



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

FACULTAD DE ECONOMÍA.



**“INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS
EN EL SECTOR EDUCATIVO, 1994-2000”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA :

JOSÉ MARTÍN MARTÍNEZ ROMERO

ASESOR DE TESIS: LIC. JUAN JOSÉ GARCÍA HERNÁNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

FEBRERO DEL 2004.



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.

Dedicatorias

Este trabajo se lo quiero dedicar principalmente a cuatro personas que quiero y que espero tener siempre conmigo:

A mi papá, el Sr. Martín Martínez Guerrero:

Por ser todo un ejemplo de trabajo y entereza para con su familia. Quiero agradecerte por brindarme la oportunidad de estudiar, así como por la paciencia que siempre me has tenido; en especial a mí, que aunque podamos estar en desacuerdo en algunas cosas (el fut) créeme que siempre he tomado muy en cuenta (aunque tu pienses lo contrario) todo lo que me dices. Papi te quiero mucho.

A mi mamá, la Sra. Irma Romero Gamboa:

Quiero agradecerte por haberme permitido llegar a este mundo y por darme ese buen ejemplo de trabajo y dedicación que siempre hay que ponerle a las cosas. Espero nunca fallarte. Para mí, eres más que una madre, en ti he encontrado a la amiga y confidente que tanto bien ha hecho a mi vida. Tú eres la persona que siempre me ha sabido dar ese consejo que en momentos de angustia o desesperación tanto necesito y que siempre me inyecta ánimos para seguir adelante. No sabes que tan feliz y orgulloso me siento de ser tu hijo. Mamá te quiero mucho.

A mis hermanos, Ricardo y Gerardo Martínez Romero:

Quienes han sido la mejor compañía y apoyo que haya podido tener en este mundo. Aunque podamos tener en algún momento ciertas diferencias, quiero que sepan que los quiero mucho.

Dedicatoria Especial:

A todos mis tíos, y en especial a Susana y Jorge: Quienes siempre han estado al pendiente de mis hermanos y de mí desde pequeños. Siempre les estaré agradecido por lo que han hecho por nosotros.

Agradecimientos

Antes que nada quiero agradecer a Dios por permitirme estar en este mundo y por ayudarme a alcanzar una meta muy importante en mi vida.

Quiero agradecer de manera muy especial, a la que para mí es la mejor universidad de México y de América Latina, la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO y por supuesto a la FACULTAD DE ECONOMÍA, por permitirme estudiar y hacer de mí una persona de bien. Siempre llevaré en alto y con orgullo su prestigioso nombre.

Agradezco a todos y cada uno de mis profesores de la Facultad de Economía quienes dedicaron una parte de su valioso tiempo para transmitirme sus conocimientos y los valores que todo profesionista debe tener. No quisiera dejar de señalar a los profesores: Bertha Linda Santos, Laureano Hayashi, Constantino Naranjo, Saúl Herrera y a mi asesor Juan José García, por sus valiosas observaciones, que me ayudaron a enriquecer mi trabajo.

Desde luego, agradecer a todos mis amigos con quienes he compartido momentos inolvidables que guardaré con profundo cariño: Ismael, Juan Carlos, Lucila, Luis, Antonio, Jorge "Bernal", Homero, Miguel y Leobardo.

No quisiera dejar de agradecer a Omar Contreras Cleofas por sus consejos y ayuda desinteresada en algunos puntos importantes de este trabajo. Pero sobre todo, por ser un excelente compañero y amigo.

ÍNDICE GENERAL

INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN EL SECTOR EDUCATIVO, 1994-2000.

	Págs
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I EL ESTADO Y SU FUNCIÓN EN LA ECONOMÍA	4
1.1 ¿Que es el Estado?	5
1.2 Razones de la intervención del Estado en la Economía	6
1.3 Funciones básicas del estado y mecanismos de intervención en la Economía	9
1.3.1 Asignación de recursos	9
1.3.2 Distribución del ingreso	10
1.3.3 Estabilización económica	10
1.3.4 Regulación económica	10
1.4 ¿Tiene el estado fallas dentro del contexto económico?	11
1.5 ¿Qué es el mercado?	13
1.6 Corrientes del pensamiento a favor de una mayor intervención del mercado en la Economía	14
1.6.1 Monopolios	18
1.6.2 Externalidades	19
1.6.3 Mercados incompletos y/o segmentados	21
1.6.4 Información incompleta e imperfecta	21
1.6.5 Bienes públicos	23
1.7 Función, necesidad e importancia de la educación	24
1.8 Estado y educación	27
CAPÍTULO II LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS DEL SECTOR GOBIERNO	29
2.1 Definición y clasificación de los ingresos públicos	32
2.1.1 Los ingresos públicos ordinarios	33
2.1.2 Los ingresos públicos extraordinarios	34
2.2 Importancia de los ingresos públicos	35
2.3 Los impuestos: Antecedentes de la tributación	36
2.3.1 Definición y clasificación de los impuestos	38
2.3.2 Institucionalidad y elementos de los impuestos	42
2.3.3 Función y efecto de los impuestos	44
2.4 Gasto público	48
2.4.1 Definición de gasto público	48
2.4.2 Clasificaciones del gasto público del gobierno federal	48
2.4.3 Relación entre gasto público y crecimiento económico	51

CAPÍTULO III PAPEL DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DENTRO DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 1994-2000.	52
3.1 Institucionalidad de los impuestos.....	53
3.2 Descripción de los principales impuestos directos en México.....	54
3.3 Características básicas de la política tributaria en México (el caso del iva y el isr).....	58
3.4 Evolución de las finanzas públicas 1994-2000.....	62
3.5 Evolución de los ingresos públicos 1994 -2000.....	63
3.5.1 Ingresos del sector público.....	63
3.5.2 Ingresos del gobierno federal.....	65
3.5.3 Ingresos tributarios.....	65
3.5.3.1 Impuestos directos.....	66
3.5.3.2 Evolución de los impuestos directos como porcentaje del PIB de algunos de los principales países de América Latina.....	68
3.5.3.3 Impuestos indirectos.....	69
3.5.4 Ingresos no tributarios.....	71
CAPÍTULO IV EL GASTO DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1994-2000.	74
4.1 Participación del Sector Público en la educación.....	76
4.2 Institucionalidad del sistema educativo.....	77
4.3 Política del sector público en educación.....	78
4.4 Características básicas de la educación pública.....	79
4.4.1 Matricula.....	80
4.4.2 Promedio de escolaridad.....	81
4.4.3 Índice de analfabetismo.....	82
4.4.4 Absorción.....	82
4.4.5 Eficiencia terminal.....	84
4.5 Gasto en educación como porcentaje del PIB, 1994-2000.....	84
4.6 Comportamiento del gasto público en educación como porcentaje del PIB de los principales países de América Latina.....	85
4.7 Gasto nacional en educación.....	86
4.8 Importancia de la educación de acuerdo a la clasificación funcional del gasto programable.....	87
4.9 Incidencia de los impuestos directos en el gasto en educación.....	88
4.9.1 Modelo gasto en educación-impuestos directos.....	89
4.9.2 Modelo gasto en educación básica -impuestos directos.....	90
4.9.3 Modelo gasto en educación básica - matricula.....	91
4.9.4 Modelo absorción – gasto en educación básica por alumno.....	92
4.9.5 Modelo eficiencia terminal – gasto en educación básica.....	93
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
5.1 Conclusiones generales.....	95
5.2 Contrastación de hipótesis.....	101
5.3 Recomendaciones generales.....	102
ANEXO ESTADÍSTICO	104
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la presencia y participación del Estado en la economía es muy importante para llevar a cabo programas de carácter social que puedan ofrecer algún beneficio a la colectividad, como por ejemplo: educación, salud, seguridad, infraestructura, etc., los cuales son servicios muy costosos y seguramente inalcanzable para la mayoría de la población si la iniciativa privada fuera la encargada de proveerlos.

