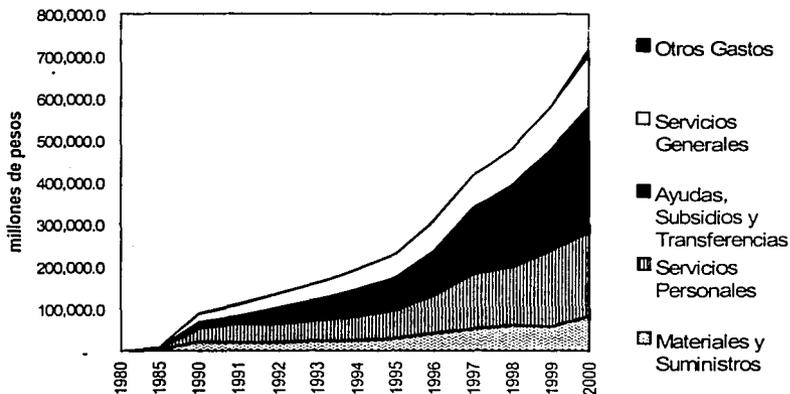
Fuente: OCDE

⁵⁸ Bénédicte y Boundri, "Public Spending in Mexico: How to Enhance its Effectiveness", pp. 10-20.

El redimensionamiento del Gobierno en México que se observa como una reducción de su gasto como porcentaje del PIB, también se refleja en la pérdida de importancia de éste como empleador. Para 1997 el Gobierno Federal empleaba al 11% del empleo agregado, cantidad inferior al 15% en Estados Unidos o el 20% registrado en Europa y Canadá. Incluso considerando al sector paraestatal, el empleo por parte del Gobierno solamente alcanza el 12% del empleo total del país.

El total de las erogaciones del Gobierno por sueldos y salarios, que aun representa una parte importante del gasto corriente del Gobierno, ha declinado su importancia al considerársele como porcentaje del PIB, alcanzando el 8% en 1997 que resulta nuevamente inferior al 10% de los Estados Unidos.

Composición del Gasto Corriente Programable del Sector Público Presupuestario



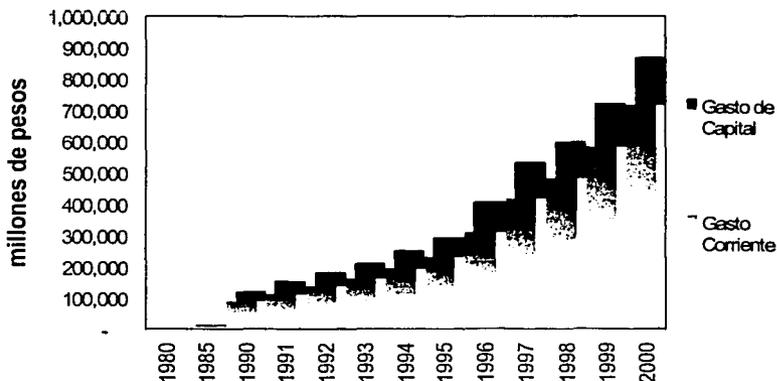
Fuente: Fox, Vicente; Primer Informe de Gobierno

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En materia de inversión pública, se observa una importante caída de esta desde la década de los ochenta. Mientras que al inicio de dicha década la inversión del sector público en su conjunto representaba el 10% del PIB, para los mediados de la década de los noventa dicha inversión había caído a niveles del 3.5%, siendo los sectores más afectados por dicha reducción el de comunicaciones y transportes y la generación de energía.

Es importante señalar que, a partir de 1997 muchas obras de infraestructura se han financiado mediante el esquema de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Impacto Diferido en el Registro del Gasto, conocido por sus siglas como PIDIREGAS. Este esquema fue concebido como una manera alternativa de financiar proyectos de infraestructura en aquellos sectores en donde existen barreras legales para la participación de la inversión privada y que, por razones de costos, se hacen inviables para el sector público.

Gasto Corriente y de Capital



Fuente: Fox, Vicente; 1er. Informe de Gobierno

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bajo este esquema, el sector privado financia la construcción de la infraestructura sin recibir pago alguno del sector público hasta su conclusión; una vez concluida la obra, el proyecto es reconocido por la contabilidad oficial y, en teoría, los ingresos generados por la utilización de la infraestructura construida resultan suficientes para pagarla, por lo que se le atribuye un efecto presupuestal neutro.

Sin embargo, no hay garantías contractuales de que efectivamente la operación de la obra logre recuperar su costo y es el Gobierno quien corre con el riesgo de una eventual falla.

| Proyecto de Inversión Financiada vía PIDIREGAS (millones de dólares) | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Proyecto | Saldos del financiamiento obtenido al 31 de Dic de 1999 | Saldos del Financiamiento obtenido al 31 de diciembre de 2000 |
| Proyectos de inversión que suponen obligaciones financieras | 11,293.3 | 15,823.1 |
| Proyectos del Sector Petrolero | 8,341.3 | 12,883.8 |
| Proyectos del Sector Eléctrico | 2,952.0 | 2,948.3 |

Fuente: SHCP

Dada las brechas que existen entre los diferentes estratos de la sociedad mexicana y la necesidad de comenzar a sentar las bases para un mejor desarrollo del capital humano para la mejora de la competitividad de la economía mexicana, los programas tendientes a combatir la pobreza e incrementar la calificación del capital humano se han transformado en un aspecto medular dentro de la estrategia social del gasto público en México.

El principal programa diseñado para el logro de dichos objetivos es PROGRESA, que busca incentivar la permanencia de los niños de las zonas más marginadas del país en la escuela. La estrategia de dichos programa consiste en el otorgamiento de desayunos a los niños en las escuelas y de becas en efectivo a las familias, con la intención de que les sea más redituable mantener al niño asistiendo a clases que incorporarlo al trabajo⁵⁹. Asimismo, es importante señalar la importancia que el Gobierno en México concede a la educación, pues dicho componente significa poco más de una tercera parte del gasto total del Gobierno.

Los efectos de la inversión pública en el crecimiento económico son un tema controvertido en la teoría económica, puesto que la decisión sobre donde invertir no está basada necesariamente en función de tasas de retorno y se pueden generar distorsiones en la economía y efectos de desplazamiento, o "crowding-out", de la inversión privada; por el otro lado, la naturaleza de las obras de infraestructura, muy cercanas a lo que en teoría económica se conoce como "bienes públicos"⁶⁰ hacen que existen pocos incentivos para que el sector privado realice la inversión.

Estudios empíricos en el caso de México señalan que, en términos generales, la inversión pública tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico, basado principalmente en las externalidades positivas que conlleva, que supera el efecto desplazamiento que se presenta en el corto plazo. Sin embargo, para que el efecto neto de la mayor inversión pública sea positivo, es necesario que esta sea financiada por un incremento en los recursos tributarios del Gobierno.

En este sentido, es importante señalar que dadas las carencias que enfrenta el país, el desarrollo de una mayor y mejor infraestructura social y productiva básica, resulta fundamental para ir sentando las bases que permitan a futuras generaciones de mexicanos el lograr esquemas de competitividad internacional que trasciendan la explotación del bajo costo de la

⁵⁹ Bénédicte y Boundri, op.cit. pp. 25-28.

⁶⁰ Macón, op.cit., pp. 55-75.

mano de obra. Dadas las características de este tipo de infraestructura, entre las que resalta su bajo ratio de retorno, la poca competitividad en su consumo y la dificultad técnica para lograr una excusión efectiva en su uso y disfrute, difícilmente los agentes individuales encontrarán los incentivos para implementarla por ellos mismos, entrando así en el ámbito de acción del gobierno.

CAPITULO IV

LA DEPENDENCIA FISCAL MEXICANA AL PETRÓLEO

IV.1. CARACTERIZACIÓN DE LA DEPENDENCIA FISCAL MEXICANA AL PETRÓLEO

La historia de la industria petrolera en México data de los primeros años del Siglo XX, cuando se establecieron las primeras compañías estadounidenses al amparo de la Ley del petróleo expedida por el Gral. Porfirio Díaz, en su calidad de Presidente, en 1901.

A la caída de Porfirio Díaz, el gobierno de Francisco I. Madero estableció un impuesto especial sobre la producción petrolera y, posteriormente encargó la realización de un registro de la compañías petroleras que operaban en el país. Por su lado, Venustiano Carranza creó, en 1915, una Comisión Técnica del petróleo y en 1918 estableció un impuesto sobre los terrenos petroleros y los contratos, ocasionando la resistencia de las compañías establecidas.

Durante la segunda década del Siglo XX, México se convirtió en una potencia en la extracción del hidrocarburo, llegando a colocarse como el segundo productor mundial con un poco más de 193 millones de barriles. Sin embargo, el auge petrolero que experimentaba el país no se reflejó en el resto de los sectores ni en los empleados de la industria. La inconformidad de los trabajadores petroleros resultado de la situación anteriormente señalada, llevó a que en abril de 1915 estallara una huelga en la refinería "El Águila" comenzando así el movimiento sindicalista petrolero en México.

Durante 1916 y 1917 se dieron otros intentos por estallar huelgas en distintas refinerías, pero estos fueron impedidos de manera violenta el ejercito y los cuerpos de seguridad de las propias compañías.

Pese a la represión de la que era objeto el movimiento obrero en la industria petrolera, en 1924 los trabajadores resultaron triunfantes al estallar una nueva huelga en "El Águila" al lograr que la empresa reconociera al sindicato de trabajadores petroleros, mismo que evolucionaría en el actual Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), y se concertase la firma de uno de los primeros contratos colectivos de trabajo en la historia del país.

Una de las primeras acciones importantes del STPRM, constituido oficialmente en 1935, fue la elaboración de un contrato colectivo único para toda la industria que sustituyera los distintos contratos colectivos que regían las relaciones laborales en cada una de las empresas. La propuesta de un contrato único para toda la industria fue rechazado por las empresas y el 28 de mayo de 1937 estalló una huelga general que obligó a que el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas a realizar una intervención conciliatoria entre las partes, logrando que los trabajadores reanudaran sus actividades el 9 de junio de ese año al tiempo que continuaba con el conflicto obrero patronal por los medios laborales previstos para dichas circunstancias.

La Junta de Conciliación y Arbitraje emitió un laudo favorable a los intereses del sindicato en el que, adicionalmente, instruía la realización de un peritaje para determinar la capacidad de las empresas petroleras para cumplir con las demandas sindicales. Dicho laudo fue incumplido por las compañías petroleras y, en respuesta del desacato de los empresarios y en congruencia con el perfil nacionalista que caracterizó su administración, el Gral. Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938.