En este trabajo, nos enfocaremos en un servicio público, el cual tiene la propiedad de dotar al individuo de la posibilidad de igualar sus oportunidades respecto a los demás, elevando así su posición social, de legitimar sus conocimientos, valores, lenguaje, estilos de vida, que influyen directamente en la identidad no solo del individuo sino también de la sociedad y que a la vez, se vincula estrechamente con el crecimiento económico, estamos hablando de la educación.

Distintos autores coinciden con la idea de que el salario pagado a cada trabajador calificado; crece en proporción directa al acervo de capital humano acumulado(nivel de educación), lo cual, incide en un aumento en la productividad, lo que genera a su vez, un aceleramiento en la tasa de innovación y de crecimiento económico de un país. Esto sin duda, funciona como un círculo virtuoso que beneficia tanto al individuo como a la colectividad que le rodea y que en países como el nuestro es importantísimo de generar.

Pero el Estado se enfrenta ante una limitante muy poderosa, que muchas de las veces no permite llevar a cabo lo que plantea la teoría y es la falta de recursos monetarios. En este sentido, el Estado enfrenta un problema presupuestario que restringe de antemano sus elecciones, por lo que debe evaluar con sumo cuidado los costos de oportunidad de implementar cualquier política.

El Estado puede obtener recursos de distintas maneras, por ejemplo: por la venta de algún bien o servicio del cual es dueño(el petróleo, de empresas paraestatales), mediante la emisión de deuda en los mercados financieros, por medio de la solicitud de un préstamo a cualquier organismo internacional de crédito(Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, BIDE, etc.) entre otras. Pero la principal fuente de ingreso con la que el Estado cuenta, es sin lugar a dudas, la recaudación de impuestos. A través de la recolección de impuestos el gobierno obtiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras, así como de financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio.

Dentro de la gran gama de Ingresos que el Estado obtiene, existe una clase de ingresos que tienen características muy peculiares y éstos son los Impuestos Directos. Estos impuestos se distinguen de los demás porque son intransferibles, es decir, afectan directamente al sujeto (sea persona física o moral) y éste no puede transferirlo a otro sujeto de ninguna forma. Ejemplos de este tipo de imposición los encontramos en: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, las contribuciones al seguro social, impuesto sobre la nómina, e impuestos sobre la propiedad y el patrimonio.

De acuerdo a lo anterior, se decidió tomar a esta fuente de ingreso por dos razones adicionales:

1. Este impuesto se aplica a todos por igual, ya sea persona física o moral y sin importar su condición social: tanto ricos como pobres están obligados a contribuir sin excepción.
2. Este gravamen no está sujeto al comportamiento que en cierto momento muestre la economía, es decir, tanto en época de crisis económica como de auge los contribuyentes están obligados a cumplir con el fisco.

Respecto al período de estudio, se decidió estudiar el sexenio 1994 –2000, ya que durante este lapso ocurrieron acontecimientos de carácter económico que tuvieron repercusiones importantes en el andar de la economía, tales como: la crisis de diciembre de 1994 y la caída de los precios del petróleo en 1998. Además, en este período fue donde se dio a conocer un ambicioso programa de corte educativo, el cual tuvo como objetivos primordiales elevar la calidad y escolaridad de la población, poniendo especial énfasis en la educación básica.

Debido a lo anterior, el presente trabajo, tiene como **objetivo central**, establecer si los impuestos directos inciden directamente en el gasto que el Estado lleva a cabo en educación. De la misma forma, se busca establecer, cuales podrían ser las razones por las que los ciudadanos comunes y corrientes se encuentran renuentes al pago de sus respectivos impuestos, asimismo, identificar las carencias que el Estado enfrenta para captar tales ingresos.

Las hipótesis del trabajo de investigación son:

- a) Los recursos que provienen de los impuestos directos, los cuales tienen la característica de ser coercitivos y que de alguna forma el Estado cuenta con la certeza de poder disponer de ellos en cada año fiscal, son insuficientes para cubrir el gasto en educación.

b) El Estado enfrenta un problema presupuestario que le restringe de antemano sus elecciones de gasto, que en el caso de la educación es un problema debido a que no se cumple con el mandato constitucional,¹ el cual obliga al Estado a dotar a su población de educación básica.

Para responder a todas y cada una de las cuestiones planteadas hemos estructurado el trabajo de la siguiente manera: en el capítulo I, se plantea la función, participación y fallas en el contexto económico tanto del Estado como del Mercado como mecanismos proveedores de satisfactores a la sociedad, a la vez de que nos apoyamos en algunas teorías del pensamiento económico para realzar la función, necesidad e importancia de la educación como promotora del crecimiento económico.

En el capítulo II, se mencionan algunos de los principales elementos técnicos tanto de los Ingresos Públicos (de donde se desprenden los impuestos directos), como del Gasto Público (de donde se desprende el gasto en educación), con el objeto de utilizarlos como herramientas para el análisis en los capítulos posteriores.

En el capítulo III, se profundiza en el papel que desempeñan los impuestos directos dentro de la economía mexicana, para el período 1994-2000, así como también, se analiza el desempeño de los Ingresos Públicos.

En el capítulo IV, se estudia el panorama que presentó la educación pública, durante el período de estudio, enfocándonos en algunas de sus características básicas. También por medio de los cálculos econométricos, se establecen las relaciones entre Impuestos Directos y Gasto en Educación y, del Gasto en Educación con algunas variables que determinan la calidad y la eficiencia terminal en la educación básica.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación.

¹ Artículo tercero constitucional, referente a la obligación del Estado por impartir educación.

CAPÍTULO I**EL ESTADO Y SU FUNCIÓN EN LA ECONOMÍA**

El papel del gobierno en la actualidad no sólo se ha reservado a la administración de las finanzas públicas; en donde tiene que instrumentar políticas tanto de índole social como económico, que provean de bienes y servicios públicos a la población.

Debido a que existe una mayor complejidad y diversificación de la economía, sociedad y política, esto requiere de un sector público que tenga la fuerza suficiente para encarar las necesidades crecientes de una sociedad cada día más demandante.

Hoy en día, los vínculos existentes entre el Estado y las actividades que realiza cualquier ciudadano son muy fuertes y las podemos ver en cualquier momento de la vida cotidiana, por ejemplo:

- a) Nacemos en hospitales que le pertenecen al Estado; a su vez, los médicos que nos brindan la atención han estudiado en universidades que son financiadas con recursos públicos; de la misma forma, al adquirir una identidad se nos anota en un registro civil público(acta de nacimiento), el cual nos otorga una serie de derechos y obligaciones como ciudadanos del país al que pertenecemos,
- b) La mayoría de la población en general ha estudiado en escuelas públicas(escuela primaria, secundaria, bachillerato y universidad),
- c) Algunas personas habitan en viviendas que, o bien son subvencionadas directamente por el Estado, o bien tienen una hipoteca asegurada por él,
- d) En algún momento de la vida hemos recibido dinero por parte del Estado, ya sea para becas de estudio(cuando se es joven) o cuando un trabajador recibe su jubilación(cuando se es adulto),
- e) Todos pagamos dinero en forma de impuestos sobre las ventas; en impuestos sobre consumos concretos como son: la gasolina, gas, bebidas alcohólicas, boletos de avión, etc.; de impuestos sobre la propiedad; en impuestos sobre la renta, y en las cotizaciones a la seguridad social(fondos de retiro),
- f) El Estado influye en nosotros como consumidores, esto se observa por ejemplo en: los precios que pagamos por cigarrillos, bebidas alcohólicas, autos y muchos otros servicios son altos debido a los impuestos, a los aranceles y reglamentaciones que impone el Estado

g) Todos nos beneficiamos de los servicios públicos: al viajar por carreteras públicas, al beber agua que es suministrada por empresas públicas, al tener el servicio de recolección de basura, así como el de alcantarillado y alumbrado público, por citar algunos.