El 7 de junio de 1938 se creó Petróleos Mexicanos para administrar y operar la industria petrolera nacionalizada. Asimismo, se añadió un artículo constitucional tendiente a evitar que la industria petrolera pudiera ser adquirida, poseída o explotada por particulares.

A partir de los años cuarenta, la industria petrolera comenzó a crecer al pasar de 51 millones de barriles producidos en 1940 a 86 millones en 1950. Se construyeron las refineries de Poza Rica, Salamanca, de la Ciudad de México, la nueva refinería de Minatitlán y se amplió la de Coatzacoalcos. Asimismo, se echó a andar la primera planta petroquímica en el país, situada en Poza Rica. En la década de los años sesenta se impulsaron las actividades exploratorias y de perforación, descubriéndose yacimientos importantes en la zona limítrofe de Chiapas y Tabasco, así como en el Golfo de México. En 1966 se creó el Instituto Mexicano del Petróleo⁶⁰.

Durante la década de los años setenta el descubrimiento de importantes reservas petroleras en el sureste mexicano hizo al Gobierno mexicano concebir importantes planes para el hidrocarburo, pues se vio en él la posibilidad de lograr conformar una industria que sirviera de motor para el impulso y desarrollo del resto de la economía nacional.

Durante esos años se incrementó de manera importante la inversión del sector público, en buena medida impulsada por la necesidad de dotar de infraestructura suficiente a la industria petrolera nacional. Dado el retorno esperado en el caso de la explotación de la riqueza en hidrocarburos del país, buena parte de esta inversión pública se financió tomando préstamos del exterior⁶¹.

La creciente inversión pública en materia de infraestructura petrolera dio buenos resultados, pues mientras que el país producía 533 millones de barriles de petróleo en 1977, para 1982 se alcanzó la cifra de 1,372 millones. Como resultado de la estrategia adoptada por el Gobierno mexicano de aquellos años, se impulsó de manera importante la exportación de petróleo crudo, mismo que no conlleva mayor valor agregado, y se fue relegando la participación de los productos agrícolas y manufactureros dentro de las exportaciones mexicanas.

⁶⁰ Petróleos Mexicanos, información en sitio web.

⁶¹ Cárdenas, op.cit..

El comportamiento del comercio exterior mexicano adoptó un perfil enteramente monoexportador, dejando que la generación de divisas en el país dependiera casi de manera exclusiva de la exportación del hidrocarburo. Dicho patrón implicó que, mientras las exportaciones involucraban crecientemente un solo bien, el petróleo, que habría de volverse muy vulnerable a los cambios en los mercados internacionales, las importaciones del país involucraron bienes de capital e intermedio cuyo requerimiento total tiende a crecer en la medida que la producción interna aumenta, independientemente de la composición de la demanda final. El crecimiento económico se volvió así cada vez más dependiente de la exportación de una sola mercancía y, dada la naturaleza de esta especialización, crecientemente vulnerable a las restricciones de la demanda externa.

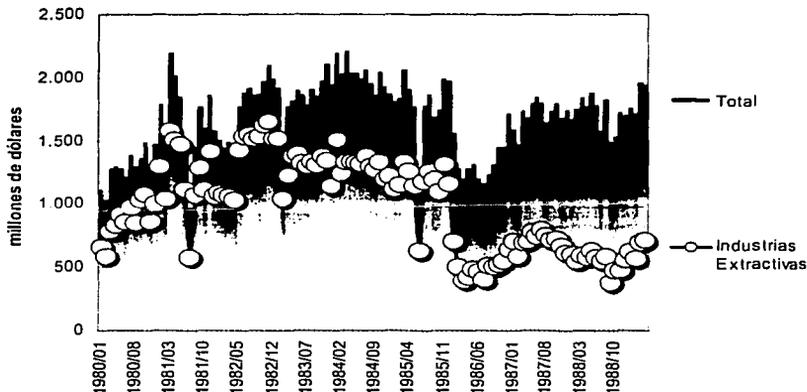
El auge de las exportaciones petroleras fue incapaz de impedir un progresivo desequilibrio en las cuentas comercial y corriente de la balanza de pagos, mismos que fueron financiados con endeudamiento externo, cuyo monto acumulado aumentó de 29 mil millones de dólares en 1977 a 75 mil millones en 1981. La deuda externa generó una debilidad adicional para la economía mexicana pues, para el año de 1981, la mitad de dicho endeudamiento enfrentaba vencimientos en el corto plazo.

La fragilidad financiera que se gestó durante los años del auge petrolero terminó por trascender el ámbito del sector público para afectar al sector privado, pues el ritmo de la demanda interna y de la inversión estimuló un rápido crecimiento del endeudamiento privado, ocasionando que el ratio de deuda con capital de las grandes empresas privadas aumentara de 0.9 en 1978 a 1.2 en 1981⁶².

Para 1982 la tendencia monoexportadora del país se había convertido en una casi total "petrolización" de la economía, pues en ese año el 77% de las exportaciones totales del país se referían al petróleo.

⁶² Ros, Jaime: "La Economía y la Política Macroeconómica Durante el Auge Petrolero: 1978-1982", pp. 21-27.

Exportaciones de la Industria Extractiva y Exportaciones Totales de la Economía Mexicana, 1980-1989



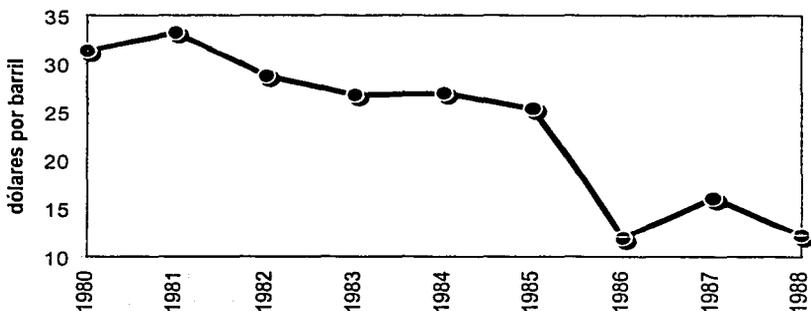
Fuente: INEGI

Asimismo, durante los años setenta se inicia y conforma una nueva estructura tributaria en México, en cierto modo comparable a la dependencia del gobierno virreinal durante la época de la Colonia con respecto a la plata, al convertirse los ingresos gubernamentales provenientes del petróleo en la base del sistema hacendario. Como ejemplo de lo anterior, resulta ilustrativo señalar que los ingresos petroleros pasaron de representar el 12% de los ingresos totales del Gobierno en 1977, a significar el 44% de éstos en 1983.

A comienzos de 1982, el precio internacional del petróleo mostraba una tendencia a la baja que afectaba de manera directa la viabilidad financiera del Gobierno Federal, generando nerviosismo en los mercados financieros que reaccionaron

retirando sus recursos del sistema financiero mexicano, ocasionando fuertes presiones especulativas sobre el tipo de cambio del peso mexicano. Dicho escenario se complementó con los vencimientos de prácticamente la mitad de la deuda externa del país en el citado año.

Precio del Petróleo de Exportación (promedios anuales)



Fuente: Cárdenas, Enrique; "La Política Económica en México, 1950-1994"

El mercado internacional del petróleo dista mucho de ser un mercado fácilmente predecible o transparente; su composición oligopólica, con fuerte injerencia de un cártel de productores en la figura de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), hace que el precio internacional del petróleo sea fácilmente modificable en función de una serie de intereses de los participantes más importantes.

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

La conformación del mercado internacional del petróleo jugó en contra de los intereses mexicanos con las caídas registradas en el precio internacional de éste en 1982 y 1987; situación magnificada por la dependencia de la estructura económica mexicana para con el petróleo en lo que a generación de divisas se refiere.

La caída de los precios internacionales del petróleo sorprendió al Gobierno mexicano, cuyos funcionarios minimizaron en un primer momento dicha caída⁶³. Sin embargo, para los inicios de la década el acelerado ritmo de inversión pública que se había presentado durante la década anterior resultó insostenible, y el ritmo de las inversiones en Petróleos Mexicanos entró en una larga fase de contracción que contrastó con el gasto sostenido de sus gastos de operación⁶⁴; pese a lo anterior, el Gobierno tomó la decisión de continuar recibiendo aportaciones petroleras en los niveles de los años anteriores, minando así los recursos para invertir en PEMEX.

Dicha situación abrió la puerta para el establecimiento de un círculo vicioso en el cual la empresa petrolera contó cada vez con menos recursos para hacer frente al mantenimiento de su stock de capital físico, compromisos laborales, implementación de nueva tecnología y procesos secundarios, dejando la generación de recursos a la venta de petróleo crudo, reduciendo cada vez más el margen de maniobra de la paraestatal y perfilando al país como un exportador de un producto básico y un importador de productos con mayor valor agregado hechos basándose en el producto exportado inicialmente⁶⁵.

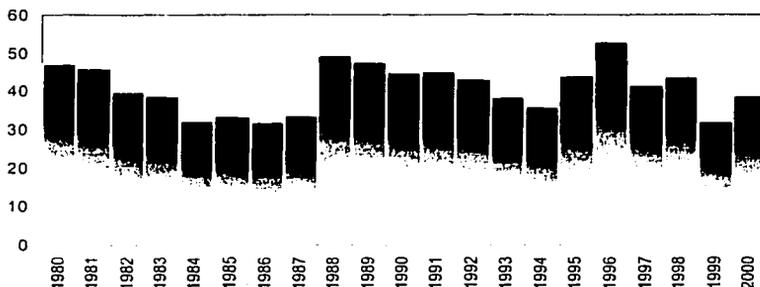
A partir de 1985 la participación de las exportaciones petroleras dentro de las exportaciones totales de la economía mexicana ve reducida su participación, en parte por el repunte en las exportaciones manufactureras, pero principalmente por la caída en los petroprecios y en los volúmenes del hidrocarburo que el país logró exportar.

⁶³ Almeida garza, op.cit, pp. 117-161.

⁶⁴ Colmenares, Francisco; "PEMEX: Crisis y Reestructuración", pp. 68-83.

⁶⁵ Colmenares, op.cit. pp. 49-60.