Como se puede ver el gobierno participa activamente en la provisión de bienes y servicios públicos que se asocian con la urbanización e industrialización de las economías; como pueden ser los diversos programas de seguridad social (pensiones para el retiro, asistencia y ayuda médica y programas de vivienda), la educación pública, los gastos en equipo y mantenimiento urbano, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura básica tan elemental como son las comunicaciones, transportes, puertos y aeropuertos, entre algunos de los aspectos más destacados.

El surgimiento de un sector público fuerte ha demostrado que el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas que se realizan en el mercado y del comportamiento del sector privado en la economía, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social, y de la infraestructura que el Estado proporciona.

En síntesis, el Estado ocupa un lugar importante en casi todos los actos y actividades de nuestro existir cotidiano, debido a ello surge la importancia de conocer y entender cual es el rol que desempeña dentro de los distintos aspectos de la vida; ya sea, social, económico, político, etc., para así llegar a tener una coexistencia armoniosa.

1.1 ¿QUE ES EL ESTADO?

Como resultado de la creciente importancia del Estado en la economía, es difícil tener una definición precisa en la que todo mundo pueda estar de acuerdo.

Debido a lo anterior, el Dr. José Ayala² define al Estado moderno como *“una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico”*. De acuerdo a lo anterior, el Estado delimita el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.

² Ayala Espino José, *“Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995.

El Estado es una organización que presenta algunas ventajas comparativas respecto a otras organizaciones del capitalismo, debido a que mantiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave, como son: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, entre otros más.

El Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directo que se ve involucrado en el proceso económico y político. El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que la sociedad le demanda, o que el Estado impone a la sociedad. Una buena parte de esas funciones, por ejemplo, la especificación de los derechos de propiedad, la regulación de contratos, entre otras, difícilmente se podrían realizar sobre la única base de la cooperación voluntaria de las partes involucradas, debido a que requieren de mecanismos de coerción que garanticen su cumplimiento.

1.2 RAZONES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Un tema que siempre ha sido fuente de controversias entre los teóricos, es el de saber cuál de los dos sistemas económicos (Mercado o Estado) puede llegar a ser el más eficiente a la hora de dotar de un mayor bienestar a la sociedad.

Existen principalmente tres corrientes económicas, que sobreponen al Mercado por encima del Estado, como mecanismo de asignación de recursos; la primera, es la economía neoclásica; la segunda, es la economía liberal y la tercera, es la economía de las fallas del mercado.

En su momento, estas teorías gozaron de gran aceptación, pero al paso del tiempo, se pudo comprobar que los mercados no producen los resultados que de ellos se esperan, debido a que si se llegase a presentar algún factor que viole alguno de los supuestos con los que se rigen, es muy difícil que se puedan alcanzar los objetivos que se tienen planteados con el uso de dichos modelos.

A continuación, en la **Tabla 1** se exponen algunas de sus principales características:

TABLA 1

CORRIENTES ECONÓMICAS A FAVOR DEL MERCADO

<i>Corriente Económica</i>	<i>Base Ideológica</i>
Economía Neoclásica	a) El mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y el Estado es un mecanismo inferior. b) Parte de dos supuestos: - Los mercados competitivos permiten asignar eficientemente los recursos - No es posible introducir un cambio en la asignación o distribución de los recursos sin perjudicar al menos a un individuo c) El individuo maximizador y egoísta d) La competencia y la motivación de los individuos por maximizar sus ganancias conducirán inexorablemente a que exista una maximización del bienestar social.
Economía Liberal	a) La acción de libre mercado es eficiente por sí misma. b) En una economía competitiva, las fuerzas del mercado conducirán a una condición de equilibrio paretiana. c) Deben cumplirse los supuestos del modelo de competencia perfecta. d) No son necesarios los arreglos institucionales, contratos o delimitación de los derechos de propiedad (funciones propias del Estado).
Economía de las Fallas de Mercado	a) No es tan radical en su posición respecto al Estado. b) Admite su presencia pero solo como órgano rector que cuide y vigile que se cumplan los supuestos del modelo de competencia perfecta.

Fuente: Elaboración propia con base en: Ayala Espino José, "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado", Facultad de Economía, UNAM, México, 1995.

El mercado puede enfrentar fallas ocasionadas por distintas razones, como por ejemplo:

- 1) Presencia de monopolios que impiden que exista una competencia perfecta entre los mercados.
- 2) Existencia de mercados incompletos y segmentados, los cuales se caracterizan por tener precios de mercado vigentes en los cuales no se produce o al menos no en la cantidad suficiente que se demanda.
- 3) Ausencia de información completa que permita a los individuos tomar decisiones económicas precisas.
- 4) No existe claridad en los derechos de propiedad, y esto provoca que los individuos no puedan llegar a acuerdos en la distribución de los costos o beneficios sociales de las actividades productivas en las que incurrir.
- 5) Presencia de bienes públicos que distorsionan la conducta económica de los individuos hacia prácticas oportunistas (comportamiento del gorrón) para evadir su participación en las distintas acciones colectivas y sin embargo obtener un beneficio.

La presencia de este tipo de fallas constituyen algunas de las razones para justificar la intervención del Estado en la economía con el objeto de remediar la ineficiencia generada por el funcionamiento del mercado.

Esta sería esencialmente la perspectiva teórica que se tiene de la intervención del Estado en la economía; ahora si pasamos al campo práctico y hacemos un poco de historia, nos encontramos que durante la gran depresión (década de 1930) y principios de los años 60, los economistas(y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo(E.U), parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas.

En la Gran Depresión, en Estados Unidos la tasa de paro ascendió a un 25 por ciento y el producto nacional cayó en un 30 por ciento aproximadamente con respecto a su máximo registrado en 1929.

Muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron los bancos y se derrumbo la bolsa. Para responder a la depresión, los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores.

Este conjunto de programas constituye lo que en Estados Unidos se conoce con el nombre de “**Nuevo Trato o New Deal**”³. Tras la segunda guerra mundial, las economías occidentales se recuperaron y disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero quedo patente que no todos se beneficiaron de sus frutos. Muchas personas parecían estar condenadas por sus orígenes a llevar una vida de miseria y pobreza; iban a recibir una educación insuficiente y pobres eran las perspectivas para conseguir un buen trabajo.

Estas diferencias de oportunidades fueron las que impulsaron a los poderes públicos a adoptar muchos de los programas de lucha contra la pobreza lanzados en los años 60.

En otras palabras, la economía basada en el mercado había presentado graves fallas por lo que la intervención del Estado se hizo necesaria.

³ Jusidman Clara, “*La Política Social en Estados Unidos*”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

1.3 FUNCIONES BÁSICAS DEL ESTADO Y MECANISMOS DE INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

El Dr. José Ayala⁴ atribuye al Estado cinco funciones sustantivas, en la **Tabla 2** se muestran:

TABLA 2

FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO	
<i>OBJETIVOS</i>	<i>INSTRUMENTOS</i>
a) Asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etcétera.
b) Distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación pública, subsidios y transferencias.
c) Estabilización	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
d) Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales, industriales, agrarias y comerciales.
e) Regulación económica	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas, a través de los poderes Legislativo y Judicial

Fuente: Ayala Espino José (1995), Op. cit., p.30.

El gobierno cuenta con dos instrumentos para hacer cumplir estas funciones: *el presupuesto público*, que es un mecanismo de intervención directa en la economía y, *las instituciones públicas y leyes económicas*, que son medios indirectos aplicados por el gobierno para establecer el rumbo que deberá seguir la economía⁵. Por medio de estos instrumentos el gobierno influye en el comportamiento de los distintos agentes económicos, especialmente, en sus decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir.

1.3.1 ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El Estado juega un papel clave en la definición de las reglas que permiten el intercambio y cumplimiento de los derechos de propiedad. Estos derechos otorgan a los individuos la forma en que ellos tienen derecho de explotar y/o usufructuar ciertos bienes y a su vez de excluir a otros de sus beneficios.

Las fallas del mercado (más adelante se hablará de ellas) y las dificultades para llegar al intercambio voluntario, abren un espacio amplio para que el Estado intervenga en la asignación de recursos.

⁴Ayala Espino José (1995), Op. cit., p.30.

⁵Ibid., p.29

El Estado puede mejorar la asignación de recursos a través de la regulación de la operación de monopolios; la producción y/o provisión de bienes públicos, por medio de las empresas públicas; la creación de externalidades positivas, mediante la obra pública y la infraestructura; la corrección de las externalidades negativas, a través de impuestos y regulaciones; propiciar la formación de mercados, cuando estos son incompletos; y mejorar la calidad y disponibilidad de información.

1.3.2 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La distribución del ingreso, riqueza y bienestar que resulte del mercado puede no coincidir con el bienestar que la sociedad considera socialmente justo. Esta última, es la razón por la cual el Estado puede jugar un papel importante en la distribución.

Esta función va más lejos de los mecanismos fiscales tradicionales que han procurado compensar a los grupos menos favorecidos. El Estado no sólo invoca una razón ética, ciertamente relevante, sino también argumentos a favor de la justicia social para preservar la gobernabilidad de la economía.

1.3.3 ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

La posición estratégica que el gobierno posee dentro de la economía, permite mejorar la coordinación económica de los agentes frente a los cambios del entorno local e internacional.

El fracaso de la coordinación macroeconómica, a través del mercado, provee de un poderoso argumento para que el Estado intervenga en la macroeconomía. El Estado puede usar los instrumentos de la política económica para crear un ambiente económico más favorable al crecimiento, la estabilidad y el pleno empleo.

1.3.4 REGULACIÓN ECONÓMICA

El Estado juega un papel regulatorio cuando interviene en la asignación y distribución de recursos, pero hay otras áreas en las cuales puede regular la conducta de los productores para proteger a los consumidores.

El Estado es la única organización que puede establecer un sistema de regulación y control que genere la información y asuma los costos sociales de administrar el sistema. La regulación y el control

pueden diseñarse para incrementar el bienestar de ciertos grupos de la sociedad, protegiendo sus intereses. Es entonces, que el Estado interviene y regula la asignación de recursos a través de distintos medios: legislación antimonopólica, regulación de mercados financieros, protección al consumo, protección a la salud, seguridad en el trabajo, etcétera.

Así, el Estado al promulgar las leyes y vigilar su cumplimiento en aspectos económicos, tales como: los derechos de propiedad, los contratos y reglamentos, crea confianza y mayor certidumbre para el intercambio entre los distintos agentes y mercados.

1.4 ¿TIENE EL ESTADO FALLAS DENTRO DEL CONTEXTO ECONÓMICO?

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de los años 30 a los 60, en los 70 las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y politólogos a investigar los fallos del Estado.

El Estado al igual que el mercado es también un mecanismo de asignación de recursos, por lo que también puede llegar a presentar fallas.

Debido a lo anterior, la escuela de la Elección Pública⁶ se ha encargado de estudiar las causas del fracaso del Estado en su intento por lograr tanto la eficiencia como el bienestar social.

Esta corriente del pensamiento económico identifica cuatro principales causas que pueden provocar que el Estado falle:

- 1) **Problemas de información**, es decir, el Estado puede carecer de los medios suficientes para obtener información relacionada con los ámbitos financieros, tecnológicos y de perspectivas para el desarrollo del mercado, por lo que esto puede conllevar a un mal diseño de políticas públicas que resultan insuficientes para satisfacer las demandas de la sociedad.
- 2) **Fallas imputables a los mecanismos electorales**, las cuales impiden expresar adecuadamente las preferencias de los votantes. Por ejemplo, en época de elecciones, los votantes pueden ser manipulados por los políticos con promesas de una mayor oferta de bienes públicos para ganar votos, lo cual puede originar un aumento del gasto público de manera ineficiente (este fenómeno se conoce como ciclo

⁶Ibid., p.195.

político⁷). Los electores evalúan individualmente los beneficios que les pudiera reportar, por ejemplo: un programa de ampliación de gasto público en educación y lo comparan con los costos en impuestos adicionales y/o en los precios de los bienes que ofrece el sector público.

Es muy cierto, que los líderes políticos no responden únicamente a las demandas de los votantes, sino que también defienden e incluso imponen sus propios valores o preferencias y, éstos, podrían no coincidir con los valores de los electores y de sus beneficios, y por esta razón, pueden llevar el nivel de gasto por encima de su nivel óptimo.

3) Dificultad técnica para hacerse y procesar la información pertinente, con el objeto de evaluar los proyectos de inversión así como la demanda de bienes y servicios públicos. Esto puede acarrear problemas en el cálculo, diseño y aplicación del presupuesto público.

4) Fallas en la organización y operación de los organismos públicos, lo cual puede provocar que aumenten los costos en la operación de las funciones del Estado. Esto se atribuye a que el comportamiento maximizador de la burocracia puede conducir a un tamaño del gasto y el empleo público muy por arriba de los niveles económicos y sociales óptimos; dicho de otro modo, habría más actividad gubernamental de la que en realidad se necesita (exceso de burocracia).

Por lo regular, los burócratas adoptan conductas que posibilitan esta ampliación, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- a. Pasan por alto el límite presupuestario a que todo ente económico está expuesto (tienen excesivos gastos y muy poco eficientes)
- b. Manejan costos crecientes para la realización de los programas de trabajo (cuentan con la seguridad de que el Estado los apoyará con subsidios o transferencias)
- c. Tienen una visión más cuantitativa que cualitativa de las cosas; es decir, no toman en cuenta los costos y beneficios que sus decisiones otorgan a los consumidores.
- d. Se involucran en más actividades de las que realmente podrían atender o resolver, debido a la presión que ejercen los electores.
- e. Cuentan con intereses e incentivos para actuar en favor de grupos particulares; lo cual se opone al mandato de los electores y con las políticas de interés general.

⁷ Este fenómeno ocurre cuando los políticos prometen más programas de gasto público, ocultando a su vez la forma en que deberán ser financiados dichos programas, que muchas de las veces es con mayores impuestos.