Inversión en el Sector Energía dentro del Total de la Inversión Pública



Fuente: Secretaría de Energía

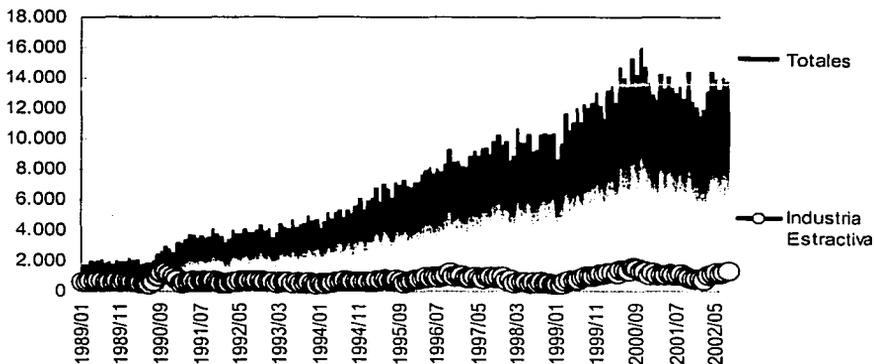
Es a partir de esos mismos años que el país experimentó un importante proceso de cambio estructural, encaminado a hacerle un activo participante del comercio internacional, dejando mayor margen de maniobra a la iniciativa privada en un contexto de desregulación que impulsara la eficiente asignación de los recursos de la economía⁶⁶. El país ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT, por sus siglas en inglés y antecesor de la actual Organización Mundial de Comercio, WTO), y poco a poco fue desmantelando la extensa estructura arancelaria que le había caracterizado en décadas anteriores. En el mismo sentido, el Gobierno mexicano comenzó un importante esfuerzo en materia de “adelgazamiento” del sector público, y la gran mayoría de las empresas de participación estatal fueron desincorporadas y la administración federal reestructurada, fusionando las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, y brindando al Banco de México, autonomía de gestión, para evitar inferencias políticas en la consecución de su mandato legal de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional.

⁶⁶ Aspe, op.cit., pp. 132-143.



Resultado del proceso de cambio estructural citado anteriormente, México logró ser un activo jugador en el comercio internacional, convirtiéndose en uno de los exportadores más dinámicos del orbe gracias al número de acuerdos comerciales suscritos⁶⁷. Con la mayor apertura del país hacia el exterior, se terminó la dependencia de la economía mexicana para con el petróleo en materia de generación de divisas, logrando que fuese el sector manufacturero el que mayor dinamismo e importancia tiene dentro de la composición de las exportaciones totales de la economía mexicana.

**Exportaciones Totales de la Economía Mexicana y
Exportaciones de la Industria Estractiva, 1989-2000**
(millones de dólares)



Fuente: INEGI

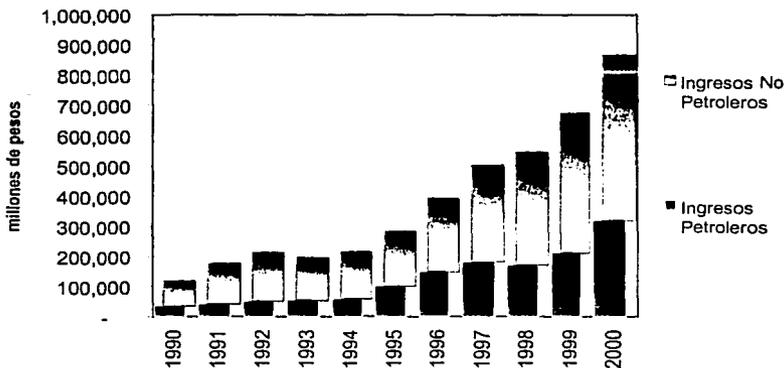
⁶⁷ Chain, Michel; "México, Potencia Exportadora".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, y pese a las importante reformas que sufrió el país desde la segunda mitad de la década de los ochenta y la década de los noventa, tendientes a limitar la dependencia de éste con respecto a la exportación de hidrocarburos, dicha situación no pudo ser erradicada del ámbito de las finanzas públicas.

En términos generales durante toda la década de los noventa, los ingresos asociados con la explotación y comercialización del petróleo, llamados generalmente "ingresos petroleros", significaron cerca de una tercera parte de los ingresos totales del Gobierno, sin que su incorporación significase la suficiencia de los ingresos gubernamentales que, como se señaló en secciones anteriores, son especialmente bajos al compararse internacionalmente como porcentaje del PIB.

Ingresos Petroleros y No Petroleros del Gobierno Federal



Fuente: Pemex

TEMAS CON
FALSA DE ORIGEN

Ingresos del Sector Público como Porcentaje del PIB

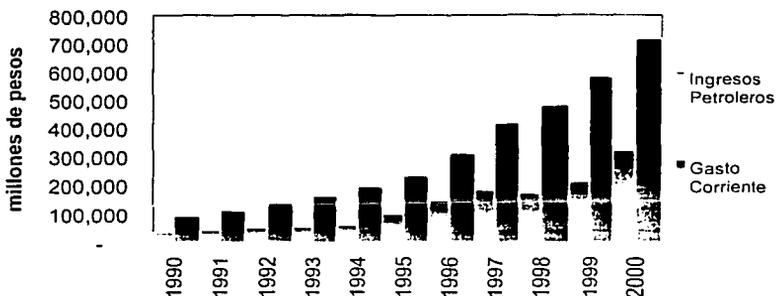


Fuente: Fox, Vicente; 1er. Informe de Gobierno

Adicionalmente, es interesante señalar que, pese a la magnitud de los ingresos petroleros y el esfuerzo del Gobierno Federal por reducir su nómina, dichos ingresos resultarían insuficientes para cubrir los gastos corrientes del Gobierno si se les dedicara por completo a tal fin.

Lo anterior pone en la mesa el hecho de que, en buena medida, la riqueza petrolera del país se está utilizando para financiar gasto que no redundan en mayores beneficios para la sociedad y, aun más importante, tampoco sienta las condiciones para la generación de fuentes de riqueza alternativa que, eventualmente, pudiesen disminuir la importancia relativa de la aportación de los ingresos petroleros a los ingresos públicos. De esta manera se está utilizando una fuente de riqueza, que por definición es no renovable, para cubrir el gasto corriente del Gobierno y se está dejando pasar la oportunidad de utilizar dicha riqueza para financiar la dotación de infraestructura para otras actividades que puedan darle viabilidad financiera al fisco mexicano una vez que el petróleo se agote o sea una fuente de energía obsoleta.

Ingresos Petroleros contra Gastos Corrientes del Gobierno Federal

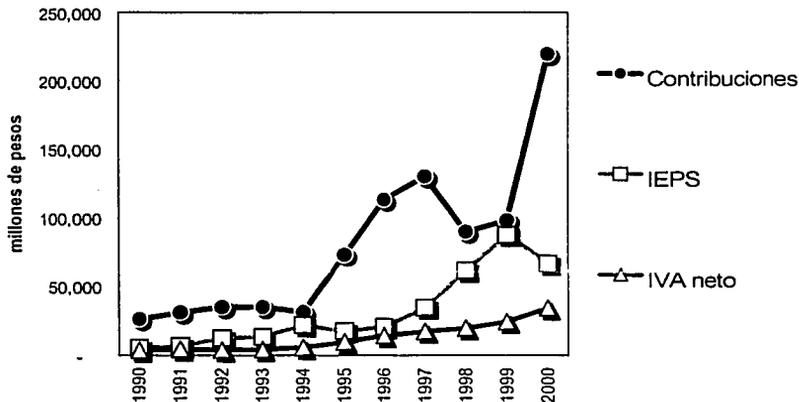


Fuente: Fox, Vicente; Primer Informe de Gobierno

En esta sección se han considerado a los ingresos petroleros como una contribución única por parte de la industria al fisco. Sin embargo, dicha consideración es una mera simplificación pues la realidad es que los referidos ingresos se componen de distintas aportaciones, tanto tributarias como no tributarias y que tienen diferente importancia por su monto para el Gobierno.

Dentro del rubro de los ingresos petroleros se engloban al Impuesto especial Sobre Producción y Servicios que graba a la actividad de Petróleos Mexicanos, el Impuesto al Valor Agregado neto con que se grava a la paraestatal y las demás contribuciones a los que se sujeta la industria, mismas que significan la mayor contribución a las arcas gubernamentales y que se comentan con mayor amplitud en la sección siguiente.

Composición de los Ingresos Petroleros

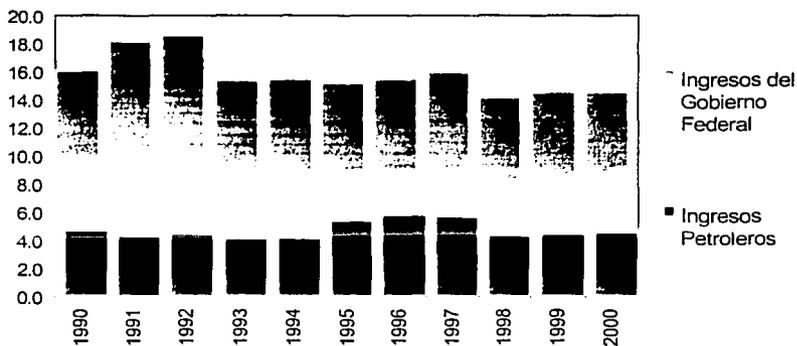


Fuente: Pemex

La dependencia señalada toma tintes más dramáticos si se considera exclusivamente a los ingresos del Gobierno Federal, pues mientras que la totalidad de estos encontró su punto máximo en toda la década en 1992 con el 18.6% del PIB, la participación de los ingresos petroleros mantuvo prácticamente constante su participación cercana al 25% de los ingresos federales y en ningún año de la década de los noventa se situaron por debajo del 4% del PIB.

Dicha relación muestra que durante todo el periodo, y pese a los máximos recaudados registrados, las aportaciones de la industria petrolera han sido y son fundamentales para el financiamiento del sector público y de sus programas de gasto.

Ingresos del Gobierno Federal e Ingresos Petroleros como Porcentajes del PIB



Fuente: Fox, Vicente; 1er. Informe de Gobierno

Los efectos más evidente de la condición de dependencia de los ingresos del Gobierno mexicano a los recursos provenientes con el petróleo, se relacionan con la falta de solidez de los dineros públicos en el país.

En la medida que prácticamente una tercera parte de sus ingresos dependen del precio internacional del hidrocarburo, será imposible asegurar planes de gasto público en un horizonte de mediano o largo plazo y el mantenimiento del balance en las finanzas públicas pues, en cuento se registre una caída de los petroprecios, el Gobierno mexicano experimentará, una vez más, una falta de liquidez que le obligará a suspender programas de gasto, los llamados recortes, o a la contratación no prevista de deuda para mantenerlos.