La Escuela de la Elección Pública; respecto a los puntos anteriores, tiene una postura muy clara: “los costos de las fallas del Estado pueden exceder los costos sociales derivados de las fallas del mercado, esto es debido a que la conducta maximizadora de los burócratas no está suficientemente controlada por parte de la sociedad, no lo sanciona el mercado y, una vez que toman una decisión, es difícil vigilarla, ya que cuesta mucho hacerlo o los ciudadanos no tienen los incentivos suficientes para llevar a cabo dicha supervisión⁸”.

Los detractores de la intervención del Estado en la economía argumentan que estas fallas del Estado son suficientemente importantes como para que éste se abstenga de intentar remediar las supuestas deficiencias del mercado.

1.5 ¿QUÉ ES EL MERCADO?

Hasta aquí, se ha hablado de lo que es el Estado, tanto de sus funciones como de sus fallas dentro del contexto económico. Ahora toca al Mercado, conocer cuáles son las principales teorías que lo apoyan para que dirija el andar económico, así como sus alcances y limitaciones.

Antes que nada es preciso definir ¿qué es el mercado?

El origen y razón de ser de la sociedad fue el intercambio, pues las personas se dieron cuenta que cooperando, especializándose e intercambiando todos lograban obtener más de todo. Al inicio de la sociedad hubiera sido fácil apartarse, por lo que es obvio que la cooperación tuvo que ser voluntaria. También es obvio que si aquellos que intercambiaban no generaban ganancias mutuas, entonces la sociedad jamás hubiera evolucionado sobre la base de la división del trabajo y del intercambio. Así resulta que, después de la familia, la institución social básica, antigua y fundamental que existe es el mercado.

En el lenguaje común y corriente, la palabra mercado quiere decir: “*lugar donde la gente compra y vende bienes o servicios*”. En economía, *mercado* es cualquier arreglo que facilite la compra y venta de un bien, servicio, factor de producción o compromiso futuro⁹.

⁸ Ayala Espino José (1995), Op. cit., p.199.

⁹ Parkin Michael, “*Microeconomía*”, Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1995.

1.6 CORRIENTES DEL PENSAMIENTO A FAVOR DE UNA MAYOR INTERVENCIÓN DEL MERCADO EN LA ECONOMÍA.

En este punto se hablará de las tres más importantes teorías del pensamiento económico que ponen de manifiesto la supremacía del mercado ante el Estado, en el sentido de lograr una más eficiente asignación de los recursos. En primer lugar, hablaremos de la Teoría Neoclásica; en segundo lugar, del Liberalismo Económico y por último, de la Teoría de las Fallas de Mercado.

La *Teoría Neoclásica* se basa en el supuesto del individuo racional y egoísta, en donde la competencia y la motivación de maximizar las ganancias conducirán a la maximización del bienestar social, mientras los individuos actúan a favor de sus propios intereses. Partiendo de esta idea, la economía neoclásica desarrolló un modelo que explica cual es el funcionamiento del mercado para lograr una mejor asignación de recursos, este modelo es el de Mercados Competitivos ó de Competencia Perfecta.

El modelo de Competencia Perfecta tiene como principales supuestos los siguientes:

- i) *La economía se encuentra en equilibrio*, es decir, todos los mercados se encuentran en equilibrio para el sistema económico en su conjunto, y se verifica con la determinación de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada mercado. Esto significa que los mercados, a esos precios, se *vacían completamente* (Ley de Walras), o bien que *toda oferta crea su propia demanda* (Ley de Say), ambas leyes se verifican siempre y cuando los precios a los cuales son intercambiados los bienes sean de equilibrio. Estos precios de equilibrio, se logran alcanzar cuando la oferta y la demanda se equilibran en un punto en el cual, los costos marginales se igualan a los beneficios marginales. Para ello, la curva de oferta, representa los costos marginales y la curva de demanda la utilidad o beneficio marginal. En este punto, se verifica el criterio de Pareto y la asignación de recursos es eficiente;
- ii) *Los agentes que intervienen en el mercado son tomadores de precios*; ya que existe una gran competencia en el mercado, debido a la gran cantidad de compradores y vendedores, por lo que ninguno puede influir en la fijación de precios,
- iii) Todos los individuos tienen *acceso completo y gratuito a la información económica* necesaria sobre los precios presentes y futuros, así como a la localización de los bienes y servicios de los mercados,

iv) *Los agentes económicos* (consumidores, productores, gobierno), *tienen un comportamiento racional*, son capaces de emplear toda la información disponible para maximizar su utilidad y/o beneficios, y, además, tiene un comportamiento egoísta, es decir, solo les interesa su bienestar individual.

Para los neoclásicos¹⁰, la competencia es un mecanismo de "selección natural"(haciendo alusión a la teoría de la Selección Natural de Darwin), ante la cual sucumben las empresas, individuos y agentes que no se desempeñen de forma maximizadora y eficiente.

Los supuestos de este modelo competitivo son muy restrictivos y simplificadores, ya que evaden en muchos aspectos la realidad en la que se mueve un mercado y más una economía, por mencionar solo algunos, nos encontramos con que:

- a. Se opera en una economía estática, sin instituciones, sin progreso técnico, y sin modificaciones en las preferencias de los consumidores. Estas son condiciones que en el mundo real, son muy excepcionales.
- b. En el mundo real existen problemas de información, la información con la que cuentan los agentes es incompleta, su distribución asimétrica y el acceso a ella desigual.
- c. No todas las empresas son tomadoras de precios, ya que existen monopolios que pueden fijar los precios.

Se puede decir que este modelo se maneja completamente en un mundo "utópico", ya que en el mundo "real", el mercado va más allá de solo precios y cantidades, en el intercambio influyen distintas elecciones económicas que tienden a hacer el proceso más difícil y costoso. Influyen instituciones extremadamente complejas que se sujetan a normas, acuerdos y leyes, cuyo objetivo primordial es facilitar el intercambio, ya que sin ellas, no solo sería muy costoso dicho proceso, sino que podría llegar a ser imposible.

En segundo lugar, tenemos al *liberalismo económico* (la escuela austriaca) que postula la hipótesis de que el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de recursos entre los agentes económicos.

¹⁰Ayala Espino José (1995), Op. cit., p.52.

El exponente más destacado en defender esta idea, fue sin duda, Friedrich A. Von Hayek; quien realizó fuertes críticas al modelo neoclásico de competencia perfecta y a la intervención del Estado en la economía. Para Hayek, el mercado no proporciona toda la información que se necesita para lograr una buena coordinación económica; pero habiendo competencia en los mercados y sin la existencia de monopolios públicos y privados, el mercado permite ampliar, la información económica¹¹.

Hayek puso especial énfasis en tres aspectos básicos:

a) *La inconsistencia del modelo de Competencia Perfecta.* Se centro principalmente en los problemas de información que existen en los mercados, ya que en la realidad el supuesto de información completa y de competencia no se ajustan a lo que sucede en la realidad. Para él, el modelo de competencia perfecta describe una situación en la que se supone que todos los hechos son conocidos, si ello fuera cierto, no habría lugar para la competencia.

b) *El papel del Mercado.* Hayek concibió al mercado no solo como un mecanismo de asignación de recursos, sino como un transmisor de información, precios y costos; elementos clave, para la coordinación de las elecciones y preferencias de los consumidores. La virtud del mercado es que actúa como el mecanismo económico, a través del cual, agentes dispersos intercambian información, sin necesidad de una coordinación explícita.