Adicionalmente, y pese a que México está considerado como el noveno país en el mundo por sus reservas probadas de petróleo crudo, es importante señalar que se trata de un recurso no renovable que ha mostrado su poca amigabilidad con el medio ambiente y que, en un determinado momento habrá de agotarse o será sustituido por otro combustible menos contaminante, y en cuyo caso el país no contará con una fuente de ingresos alternativa que le permita cubrir la participación de los ingresos petroleros dentro de los ingresos gubernamentales, generando así una insuficiencia financiera aun mayor para la debida atención de las necesidades de infraestructura social y productiva del país.

En este orden de ideas, es fundamental considerar un punto de vista que vaya más allá de los efectos que la dependencia del sector público tiene con respecto de los ingresos petroleros para la generación presente.

| Reservas Probadas de Petróleo Crudo | | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| | País | Millones de Barriles |
| 1 | Arabia Saudita | 259,200 |
| 2 | Irak | 112,500 |
| 3 | Emiratos Árabes Unidos | 97,800 |
| 4 | Kuwait | 94,000 |
| 5 | Irán | 89,700 |
| 6 | Venezuela | 76,682 |
| 7 | Comunidad de Estados Independientes | 57,000 |
| 8 | Libia | 29,500 |
| 9 | México | 26,951 |
| 10 | China | 24,000 |
| 11 | Nigeria | 22,500 |
| 12 | Estados Unidos de América | 21,756 |
| 13 | Katar | 13,157 |
| 14 | Noruega | 9,447 |
| 15 | Argelia | 9,200 |

Fuente: Pemex

El tener en perspectiva un horizonte de mediano y largo plazo pone en la palestra el tema de la solidaridad intergeneracional o, dicho en otras palabras, las condiciones que la actual generación le estará heredando a las generaciones futuras.

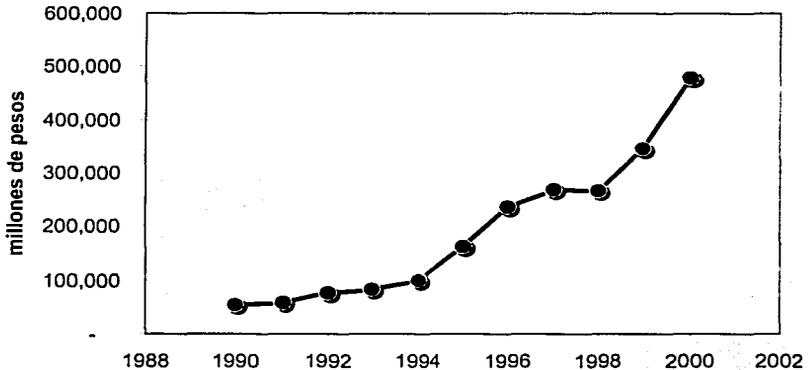
Este tema cobra importancia dada la importancia que se ha dado al desarrollo sustentable de la economía mexicana, pues el Gobierno, en la medida que es un resultado del pacto originario celebrado entre los sectores de la sociedad, debe buscar maximizar el beneficio de ésta no solo durante su gestión, sino que debe tener presente en su actuación el hecho de que su compromiso con la sociedad es atemporal y debe evitar tomar medidas de corto plazo que impliquen poner en peligro las condiciones en que se han de desarrollar la sociedad en los años venideros.

En la medida en que se mantenga insoluta la dependencia de los recursos públicos a los ingresos petroleros y los recursos públicos, en general, continúen siendo insuficientes para atender los requerimientos de la sociedad mexicana, se estarán sentando las bases para la constante reproducción de las condiciones de marginación y abandono que caracterizan la polarización de la sociedad mexicana y eternizan las condiciones de subdesarrollo para comunidades enteras.

Para darle viabilidad y sustentabilidad al país, es necesario comenzar a construir el entorno institucional que le permitirá a México en las siguientes décadas, sortear con éxito los retos propios de un entorno internacional más integrado y competitivo.

Ante tal perspectiva, se vuelve necesario conformar un sistema tributario sólido capaz de brindarle al Gobierno los recursos suficientes para la atención de las necesidades del país, y no heredar a la posteridad una dependencia a los ingresos petroleros sin fuentes alternativas de riqueza para cubrir las aportaciones petroleras el día que éstas dejen de llegar a las arcas federales.

Ingresos de Petr6leos Mexicanos



Fuente: PEMEX

La dependencia por parte del Gobierno Federal a los ingresos relacionados al petr6leo, aunados al manejo no enteramente eficiente de Petr6leos Mexicanos como empresa y las presiones a las que se ve sujeta su administraci6n por parte del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Rep6blica Mexicana⁶⁸, han afectado el desempe1o de la paraestatal en perjuicio de la empresa y, parad6jicamente, del Gobierno mismo, pese a una tendencia positiva en el comportamiento de los ingresos de la paraestatal.

La supeditaci6n administrativa de Petr6leos Mexicanos a las necesidades financieras del Gobierno Federal ha ocasionado que, durante la d6cada de los noventa la inversi6n ejercida en la empresa no haya superado el 15% de los ingresos totales generados.

⁶⁸ Colmenares, op.cit, pp. 131-144.

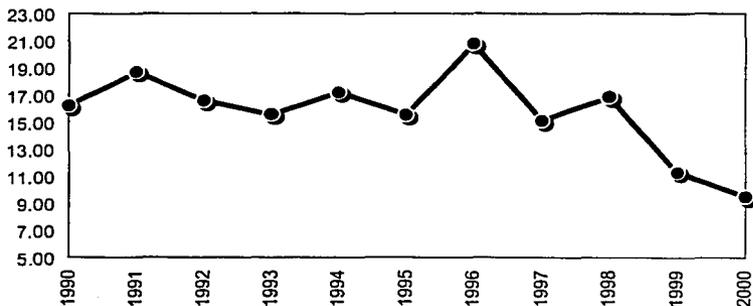
| Rendimientos de Petróleos Mexicanos (cifras en millones de pesos) | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Rendimiento antes de impuestos | 31,953 | 32,598 | 45,150 | 47,449 | 58,177 | 102,396 |
| Impuestos y Derechos | 27,772 | | 30,136 | 26,974 | 33,054 | 74,884 |
| IEPS | - | - | 11,701 | 17,450 | 21,797 | 17,703 |
| Rendimiento Neto | 4,181 | 3,162 | 3,313 | 3,025 | 3,326 | 9,809 |
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | |
| Rendimiento antes de impuestos | 161,467 | 167,431 | 141,748 | 190,598 | 273,650 | |
| Impuestos y Derechos | 125,205 | 121,757 | 86,033 | 120,477 | 224,211 | |
| IEPS | 19,767 | 37,728 | 65,854 | 88,349 | 69,557 | |
| Rendimiento Neto | 16,495 | 7,946 | - 10,139 | - 18,228 | - 20,117 | |

Fuente: PEMEX

Del mismo modo, al comparar la inversión ejercida en Petróleos Mexicanos contra los recursos que la paraestatal aporta al fisco, la situación no es muy distinta. Pese a un repunte de la inversión como proporción de los "impuesto petroleros" que llegó al 20.76% en 1994, a partir de ese año el comportamiento del indicador se ha desplomado hasta llegar al punto en que, prácticamente, por cada diez pesos que se destinan las Gobierno Federal solo un peso se canaliza a inversión en la empresa.

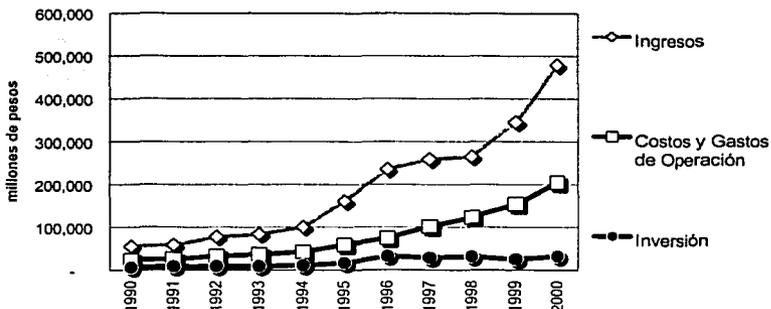
La baja cantidad de recursos que se destinan en Petróleos Mexicanos a la inversión resulta particularmente reducidos al momento de compararse no solo con los ingresos de la empresa, sino con sus costos y gastos de operación, pues los recursos que quedan a disposición de dicho rubro son reducidos.

Inversión Ejercida como Porcentaje de los Impuestos de Petróleos Mexicanos



Fuente: Elaboración propia, con datos de Pemex

Ingresos, Gastos y Gastos de Operación e Inversión en Petróleos Mexicanos

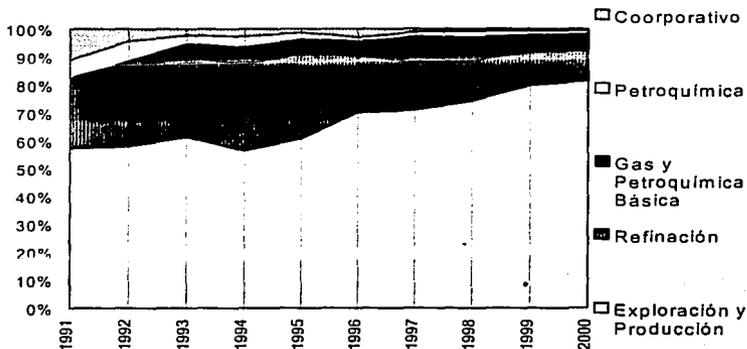


Fuente: Pemex

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

La tendencia observada en el sentido de destinar una mayor parte de los ingresos de la paraestatal para el financiamiento del Gobierno, en perjuicio de la proporción de los ingresos que se destinan para inversión, reinversión y mantenimiento, tiene consecuencias para Petróleos Mexicanos. En primer termino, la ausencia de recursos disponibles para dichos rubros se refleja en la calidad y atingencia de las actividades de mantenimiento, como ya ha mostrado la experiencia en las décadas pasadas⁶⁹.

Gasto de Inversión por Empresa Subsidiaria de Petróleos Mexicanos



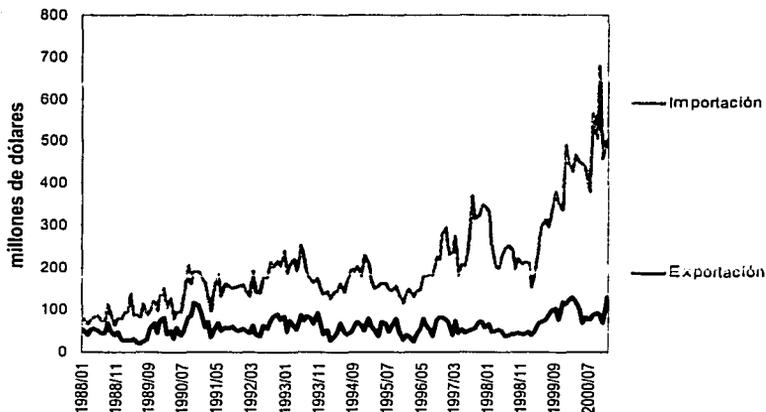
Fuente: Pemex

La falta de recursos para invertirse en Petróleos Mexicanos ha ocasionado que se tenga que hacer una racionalización de estos a favor de las actividades sustantivas de la paraestatal, en perjuicio de otras que representan mayor valor agregado. Dicho criterio de racionalización se refleja en el hecho de que la mayor parte de la inversión ejercida en la paraestatal se ha dedicado a PEMEX Exploración y Producción, siendo los más afectados por la falta de recursos el Cooperativo y PEMEX Petroquímica.

⁶⁹ Colmenares, op.cit., pp. 147-187.

El hecho de que se privilegie a las actividades de exploración y producción consolida el papel de PEMEX, y de México, como uno de los principales productores de petróleo crudo en el mundo, sin embargo, lo rezaga en materia de producción de productos derivados con mayor valor agregado y mayor precio de mercado.

Comercio Exterior de la Industria Petrolera, 1988-2000



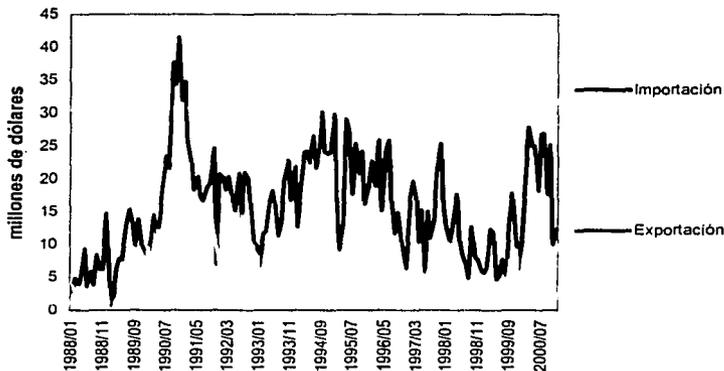
Fuente: INEGI

Tal situación, de suyo indeseable, resulta aun más perjudicial por el hecho de que el Gobierno, que padece una falta crónica de recursos, es el único agente que constitucionalmente puede participar en la industria petroquímica.

Dicha facultad exclusiva, dentro del entorno de restricción presupuestaria de Petróleos Mexicanos, se ha reflejado en una incapacidad de atender a la demanda interna por petroquímica

básica que se traduce en una tendencia, cada vez mayor, de importar este tipo de productos. De esta manera, México vende un producto en bruto al extranjero, para después comprar los derivados ya procesados del exterior.

Comercio Exterior de Productos Petroquímicos, 1988-2000



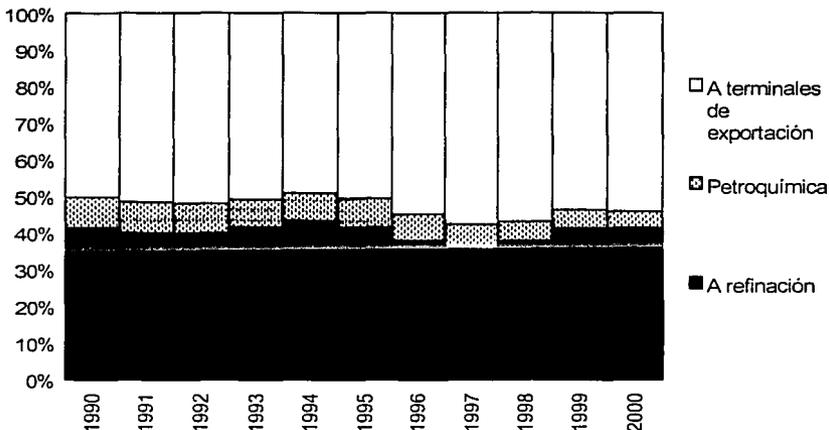
Fuente: INEGI

De hecho, al analizar el comportamiento de la inversión destinada para el organismo subsidiario PEMEX Petroquímica Básica, se observa un tímido intento por parte de la paraestatal por contar con la infraestructura necesaria para hacer frente a la demanda interna de productos petroquímicos, que sirven de insumos a distintos sectores industriales.

Sin embargo, el aumento en los recursos destinado al citado organismo descentralizado resultan insuficiente, como se puede observar en el comportamiento de productos petroquímicos del conjunto de la economía mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Destino de la Producción Primaria e Industrial de Petróleo



Fuente: Pemex

En el ámbito internacional se hace patente la incapacidad para participar de manera exitosa en la producción de productos elaborados del petróleo, pues mientras el país ocupa un prominente noveno lugar como productos de petróleo crudo, cae hasta el lugar catorce en lo que a la destilación primaria se refiere.

De esta manera, a lo largo del Siglo XX se desarrolló y consolidó una relación entre el Gobierno mexicano y la industria petrolera nacional caracterizada por la definición de la segunda como industria estratégica, y como consecuencia exclusiva de la participación estatal, y la dependencia del sistema fiscal mexicano a los recursos que dicha industria le aporta.

| Principales Productores de Petróleo Crudo 2000 | | | Capacidad de Destilación Primaria 2000 | | |
|---------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|----------------|------------------------------|
| | Pais | Miles de barriles diarios | | Pais | Miles de barriles diarios |
| 1 | Arabia Saudita | 8,264 | 1 | EUA | 16,539 |
| 2 | CEI | 7,571 | 2 | CEI | 8,400 |
| 3 | EUA | 5,834 | 3 | Japón | 4,962 |
| 4 | Irán | 3,682 | 4 | China | 4,347 |
| 5 | China | 3,236 | 5 | Corea del Sur | 2,560 |
| 6 | Noruega | 3,205 | 6 | Italia | 2,359 |
| 7 | Venezuela | 3,028 | 7 | Alemania | 2,259 |
| 8 | México | 3,012 | 8 | India | 2,113 |
| 9 | Irak | 2,567 | 9 | Brasil | 1,918 |
| 10 | Reino Unido | 2,504 | 10 | Canadá | 1,906 |
| 11 | Emiratos Arabes Unidos | 2,233 | 11 | Francia | 1,895 |
| 12 | Kuwait | 2,099 | 12 | Reino Unido | 1,771 |
| 13 | Canadá | 2,035 | 13 | Arabia Saudita | 1,745 |
| 14 | Nigeria | 2,034 | 14 | México | 1,559 |
| 15 | Libia | 1,414 | 15 | Irán | 1,484 |

Fuente: PEMEX

Tal situación se ha reflejado, en primer lugar en una debilidad estructural importante de las finanzas públicas mexicanas, pues están dependientes del comportamiento del precio internacional del petróleo, mismo que resulta sumamente manipulable y de comportamiento difícil de prever.

Dicha dependencia ha afectado la manera de operar de Petróleos Mexicanos, empresa estatal creada para hacerse cargo de la exploración y explotación de la riqueza nacional en materia de hidrocarburos, pues en lugar de trabajar buscando la maximización de sus utilidades y definiendo las mejores estrategias y prácticas que le permitan viabilidad en el corto, mediano y largo plazo, PEMEX opera prioritariamente, en virtud de la astringencia fiscal que caracteriza al país, como fuente de financiamiento del Gobierno Federal, quedando el resto de su planeación estratégica relegada a un segundo plano.

La combinación de la permanente necesidad del fisco mexicano por los recursos provenientes de la industria petrolera, ha implicado un importante acotamiento de la libertad de gestión de la empresa, dado que tiene que supeditar su desarrollo al financiamiento del Estado, y de los recursos disponibles para sus programas de inversión, reinversión y mantenimiento.

Lo anterior ha generado que PEMEX se aboque de manera casi total a la venta de petróleo crudo, dejando rezagada la inversión en las actividades de refinación y, en mayor medida, de producción de petroquímicos lo que a llevado a la importación creciente de este último tipo de insumos industriales, afectando la viabilidad de Petróleos mexicanos y del comercio internacional de nuestro país.

IV.2. EL RÉGIMEN REGULATORIO DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO

La capacidad del Estado mexicano para explotar la riqueza petrolera que yace en territorio nacional, encuentra su origen en una serie de ordenamientos jurídicos cuyo origen se remonta a la época novohispana, en que la concepción jurídica española consideraba que la riqueza del subsuelo era, en principio, propiedad de la Corona española.

Esta línea de pensamiento, entendida como la concepción jurídica española de la propiedad del suelo y la riqueza del subsuelo, se mantuvo durante los primeros años del México independiente, sustituyendo el concepto de Corona, por el de nación, y no fue sino hasta el periodo posterior a la lucha de Reforma que se revisa de manera importante el régimen de propiedad de la riqueza del subsuelo en el país. En este sentido, la tradición liberal sajona, que influyó de manera importante a los gobiernos de aquella época, privilegiaba la explotación de dicha riqueza en favor del propietario de los terrenos sobre los cuales se localizara.

Durante el "interregno" de Manuel González en el periodo porfirista se reformó la Constitución a fin de otorgar facultades al Congreso Federal para legislar sobre minería y expedir el Código de Minería de 1884, que marcó un viraje radical en la concepción jurídica sobre la riqueza del subsuelo, al señalar en su Artículo 10 que "...son de exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de dominio o adjudicación especial podrá explotar o aprovechar (...) IV. Las sales que existen en la superficie, aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales". Posteriormente, el 24 de diciembre de 1901 el régimen del Gral. Porfirio Díaz expidió la Ley Petrolera, que facultó al Gobierno Federal para otorgar concesiones sobre los terrenos nacionales a las compañías extranjeras que lo solicitaran⁷⁰.

Con el advenimiento de la Revolución Mexicana se retoma la concepción jurídica previa a la Constitución de 1857, por lo que la riqueza del subsuelo se considera, así como la propiedad en general, originalmente propiedad de la Nación. Dada la anterior concepción, el Estado adquirió la prerrogativa de limitar la capacidad de los propietarios particulares para el desarrollo de ciertas actividades, como es el caso de la exploración, extracción y comercialización del petróleo después de la expropiación decretada por el Gral. Lázaro Cárdenas.

Actualmente, el régimen de propiedad sobre el que se basa la explotación de la riqueza petrolera mexicana, encuentra su punto de partida en los artículos constitucionales 25, 27 y 28.