Hayek defendió la superioridad del mercado, sobre el Estado, no porque la competencia perfecta condujera a la eficiencia, sino porque los mercados libres pueden ampliar la información y el conocimiento económico, y esto convierte a las elecciones de los individuos en elecciones más racionales y económicamente más eficientes.

c) *Su visión de Estado.* Para él, nadie, organización o individuo, debe imponer sus juicios de valor a otros, cualquier imposición o interferencia con las elecciones individuales debe ser considerada como una violación a la libertad de los individuos.

Hayek advirtió que no es el Estado y su poder, sino las leyes quienes le dan estabilidad a la sociedad y a la economía.

Para Hayek, el papel del Estado consiste en crear las condiciones que permitan a los individuos tomar las decisiones más racionales, mediante acciones como la de mantener un orden institucional,

¹¹Ibid., p.71.

promoviendo la competencia, garantizando los derechos de propiedad y asegurando la provisión de ciertos bienes públicos asociados a monopolios naturales y técnicos.

Hayek incorporó elementos muy innovadores con su modelo liberal de libre mercado en comparación con lo que se venía manejando la teoría neoclásica. Pero no por ello, deja de tener algunos detalles que sobresalen en su percepción tanto del mercado como del Estado. Primero, desconoció la importancia que tienen las fallas del mercado, como factor clave que impide: la asignación eficiente de recursos y la distribución del ingreso socialmente justa.

Segundo, la idea de que el libre mercado es el camino para la eficiencia y la libertad política carece de consistencia. Hayek identificó la libertad como la ausencia de coerción por parte del Estado, pero no admitió que la ampliación del papel del Estado permite también extender la libertad de decidir, así como de tener una mayor participación política y social, que son elementos que se usan cada vez más en las democracias para defenderse del abuso de poder y mantener un mayor nivel de libertad.

Por último, tenemos la *Teoría de las Fallas del Mercado*, la cual evidencia que el mercado no es capaz de lograr una mejora en la asignación de recursos así como del bienestar social por sí solo; abriendo con ello, una brecha para que el Estado pueda intervenir y complementar las acciones del mercado.

La teoría de las fallas del mercado fue una respuesta y crítica a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo competitivo. Esta teoría tiene como gran aportación, que pone en duda, uno de los principios más influyente de la teoría neoclásica, el cual dice que la conducta egoísta de los individuos permitía maximizar los beneficios, no solo los individuales sino también los colectivos.

La teoría de las fallas del mercado proporcionó los argumentos para justificar la intervención del Estado en la economía y mejorar la asignación de recursos. Es también un instrumento para analizar, evaluar y diseñar las políticas públicas.

Si las economías reales coincidieran con los supuestos del modelo de mercado competitivo y sus supuestos normativos, no cabría duda, que los mercados serían los mecanismos más eficientes, pero en la economía real casi nunca se cumplen los supuestos de la competencia perfecta, y por el contrario, lo común es que los mercados no sean mecanismos tan perfectos como los que describe un modelo ideal.

Los mercados pueden fallar por distintas razones, entre las cuales destacan:

- a) Los mercados competitivos son la excepción y, los monopolios y oligopolios la regla, por lo que es poco probable que se lleven a cabo los supuestos de la competencia perfecta.
- b) La empresa, en el modelo de mercado, compite solo a través de precios y con una tecnología dada, en contraste, en las economías reales la competencia se basa en la generación de nuevos procesos y productos, con tecnologías avanzadas que, son monopolizadas por las grandes empresas.
- c) La información ampliamente disponible y gratuita del modelo competitivo es una condición que casi no se cumple en la realidad. La disponibilidad de información es limitada y los costos marginales para adquirirla crecientes.

En síntesis, cuando se presentan uno o varios de los problemas anteriores existen fallas del mercado, y por lo tanto surge la necesidad de la intervención estatal.

La teoría de las fallas del mercado no propone la intervención del Estado todo el tiempo y en todo lugar, por el contrario, sólo justifica las intervenciones públicas temporales, hasta que la producción se restaure en un nuevo nivel de equilibrio competitivo y eficiente. La intervención estatal no es una solución perfecta a las fallas del mercado, pero sí es un mecanismo que introduce mejoras en el funcionamiento de los mercados.

Las fallas del mercado pueden ocurrir tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, en la **Tabla 3** se muestran las principales fallas obedeciendo a tal distinción.

TABLA 3
FALLAS DEL MERCADO

<i>Por el lado de la Oferta</i>	<i>Por el lado de la Demanda</i>
a) Monopolios b) Externalidades - Externalidades Positivas - Externalidades Negativas c) Mercados Incompletos y/o Segmentados d) Información Completa o Asimétrica	e) Bienes Públicos - Bienes Públicos Impuros o Mixtos

Fuente: Elaboración propia con base en: Ayala Espino José (1995), Op. cit.95-117.

1.6.1 MONOPOLIOS

El mecanismo de los precios sólo puede funcionar cuando hay condiciones competitivas, sin embargo, esto no siempre es así, ya que en el mundo real nos encontramos con la existencia de monopolios.

En términos generales, se acepta que la fijación monopolística de los precios ocasiona una pérdida del bienestar social.

La competencia debería de ser una condición generalizable al conjunto de la economía, pero los mercados sólo son por excepción competitivos y, generalmente, en la economía existen mercados monopólicos y oligopólicos que no permiten la competencia. Lo más frecuente es que existan empresas con poder de mercado que manipulan los precios y la producción. Estas empresas pueden disminuir la cantidad producida para elevar los precios ó pueden bajar los precios para sacar competidores del mercado a través de las conocidas prácticas depredatorias.

La existencia de monopolios genera una asignación ineficiente de recursos y ocurre una pérdida de bienestar de los consumidores, con respecto a los resultados de la competencia perfecta, pero hay una ganancia en el bienestar de las empresas. Es aquí donde surge un dilema, ¿qué bienestar es más importante?, ¿El de la empresa, o el de los consumidores? Sin embargo, el verdadero problema del monopolio es la pérdida de eficiencia, resultante de un nivel de producción menor, en comparación al de la competencia perfecta.

Para algunos economistas, la presencia de los monopolios impide la competencia, y entonces se justifica la intervención del Estado. El objetivo principal de la intervención pública consistiría en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera más eficiente los recursos.

Para los partidarios de liberalizar los mercados y de esta forma mejorar la eficiencia y el bienestar, lo más importante es la necesidad de promover la competencia, para así lograr una asignación de recursos más eficiente y, en consecuencia, las regulaciones por parte del Estado no se hacen necesarias.

1.6.2 EXTERNALIDADES

Se dice que existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros son externos al mercado, de ahí el nombre de externalidades. El efecto económico más importante de las externalidades es que abre una brecha entre los costos privados y los sociales, lo cual dificulta que los agentes lleguen a arreglos económicos, a precios de mercado, porque varios problemas no tienen soluciones de mercado, por ejemplo: el definir quién pagará por contaminar el agua de algún río (externalidad negativa).

Si los costos o beneficios sociales en disputa son crecientes, también serán más altos los costos de transacción asociados a los arreglos. Los problemas de externalidades involucran relaciones complejas entre agentes económicos y mercados, no se trata de la interdependencia típica de cualquier relación de intercambio, por el contrario, es una relación múltiple que involucra:

- i) Relaciones involuntarias o no deseadas;
- ii) Una vecindad obligada cuyos costos y beneficios no se reflejan cabalmente en los precios de mercado y,
- iii) Los derechos de propiedad no están claramente especificados en términos del uso y usufructo permitido y prohibido de un activo.