El Artículo 27 Constitucional establece que "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de la de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas,

⁷⁰ Carreño Carlón, José; "Retórica del Auge y el Desplome", pp. 51-60.

de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos...". Asimismo, en el mismo 27 Constitucional se señala claramente que en materia de petróleo y de los carburos de hidrógenos, en cualquiera de las formas en que estos se presenten, no se otorgarán concesiones ni contratos, siendo su explotación una atribución exclusiva de la Nación.

En el texto del Artículo 25 Constitucional se señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y que, para logro de tal mandato constitucional "...El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan". De esta manera, se define al Estado mexicano, por medio del Gobierno Federal, como el responsable único del desarrollo de aquellos sectores que la misma Ley considera como neurálgicos para la vida nacional.

Complementario al 25 Constitucional, el Artículo 28 se aboca a señalar explícitamente que en el país quedan prohibidos los monopolios, con la salvedad de "las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y telegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión".

En el caso del petróleo, la exclusividad de la función del Gobierno abarca tanto al hidrocarburo en sí como a la llamada petroquímica básica que es definida en el artículo 3º. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del

Petróleo como "...aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran: 1. Etano; 2. Propano; 3. Butanos; 4. Pentanos; 5. Hexano; 6. Heptano; 7. Materia prima para negro humo; 8. Naftas; y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos".

Petroquímica Básica en México

- Etano
- Propano
- Butanos
- Pentano
- Hexano
- Heptano
- Materia prima para negro humo
- Naftas
- Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno obtenidos de yacimientos ubicados en territorio nacional.

Fuente: Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Las actividades que son exclusivas para el Estado en materia de hidrocarburos son realizadas por la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos creada para tal fin el 7 de junio de 1938. De acuerdo con el Artículo 1º. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios "el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios".

Dichos organismos descentralizados subsidiarios son órganos de carácter técnico, industrial y comercial con personal jurídica y patrimonios propios que se encargan de las tareas que la para estatal tiene en exclusiva de la siguiente manera: a) PEMEX Exploración y Producción, encargado de la exploración y

explotación del petróleo y el gas natural, su transporte, almacenamiento y comercialización; b) PEMEX Refinación, encargado de los procesos industriales de refinación, así como la elaboración de productos petrolíferos, su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; c) PEMEX Gas y Petroquímica Básica, encargado del procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y gas artificial, así como su almacenamiento, transporte distribución y comercialización; d) finalmente se encuentra PEMEX Petroquímica que se encarga de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forma parte de la industria petroquímica básica.

PEMEX es una empresa de participación estatal que se sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dicha Ley es el ordenamiento jurídico en el que se define a tales entidades, su mecanismo de creación y de desaparición, su formas de gobierno, las atribuciones de sus formas de gobierno y su vinculación con los programas sectoriales en sus ámbitos de acción, entre otras cosas. Sin embargo, es de llamar de atención para el tema que ocupa el presente trabajo, se refiere fundamentalmente a dos puntos: la autonomía de gestión de estas entidades y la sujeción que tienen con respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que a la formulación de sus programas financieros se refiere.

Con respecto a la autonomía de gestión, el Artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala expresamente que éstas: "...gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente...". En lo que hace a su relación con la SHCP, el Artículo 51 señala que para la formulación de sus presupuestos, le entidad paraestatal está sujeta a los lineamientos generales establecidos en materia de gasto por la Secretaría, así como a los lineamientos específicos que defina el Coordinador de Sector; en este mismo orden de ideas, el artículo 53 señala que los programas financieros de la entidad paraestatal están igualmente sujetos a los lineamientos establecidos por la SHCP.

Asimismo, el artículo 54 señala como obligación del Director de la entidad paraestatal someter el programa financiero al Órgano de Gobierno de la paraestatal y, una vez aprobado por dicho Órgano, se remitirá a la SHCP para los suscripción de los créditos externos que se requieran y su registro.

El control que la SHCP ejerce sobre las empresas paraestatales se refiere se refleja claramente en la Ley de Ingresos de la Federación, en este caso la decretada para el ejercicio 2000 que en su Artículo 4º. señala el sistema de contribuciones al que está obligado Petróleos Mexicanos y que hace posible que los "impuestos petroleros" signifiquen prácticamente una tercera parte de los ingresos totales del Gobierno en México.

El sistema de contribuciones al que está sujeto PEMEX, se establece de la manera siguiente:

- o Derecho sobre la extracción de Petróleo. PEMEX está obligado a calcular y enterar por medio de PEMEX Exploración y Producción de manera diaria una contribución equivalente al 52.3% de restar a los ingresos por concepto de bienes y servicios que tenga el organismo subsidiario antes citado el total de los cotos y gastos efectuados en bienes y servicios con motivo de exploración y explotación en cada región. La SHCP espera recaudar durante el año 2000, como mínimo, 88 millones 173 mil pesos.
- o Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo. En el caso de esta contribución PEMEX calcula y entera de manera mensual, por medio de PEMEX Exploración y Producción, un 25.5% sobre la misma base que sirvió para el cálculo del Derecho sobre extracción de petróleo. La SHCP espera recaudar como mínimo por este concepto 51 millones 120 mil pesos además de un anticipo mensual de 359 millones 808 mil pesos, mismos que son participables a las entidades federativas y los municipios.

- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo. PEMEX está obligado a calcular y enterar de manera mensual por medio de PEMEX Exploración y Producción, un 1.1% adicional sobre la base que sirvió para calcular los dos Derechos anteriores.
- Impuesto a los Rendimientos Petroleros. Este impuesto debe ser calculado por cada organismo subsidiarios, aunque existe la prerrogativa de poder hacerlo de forma consolidada y se calcula aplicando una tasa del 35% al resultado de restarle a los ingresos durante el ejercicio las deducciones autorizadas.
- Derecho sobre hidrocarburos. Este derecho es calculado y enterado mensualmente por conducto de PEMEX, y su calculo se realiza en base a la aplicación de una tasa del 60.8% al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros realizados durante el ejercicio; dichos ingresos se determinan incluyendo el impuesto especial a la producción y servicios por enajenaciones y autoconsumos de PEMEX Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. En el caso del IPES, PEMEX enterará por medio de PEMEX Refinación de manera diaria anticipos por un monto de 208 millones 225 mil pesos, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la Ley del Impuestos Especial Sobre Producción y Servicios. Los pagos mínimos diarios por concepto del IEPS por la enajenación de productos como gasolina y diesel, se modificarán cuando dichos productos varien
- Impuesto al Valor Agregado. PEMEX y sus organismos subsidiarios están efectuados a enterar a la Tesorería de la Federación de manera individual este de impuesto en conformidad con lo estipulado en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

- o Contribuciones causadas por la importación de mercancías. PEMEX y sus organismos subsidiarios deben determinar y enterar de, manera individual y con una periodicidad mensual, las contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen.
- o Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes. Cuando en el mercado internacional el precio ponderado acumulado mensual del barril de petróleo crudo mexicano exceda los 15 dólares por barril, PEMEX y sus organismo subsidiarios están obligados a pagar un aprovechamiento que se calcula aplicando una tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado; dicho excedente se define multiplicando el volumen total de la exportación acumulada de hidrocarburos por la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado por barril de crudo y los 15 dólares estipulados en el Artículo 4º. del Presupuesto de Ingresos de la Federación.

El régimen particular de PEMEX en materia tributaria no se limita a las contribuciones recién citadas. Petróleos Mexicanos está igualmente obligado a causar los derechos que su accionar cotidiano impliquen, en conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos. Asimismo, está sujeto a la serie de imposiciones y contribuciones que le impongan, dentro del límite de sus facultades tributarias, los diferentes gobiernos estatales y municipales. En contrapartida, el régimen tributario de Petróleos Mexicanos lo excluye del pago del Impuesto Sobre la Renta.

El régimen de excepción al que está sujeto Petróleos Mexicanos es un factor fundamental en la estrategia del SHCP para lograr hacer frente a los compromisos que significa financiar al Gobierno en México. En virtud de lo anterior, y dada la facultad de injerencia de dicha Secretaría en la determinación de los planes y programas de las empresas paraestatales en México y

la infinidad de intereses políticos que confluyen en la empresa petrolera, los objetivos perseguidos por su administración no obedecen enteramente al cumplimiento del objetivo social e histórico de la empresa, y se dirigen con mayor énfasis en el de cumplir su papel como fuente de financiamiento del Gobierno Federal.

Dicha tergiversación en los intereses de la paraestatal ha permitido la continuidad e institucionalización de la dependencia fiscal del Gobierno en México a los impuestos petroleros, situación que ha redundado en la debilidad estructural del sistema tributario y en la incapacidad de Petróleos Mexicanos para superar su posición de productor nato de la materia prima para acceder a una posición importante como productor de bienes con mayor valor agregado, con efectos perjudiciales tanto para el Gobierno, como para los empresarios, la sociedad y las futuras generaciones en el país.

CONCLUSIONES

La humanidad ha logrado sobrevivir gracias a la agrupación de individuos en comunidades. Dicha agrupación, si bien ha permitido que la raza humana pueble la superficie terrestre y logre manipular el entorno de acuerdo a su conveniencia, implica una renuncia por parte de los individuos de ciertas libertades y prerrogativas a favor de la mejor convivencia de la comunidad; en dicha renuncia de libertades y prerrogativas es que se funda el principio de la "acción colectiva" en que se basa toda sociedad.

Mientras que en las sociedades más sencillas era el sentido común y la tradición quienes establecían los límites entre los individuos y la colectividad, en las sociedades más complejas se hizo necesario un elemento supraindividual que regulara la interacción entre los agentes individuales. Dicho agente, identificado con el Gobierno, si bien hizo posible la vida en sociedad, también implicó una carga adicional a la renuncia de las libertades y prerrogativas originariamente cedidas en aras de la acción colectiva, pues requirió de un sacrificio material de la sociedad para su mantenimiento y el cumplimiento de los objetivos por ésta última determinados.

La estructura y funciones de cada Gobierno en particular, es resultado de factores propios de cada sociedad en un momento histórico dado. La medida en que los individuos estén dispuestos a renunciar a ciertas prerrogativas en favor del Gobierno es el resultado de una determinada correlación de fuerzas entre diferentes grupos sociales que queda plasmada en un "contrato social" donde se consagran las bases de la relación entre gobernados y Gobierno.

El tipo de contrato social predominante varía según las posiciones ideológicas predominantes en un determinado momento histórico. En este sentido, la derrota de las ideologías totalitarias de la primera mitad del Siglo XX, como el fascismo y el nazismo, así como la caída del socialismo real, la

desaparición del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética, han dejado al modo de producción capitalista y sus instituciones como el marco en el que se inscriben los “contratos sociales” que caracterizan a buena parte del mundo al inicio del Siglo XXI.