Es muy difícil que las empresas que originan una deseconomía externa, estén dispuestos a renunciar voluntariamente a una proporción de sus beneficios, equivalente al costo social imputable a la deseconomía que provocan en los perdedores. Es así como surge la necesidad de una intervención pública que permita:

- a) Fijar una política tributaria que mejore la eficiencia económica, a través de impuestos y/o subsidios; impuestos para desincentivar el mal uso de los recursos o la contaminación excesiva; y subsidios para favorecer un mejor uso de los recursos y el ambiente, y que a su vez, compensen a los que voluntariamente participan en programas ambientales.
- b) El establecimiento de un marco regulatorio e institucional adecuado.
- c) Diseñar políticas de “persuasión” que favorezcan un ambiente de cooperación social.

Todo ello para que las partes involucradas compartan, a través de la negociación, los costos y/o beneficios de las externalidades.

Así como existen las externalidades negativas, existen también las externalidades positivas. Aunque las actividades económicas que pueden generar éstas son en realidad muy pocas.

Las obras públicas que generan externalidades positivas, por lo general, pueden resolverse a través del gasto público; sin embargo, cuando el gobierno trata de apoyar por ejemplo, un programa de industrialización, de empleo o de desarrollo regional, es más difícil distribuir, entre los beneficiarios potenciales, los costos de algunos de estos proyectos.

La creación de externalidades positivas puede llegar a desempeñar un papel importante en áreas como: procesamiento de información, aprendizaje y adquisición de tecnologías, aspectos que son esenciales para el desarrollo.

En los países desarrollados, los departamentos de investigación de las grandes empresas, internalizan algunas de estas externalidades. Sin embargo, en los países en desarrollo, el Estado es quien asume el papel de catalizador para promover esas externalidades (asumiendo principalmente los costos).

1.6.3 MERCADOS INCOMPLETOS Y/O SEGMENTADOS

El modelo de mercados competitivos supone que el equilibrio de los mercados conduce a una asignación de recursos eficiente, los precios se ajustan automáticamente de acuerdo a los cambios en la oferta y la demanda; sin embargo, en las economías reales, lo común es que surjan los desequilibrios, porque los mercados están estrechamente relacionados y, en general, existen mercados incompletos, segmentados y complementarios.

Este tipo de mercados aparecen cuando existe una situación en donde las actividades productivas en las cuales los costos marginales de producción tienden a cero; puede que exista un desabasto o una producción insuficiente de bienes por parte de las empresas, no obstante, debido a los bajos beneficios que podrían obtener no existen los incentivos suficientes para que los productores se involucren en su producción y puedan seguir produciendo los bienes a determinado núcleo de consumidores, por lo que el Estado tendría que asumir los costos de producir determinado bien que las empresas han dejado de producir.

1.6.4 INFORMACIÓN INCOMPLETA E IMPERFECTA

No es verdad que la información que proporciona el mercado es completa y gratuita. Lo que pasa en la realidad es, lo contrario. La información no siempre está disponible, y tiene costos adquirirla y procesarla. La información es incompleta y se encuentra desigualmente distribuida entre los individuos. En las economías modernas los costos de adquirir información son una parte creciente y significativa de los costos totales. El conocimiento imperfecto de la información puede hacer que los mercados fallen en alguna de las siguientes tres situaciones:

- a) Los productores ofrecen en exceso algunos bienes y muy pocos de otros;
- b) Los consumidores pueden dejar de consumir ciertos bienes y,
- c) Los mercados no se desarrollan plenamente.

Los agentes necesitan, en los tres casos, adquirir una información para mejorar la asignación de recursos y maximizar los beneficios.

Los “problemas de información” pueden asumir dos modalidades principalmente: información incompleta e información asimétrica. El primer caso, surge cuando los precios de mercado no transmiten toda la información necesaria. Tiene dos efectos principales sobre el comportamiento de los agentes económicos:

a) Riesgos e incertidumbre en la toma de decisiones económicas, ejemplo: el mercado de futuros, la evolución en las tasas reales de cambio, tasas de interés domésticas e internacionales, información sobre precios de insumos estratégicos.

b) Mercados incompletos y segmentados. Este fenómeno es significativo en los mercados de capital, laboral, de seguros y fianzas. En estos casos el mercado no proporciona seguros para los riesgos que enfrentan los individuos. Por esta razón, el gobierno tiene que proveer estos bienes o regular el mercado. La presencia de mercados incompletos refuerza, a su vez, la persistencia de problemas de información incompleta. Como se vio anteriormente un mercado es incompleto cuando no suministra todos los bienes y servicios a un precio igual o inferior, al que los individuos están dispuestos a pagar.

El segundo caso, surge porque los agentes económicos tienen un acceso desigual a la información. Ello afecta a todos los agentes, incluido al gobierno, pero especialmente a los que tienen pocas posibilidades de adquirir información.

Existe un problema de información asimétrica, cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de ciertos bienes, tienen un acceso más fácil y barato a la información, por lo que tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, y usará su ventaja para obtener mayores beneficios. El ejemplo más común de lo anterior, es el mercado de autos usados, en donde el vendedor del automóvil tiene más información que el comprador.

El Estado puede proporcionar información que permita establecer un marco más adecuado para la coordinación económica. Las necesidades de la información han creado una importante demanda que ha propiciado el surgimiento de un mercado en el cual el bien intercambiable es la información.

1.6.5 BIENES PÚBLICOS

Dentro de los mercados existen bienes y servicios que tienen distintas características, por ejemplo, existen aquellos que no son exclusivos y que no tienen sustitutos, éstos forman el grupo de los Bienes Públicos.

Los bienes públicos son: la defensa nacional, los parques, las carreteras, las emisiones de radio y televisión públicas, etc. Los bienes que tienen estas dos propiedades (no exclusividad y no sustituibilidad) son bienes públicos puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de esos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar los costos medios. Existe otro tipo de bienes públicos que sólo tienen una de las dos características anteriores y se les define como bienes públicos impuros o mixtos, que se caracterizan porque sus costos marginales de producción no tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos. Algunos ejemplos son: la educación, la salud pública, las carreteras públicas, los parques, etc.

La idea importante que plantea la existencia de bienes públicos es que el mercado puede fallar en producirlos o proveerlos en las cantidades adecuadas, porque dadas sus características, los incentivos económicos para producirlos pueden ser insuficientes o inexistentes.

Desde el lado de la oferta, el gobierno puede intervenir para producir directamente los bienes públicos, o bien propiciar los estímulos para que las empresas privadas lo hagan. Desde el lado de la demanda, el desafío consiste en evaluar correctamente las necesidades de los ciudadanos, sin interferencias o presiones de los grupos (lo cual es muy frecuente que suceda).

El problema en la provisión de bienes públicos no solo se debe a la falla del mercado en términos de carencia de incentivos para su producción. Muchas veces puede fallar su provisión debido a lo que se conoce como el problema del “gorrón”; en donde los individuos asumen como estrategia eludir el pago parcial o total de los bienes públicos y sin embargo, reciben el mismo beneficio como del que sí contribuyeron a la adquisición de dicho bien. El problema del “gorrón” desincentiva las acciones para proveer estos bienes, lo cual genera problemas de eficiencia en la asignación, los cuales no tienen soluciones de mercado y tampoco pueden resolverse fácilmente con políticas de carácter gubernamental. Sin embargo, cabe admitir que las políticas públicas pueden captar mejor el problema del “gorrón”, ya que existe el incentivo para elegir una intervención pública, en el fondo coercitiva,

para que el Estado, a través de impuestos, financie la provisión ó producción de bienes públicos e incluso algún tipo de bienes privados.