Sin embargo, los mecanismos del mercado son incapaces, por sí mismos, de satisfacer necesidades sociales distintas de la eficiente asignación de recursos. Lo anterior ha implicado que dentro del sistema capitalista preponderante se hayan instaurado distintos regímenes de participación estatal en la economía. Dicho mayor o menor grado de participación gubernamental en la economía, comúnmente se le denomina como esquema de “economía mixta”.

La desaparición del socialismo real como opción viable de política económica aunada a la experiencia de la crisis de la deuda de los años ochenta, permitieron que la participación del Gobierno en la economía basada en principios liberales, con una marcada preferencia por una intervención focalizada y no distorsionante de las señales del mercado así como el impulso al libre comercio, fue un importante coadyuvante para el establecimiento de un esquema de competencia mundial basado en el regionalismo abierto y la globalización como fenómeno paradigmático del inicio del Siglo XXI.

En el entorno de la globalización se busca una intervención del Gobierno que busque, por un lado, la generación de estabilidad macroeconómica y, por el otro, la promoción de esquemas de igualdad de oportunidades para el desarrollo del capital humano, el fomento de las actividades productivas y la regulación para el buen funcionamiento de los mercados.

México no sido inmune al signo de los tiempos y la redefinición de los haceres y deberes del Gobierno y los ciudadanos de finales del Siglo XX. La crisis de la deuda de los años ochenta y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que había caracterizado al país, llevó a la implementación de importantes reformas estructurales tendientes a liberalizar el

comercio, reducir y eficientar la participación del Gobierno en la economía, brindar solidez a los indicadores macroeconómicos, impulsar una mayor y más variada participación del país en el comercio internacional y revertir la "petrolización" de la economía mexicana.

El proceso de cambio estructural que comenzó al final de la década de los ochenta logró cumplir la mayor parte de los objetivos expuestos. Sin embargo, en el ámbito de las finanzas públicas, y pese al importante esfuerzo hecho en materia de controlar el déficit del sector público, las reformas no lograron contrarrestar la debilidad estructural de las finanzas públicas mexicanas.

La debilidad estructural de las finanzas públicas en México residen en dos aspectos principales: la incapacidad del Gobierno mexicano para hacerse de recursos de manera suficiente y la dependencia de los ingresos públicos a los recursos provenientes de la explotación de la riqueza en materia de hidrocarburos del país.

La incapacidad del Gobierno en México para hacerse de recursos en la cantidad adecuada se puede explicar, hasta cierto punto, por la existencia de un pobre patrón de contribuyentes, la existencia de numerosos regímenes fiscales especiales y exenciones fiscales que dificultan la recaudación, minan la base gravable, rompen el principio de equidad del sistema recaudatorio y crean incentivos para la propagación de prácticas de evasión y elusión fiscales, así como la existencia de una estructura institucional de corte metalegal que ha impedido una aplicación rigurosa y extensiva de la normatividad en materia tributaria. En este mismo orden de ideas, es importante tener en consideración las fallas administrativas y los vacíos legales en la legislación.

Por su parte, la dependencia fiscal a los ingresos relacionados con la explotación de la riqueza mexicana en materia de hidrocarburos, fundamentalmente petróleo, genera efectos potencialmente desestabilizadores que minan la solidez, no solo

del Gobierno, sino del conjunto de la economía nacional. Los efectos perversos de la dependencia a los recursos fiscales relacionados con el petróleo pueden agruparse en cuatro áreas generales: inestabilidad, ineficiencia, falta de solidaridad intergeneracional y construcción y reforzamiento de desincentivos para mejorar la estructura fiscal del país.

- El aspecto de la inestabilidad es provocado por la magnitud en que el Gobierno mexicano depende del comportamiento del precio internacional del petróleo que, tanto por la conformación del mercado internacional del mismo como por la experiencia histórica, es fácilmente manipulable para algunos de los participantes y poco predecible para los demás. Dicho en otras palabras, un tercio de los ingresos fiscales del país dependen de un mercado con fuerte presencia oligopólica y oligopsórnica en donde, por cantidad de petróleo producido y peso político, México no puede sino limitarse a fungir como price-taker.
- La ineficiencia, por su parte, tiene su origen en el andamiaje legal mexicano que califica a los hidrocarburos como una industria estratégica en la cual el Gobierno tiene la facultad de intervenir de manera exclusiva por medio de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Pese a la importancia de dicha empresa, tanto en el ámbito doméstico como a escala mundial, la dependencia del Gobierno a las contribuciones provenientes de PEMEX supone que su administración no tenga como objetivos prioritarios maximizar la utilidad de la empresa y eficientar su operación, sino lograr esquemas de operación que le permitan seguir financiando al Gobierno, aun a costa de la empresa.
- La falta de solidaridad intergeneracional se refiere a la necesidad de contar con un sistema hacendario diseñado no solo para la actual generación de mexicanos, sino con uno que también tome en consideración a las venideras. En este sentido, es importante señalar que el petróleo es

un recurso natural no renovable y que, por tal razón, se realizan investigaciones en todo el mundo que buscan fuentes de combustible alternativas que resultan más económicas y amigables con el medio ambiente. De continuar la tendencia actual respecto a la dependencia del Gobierno Federal con respecto a los ingresos petroleros y la falta de inversión en la generación de fuentes alternativas de riqueza, y de recursos tributarios, se estará condenando a la insuficiencia financiera a las futuras generaciones de mexicanos que experimenten el agotamiento de los yacimientos petroleros o la aparición de una fuente alternativa de energía que haga obsoleto al petróleo.

- Finalmente, la construcción y el reforzamiento de desincentivos para mejorar la situación fiscal del país se refieren a que, en la medida le resulta fácil acceder a aproximadamente al 5% del PIB que significan los impuestos petroleros, difícilmente estará dispuesto a pagar el costo político que significa implementar una reforma tributaria que le permita hacerse de los recursos suficientes para encarar las demandas del país.

Sobre la base del análisis realizado, es posible recomendar medidas de política económica tendientes a reforzar la solidez hacendaria del Gobierno mexicano y mejorar la manera en que se explota la riqueza natural del país en materia de hidrocarburos.

- Dada las implicaciones idiosincrásicas, de formación de valores e, inclusive de identidad nacional en muchos de los casos, no es recomendable privatizar la industria petrolera nacional en virtud de la importante movilización social que puede generar en contra. Por otro lado, y dada su potencial clasificación como "monopolio natural" y su rentabilidad, es recomendable mantener el estatus legal actual de PEMEX en lo que se refiere a la exploración y

explotación de los hidrocarburos, es decir, en las tareas sustantivas de PEMEX Exploración y Producción.

- Pese a las resistencias políticas y la dificultad para acceder a consensos, incluso en las definiciones básicas, es imperativo implementar una reforma tributaria que permita al Gobierno en México contar con mayores recursos. Dicha suficiencia financiera es condición sin qua non para la implementación de las mejoras sustanciales que requiere el país, en lo general, y la industria petrolera, en lo particular. En la medida en que el Gobierno sea capaz de contar con fuentes alternativas y suficientes de ingresos, la importancia de los impuestos petroleros tenderá a disminuir dentro del total de los ingresos gubernamentales lo que facilitara mejorar la situación de PEMEX como empresa al reducir el grado de la intervención de las autoridades hacendarias dentro de la administración de Petróleos Mexicanos.
- Es necesario dotar a Petróleos Mexicanos de una mayor y más efectiva libertad de gestión. En la medida en que la paraestatal siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se basa el financiamiento del Gobierno en México será imposible evitar la existencia de intereses políticos y gremiales en torno a su manejo; por el contrario, en la medida que se reduzca el peso de PEMEX dentro de los ingresos gubernamentales y se transparente su operación, serán menores los intereses políticos y de manera casi natural su administración tenderá a profesionalizarse. La libertad de gestión y una administración profesional y transparente, lo más ajena posible a intereses políticos, son aspectos medulares para que la paraestatal mejore su desempeño, en beneficio de la empresa misma, los recursos fiscales, el Gobierno y el país en su conjunto pues, en la medida en que se modernice y maneje eficientemente la empresa, mayores serán sus recursos y, en proporción, de mayor cantidad y de mayor perspectiva temporal los recursos que se destinen al fisco.

- De manera prácticamente complementaria a la dotación de mayor libertad de gestión a Petróleos Mexicanos, es necesario cambiar el régimen fiscal de la empresa. Para que PEMEX logre implementar los programas de mantenimiento, inversión y expansión adecuados a sus objetivos como empresa requiere de un nuevo régimen fiscal en donde sea el Consejo de Administración quien defina los programas y montos de inversión que requiere la empresa a fin de que estos sean autorizados directamente por el Poder Legislativo, dejando al resto de los recursos generados a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las anteriores recomendaciones no pretenden agotar la amplia y compleja gama de necesidades que se requieren para llevar a niveles de excelencia al sistema hacendario mexicano y a Petróleos Mexicanos. Dicha gama requiere de análisis y estudios que no se restringen al ámbito de la perspectiva económica y de la administración pública, sino que requieren de muy diversas disciplinas.

Sin embargo la recopilación de información, el análisis y las conclusiones presentadas en el presente trabajo sí buscan dar las pautas generales de solución de los principales obstáculos existentes para el desempeño sólido y sustentable del Gobierno mexicano y de Petróleos Mexicanos.

En este orden de ideas las propuestas aquí vertidas buscan, a un tiempo, la solidez y coherencia metodológicas que les permitan servir como un antecedente serio para futuras investigaciones sobre el tema y la viabilidad y el pragmatismo necesarios para trascender el mero ámbito académico para convertirse en potenciales lineamientos prácticos de la acción pública en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA GARZA GALINDO, ALEJANDRO, "Determinación del precio internacional del petróleo: Opciones para México", Edit. Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México, 1994.
- ALONSO RODRIGUEZ, JUAN, "La Industria Petrolera Internacional y la Evolución de los Precios del Petróleo. Desde una Perspectiva Histórica: 1859-1986", Tesis para obtener el grado de Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1988.
- ANGUIANO, ROBERTO. "Las Finanzas del Sector Público en México", Edit. Escuela Nacional de Economía UNAM y Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, México, 1968.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA, "Estructura del Estado", Miguel Ángel Porrúa, 3ª. Edición, México, 1997.
- ASPE ARMELLA, PEDRO, "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", Edit. Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, México, 1993.
- AYALA ESPINO, JOSÉ, "Economía Pública. Una Guía para Entender al Estado", Edit. Facultad de Economía UNAM, 1ª. Edición, 1997.
- AYALA ESPINO, JOSÉ, "Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado", Edit. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Asociación de Ex Alumnos de la Facultad de Economía de la UNAM y la Facultad de Economía de la UNAM, 2ª. Edición, México, 2000.
- BANCOMER, GRUPO FINANCIERO, "Reforma Tributaria Federal", Grupo Financiero Bancomer, Estudios Económicos, Serie Propuestas, México, 1999.
- BENEDICTE, LARRE y BOUNDRI, MARCOS, "Public Spending in Mexico. How to Enhance its Effectiveness", 2000 OECD Economic Survey of Mexico, Economic and Development Review Committee, OCDE, Francia, 2000.

- CABALLERO URDIALES, EMILIO, “Reforma Tributaria”, en la revista “Voz y Voto” no. 91, México, 15 de septiembre del 2000.
- CARABIAS, J. y BATIS, A., “El Impacto Ecológico de la Actividad Petrolera”, en Cordera y Tello, “El Auge Petrolero: De la Euforia al Desencanto”, Edit. Facultad de Economía UNAM y Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, México, 1987.
- CÁRDENAS, ENRIQUE, “La Política Económica en México, 1950-1994”, Edit. FCE, 1ª. Edición, México, 1996.
- CARREÑO CARLÓN, JOSÉ, “Retórica del Auge y del Desplome”, en Cordera y Tello, “El Auge Petrolero: De la Euforia al Desencanto”, Edit. Facultad de Economía UNAM y Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, México, 1987.
- CHÁVEZ PRESA, P. y GABRIEL BUDEBO, MARIO, “Logros y Retos de las Finanzas Públicas en México”, Proyecto CEPAL-Gobierno de Holanda “Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Chile, 2000.
- CHAÍN, MICHEL, “México, Potencia Exportadora”, en “Avance Económico”, número 2, suplemento de la Organización Editorial Mexicana, México, 12 de noviembre de 2000.
- COLMENARES CÉSAR, FRANCISCO, “PEMEX: Crisis y Reestructuración”, editado por el Programa Universitario de Energía de la Coordinación de Investigación Científica de la UNAM (PUE), 1ª. Edición, México, 1991.
- COMITÉ EJECUTIVO DE LAS JORNADAS DE FINANZAS PÚBLICAS, “30as. Jornadas de Finanzas Públicas”, Edit. Comité Ejecutivo de las Jornadas de Finanzas Públicas”. Argentina, 1997.
- CORDERA, R. y TELLO (compiladores), “El Auge Petrolero: De la Euforia al Desencanto”, Edit. Facultad de Economía UNAM y Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, México, 1987.
- CORREA MARTINEZ y PORTILLO VERA, “La Comercialización del Petróleo Crudo en México 1988-1994”, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1993.

- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO, "Federalismo", en "Nexos Edición Especial: Viejos temas para un mundo nuevo", pp. 60-62. Mayo 2000, México.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS, "El Reto Interno: Balance Fiscal en un Contexto Democrático", en "Gaceta de Economía", Año 9, Número 5, ITAM, p.p. 209-225, México, 2000.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS "La Importancia de las Reglas. Gobierno y Empresario Después de la Nacionalización de la Banca", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS, "Reflexiones Sobre el Bajo Nivel de Inversión Privada en I&D en México" en "El Mercado de Valores", México, Febrero de 1999.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS, "Impuestos", en Nexos número 289, pp. 64-68. Enero 2002, México
- FMI, "World Economic Outlook", Edit. IMF Graphics Sections, EUA, Mayo 1996.
- FOX, VICENTE, "1er. Informe de Gobierno", Presidencia de la República, México, 2001.
- FOX, VICENTE, "2º. Informe de Gobierno", Presidencia de la República, México, 2002.
- GALBRAITH, J. K., "Historia de la Economía", Edit. Ariel, 1ª. Reimpresión, México, 1989.
- GAVIN, MICHAEL, "The Mexican Oil Boom: 1977-1985", Inter-American Development Bank, Working Paper Series 314, EUA, 1996.
- GIL DÍAZ, FRANCISCO y THIRSK, WAYNE, "La Prolongada Reforma Fiscal en México", en "Gaceta de Economía", Año 9, Número 5, ITAM, p.p. 7-64, México, 2000.
- GIUGALE, MARCELO, "Los Desafíos y Oportunidades de la Reforma Tributaria Mexicana", en Colmenares Páramo, David, "Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo", El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, número 2, pp. 69-79, México, 2002.
- GIUGALE, M. y WEBB, S., "Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico", The World Bank, EUA, 2000.

- HARBERGER, ARNOLD, "Finanzas Públicas, Estabilidad y Crecimiento Económico", en Colmenares Páramo, David, "Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo", El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, número 2, pp. 80-88, México, 2002.
- HERNÁNDEZ TREJO, FAUSTO, "Financiamiento" en Nexos número 289, pp. 24-26. Enero 2002, México
- HERRERA REYES y SAN MARTÍN TEJEDO (compiladores), "México a cincuenta años de la expropiación petrolera", UNAM, Coordinación de Humanidades, México 1989.
- INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público", INEGI, México, 2000.
- JHA. RAGHBRENDA, "Modern Public Economics", Edit. Routledge, 1ª. Edición. Reino Unido, 1998.
- LARRÉ, BÉNEDICTE y BOUNTRI, MARCOS, "Public Spending in Mexico: How to Enhance Its Effectiveness", Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, Economics Department Working Paper 288, Francia, 2001.
- LÓPEZ GALLARDO, JULIO, "La Economía del Capitalismo Contemporáneo", Edit. Facultad de Economía UNAM-Diana, 1ª. Edición, México, 1991.
- MARTÍNEZ RODRIGUEZ, RONALD, "Teoría de la Elección Pública como Fundamento de las Finanzas Públicas", Tesis para obtener el grado de Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. México, 1997.
- MEYER, LORENZO y MORALES, ISIDRO, "Petróleo y Nación (1900-1987)", FCE-SEMIP-PEMEX-COLMEX, México, 1990.
- MUSGRAVE, A. y MUSGRAVE, P., "Public Finance in Theory and Practice", 5ª. Edición, Mc.Graw-Hill International Editions. Singapur, 1989.
- O'FARRIL SANTOSCOY, ERNESTO, "Perspectivas del Mercado Internacional del Petróleo", en la presentación "Perspectivas de la Economía Mundial y de México", Bursamétrica-Standard & Poor's, México, Septiembre de 1999.
- OCDE, "Desarrollo Regional y Política Estructural en México",

- Edit. OECD, Francia, 1998.
- OCDE, "Estudios Económicos de la OCDE 1999: México", Edit. OECD Publications, Francia, 1999.
 - ORNELAS, ANDREA, "El Teatro Fiscal (y sus actores)", en "Nexos", Número 279, México, Marzo 2001.
 - RAINS, LUISA y FEBRES, JORGE, "La Corrupción en el Ámbito de la Administración Tributaria", IMF, Washington, Enero de 1998.
 - RAMOS FRANCIA, MANUEL y ALVARADO CHAPA, JAVIER, "Consideraciones en Torno a la Determinación de la Postura Fiscal en México", en "Gaceta de Economía", Año 9, Número 5, ITAM, pp. 195-208, México, 2000.
 - ROCHA REYNAGA, "Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría", Edit. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, 2ª. Edición. México, 1996.
 - ROS, JAIME, "La Economía y la Política Macroeconómica Durante el Auge Petrolero: 1978-1982", en Cordera y Tello, "El Auge Petrolero: De la Euforia al Desencanto", Edit. Facultad de Economía UNAM y Dirección General de Publicaciones, 1ª. Edición, México, 1987.
 - RUBÍ KAISER, FEDERICO, "Autonomía del Banco Central bajo tensión financiera: la experiencia reciente de México", Cuaderno de Investigación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, Junio de 1996.
 - RUÍZ, TOMÁS, "El Sistema Fiscal Mexicano: Avances y Retos", revista "El Mercado de Valores", México, Julio de 1999.
 - SACHS, J. y LARRAÍN, F. "Macroeconomía en la Economía Global", Edit. Prentice Hall Hispanoamérica, 1ª. Edición, México, 1994.
 - SILVA HERZOG, JESÚS, "Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras", Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 4ª. Edición, México, 1973.
 - STIGLITZ, JOSEPH, "La Economía del Sector Público", Edit. Antoni Bosch, 2ª. Edición, España, 1988.
 - TERAN GUZMAN, HUGO, "El Impacto de los Ingresos Petroleros en las Finanzas Públicas de México", Tesis para

obtener el grado de Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1998.

- TORRES, ÁNGEL, "El Petróleo y la Sucesión Presidencial", Editores Asociados Mexicanos, México, 1981.
- TORRES FLORES, RAMÓN CARLOS, "México: Impacto de las Reformas Estructurales en la Formación de Capital del Sector Petrolero", CEPAL, Serie Reformas Económicas, Chile, 1999.
- VARIOS, "La Industria Petrolera Mexicana. Conferencias en Conmemoración del XX Aniversario de la Expropiación", UNAM Escuela Nacional de Economía, México, 1958.
- WORLD BANK, "Mexico, Mobilizing Savings for Growth", Edit. WB, EUA, Diciembre 1997.
- WORLD BANK, "World Development Report, 1997. The State in a Changing World", Edit. para el WB por Oxford University Press, EUA, Junio 1997
- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, ERNESTO, "6°. Informe de Gobierno. Anexo Estadístico", Presidencia de la República, México, 2000.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal del Trabajo
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000

PORTALES ELECTRÓNICOS

- Agencia Internacional de Energía, IEA (www.iea.org)
- Banco de México, BANXICO (www.banxico.org.mx)
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (www.iadb.org)
- Banco Internacional de Pagos, BIS (www.bis.org)
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (www.cddhcu.gob.mx)
- Comisión Económica Para América Latina, CEPAL (www.eclac.org)
- Fondo Monetario Internacional, FMI (www.imf.org)
- Grupo del Banco Mundial, WB (www.worldbank.org)
- Instituto Mexicano del Petróleo, IMP (www.imp.org.mx)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (www.inegi.gob.mx)
- Invertia (www.invertia.com.mx)
- Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP (www.opec.org)
- Petróleos Mexicanos, PEMEX (www.pemex.com)
- Procuraduría Federal de Protección Ambiental, PROFEPA (www.profepa.gob.mx)
- Reforma Diario (www.reforma.com)
- Secretaría de Economía, SE (www.se.gob.mx)
- Secretaría de Energía, SENER (www.energia.gob.mx)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (www.shcp.gob.mx)
- Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales, SEMARNAT (www.semarnap.gob.mx)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS (www.stps.gob.mx)