1.7 FUNCIÓN, NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN.

En nuestros días, cada vez adquiere mayor fuerza la idea de que la educación es el mecanismo que iguala las oportunidades entre los individuos y, que ninguna distribución del ingreso será duradera si ésta no se basa en una mayor educación.

La educación distribuye y legítima formas de conocimiento, valores, lenguaje y estilos de vida que constituyen la cultura, pero también, permite socializar los valores y construir las identidades individuales, colectivas e incluso nacionales.

De ahí la importancia que diversos investigadores económicos han puesto en la educación; por ende, se han dado a la tarea de desarrollar teorías que explican la fuerte relación que existe entre la educación y el crecimiento económico que puede llegar a existir en los países.

H. M. Phillips¹² atribuye cinco características que vinculan estrechamente a la educación con el crecimiento económico:

- a) La educación tiene repercusiones económicas directas sobre el número y la calidad del personal calificado, ya que las tres cuartas partes aproximadamente de la producción nacional son gracias a la mano de obra cuya productividad depende mucho de la instrucción.
- b) La educación influye directamente en la economía al aumentar la suma de conocimientos y al difundirlos.
- c) La educación puede tener varios efectos indirectos: estimula la iniciativa y el espíritu de inventiva de la población; mejora la estructura del consumo y favorece la movilidad económica y social.
- d) El sistema de enseñanza puede también servir como instrumento de selección que permita a una sociedad a encontrar a sus dirigentes, a sus empresarios, administradores, técnicos, etc., y así mejorar su calidad.
- e) La educación requiere un plazo relativamente largo para empezar a dar rendimiento, pero su depreciación es menos rápida que la mayoría de las inversiones materiales.

¹² UNESCO, *“Aspectos Sociales y Económicos del Planteamiento de la Educación”*, 1965.

Existe otra teoría; que relaciona a la educación con el crecimiento económico, ésta es la Teoría del Crecimiento Endógeno.

Antes que nada, es importante señalar que el término “endógeno” se puede entender como un término de la botánica que hace referencia a algo que crece desde adentro. Esto es una buena metáfora para aplicarlo al crecimiento tecnológico o económico, es una visión de la sociedad como un organismo gigante dentro del cual ocurren innovaciones y desarrollo de manera aleatoria y no de forma planeada.

La teoría del crecimiento endógeno nos habla sobre el crecimiento económico desde dentro de un sistema, generalmente nación o Estado. La teoría del crecimiento endógeno se centra en la educación, en el entrenamiento en el trabajo y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mercado mundial. Esta teoría propone un modelo donde el crecimiento de la economía sea conducido por la acumulación de conocimientos.

En esta teoría, se hace mención de la ventaja que tienen los conocimientos sobre los bienes físicos; se dice que los bienes físicos son escasos y el hecho de que una persona tenga un bien, le niega a otra persona la oportunidad de usar ese mismo bien en ese momento. Mientras que con el conocimiento económicamente útil, no sucede lo mismo, ya que no porque una persona este utilizando un conocimiento, quiere decir que otra persona no pueda estar utilizándolo en el mismo momento.

Paul Romer¹³ destaca la importancia del sector de investigación en la estructura productiva a partir del papel que juega la creación de nuevos conocimientos o diseños en el proceso de crecimiento.

También para Grossman y Helpman¹⁴ la base del crecimiento está en el aumento del stock de conocimientos y en la acumulación de capital humano. Para estos autores, el capital humano es una variable endógena que depende de la decisión que toman individuos, con similar capacidad de adquirir habilidades, entre emplearse como trabajadores o dedicar su tiempo a la educación formal. El salario pagado a cada trabajador calificado crece en proporción a su acervo de capital humano acumulado, y la dotación total de este factor depende del salario relativo entre empleo calificado y no calificado. Desde allí se observa que, si crece la productividad media del capital humano que se acumula formalmente (por el incentivo a destinar más tiempo a la educación), se eleva el salario relativo y con ello la cantidad de trabajadores calificados disponibles para el sector productivo, por lo que se acelera la tasa

¹³ Romer Paul, “El Cambio Tecnológico Endógeno”, El Trimestre Económico. No 231. México, 1990.

¹⁴ Grossman G. y Helpman E., “Innovation and Growth in the Global Economy”, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1991.

de innovación y de crecimiento. Por esa razón, estos autores ponen especial énfasis en el rol de la inversión pública en educación como fuerza propulsora del crecimiento económico.

Además de la teoría del crecimiento endógeno, existen otras teorías que ven en la educación al mecanismo seleccionador, que distingue de entre los individuos más capaces, de los que tienen una menor capacidad. Una de ellas, es la *teoría del capital humano*, la cual establece que la educación es una inversión en individuos que genera un rendimiento, exactamente igual que cualquier otra inversión en capital. Esta teoría, proporciona una base lógica para la expansión masiva de la educación en los países en vías de desarrollo: si los gastos en educación contribuyeran al crecimiento económico, el gobierno podría satisfacer las demandas educativas de su población mientras que, simultáneamente, la oferta educativa contribuirá al crecimiento material de la economía.¹⁵

Por otro lado, la *teoría de la selección* nos dice que la educación tiene como principal función la de identificar la capacidad de los diferentes individuos. En promedio, las personas que estudian durante más tiempo reciben más altos salarios y se observa que son más productivos, debido a que producen bienes que son definidos como más valiosos¹⁶.

Para Arrow¹⁷, la educación puede actuar como un mecanismo para proteger a los empleados deseables de los no deseables; así como para clasificar a las personas en función de los distintos empleos; empleos de mayor y menor productividad en los que se paga más alto ó más bajo salario respectivamente.

De lo hasta ahora mencionado, se puede desprender entonces la idea de que la educación contribuye al crecimiento económico, gracias a que desarrolla ciertas destrezas que elevan la productividad y, provee también a los estudiantes de las herramientas que en un futuro los convertirán como trabajadores potenciales. Es por ello que la mayoría de las sociedades en vías de desarrollo ven a la educación como un instrumento importante para el desarrollo económico.

¹⁵ Carnoy Martín, "*Economía Política del Financiamiento Educativo, en países en vías de desarrollo*", Ediciones Gernika, México 1986.

¹⁶ Definición que a su vez, es efectuada por aquellos que cuentan con los ingresos suficientes para gastar en la adquisición de dichos bienes.

¹⁷ Arrow, K, "*Higher education as a filter*", Standford, California, USA, Standford University, Institute for Mathematical Studies, Technical Report No. 71, 1972.

1.8 ESTADO Y EDUCACIÓN

La educación es un componente esencial de la política social, en cualquier país. Las decisiones económicas del Estado deben elegir que tipo de intervención realizaran evaluando los posibles efectos. Las decisiones sobre los suministros de bienes públicos son tomadas por el Estado. En toda sociedad democrática, los sectores público y privado comparten responsabilidades en el proceso educativo; en nuestro país la educación básica¹⁸ es responsabilidad del sector público.

El Estado en sus decisiones de política educativa debe poner especial énfasis a dos propósitos principales: a su influencia en la eficiencia económica y en sus consecuencias distributivas. Pero el Estado al hacer frente a estos dos objetivos se topa con un dilema en donde no se sabe cuál de los dos propósitos es más importante: ¿eficiencia o equidad? Por ejemplo: al destinar oportunidades a la población de obtener una educación básica; esta política tiende a cubrir aspectos meramente distributivos, pero apoyar a instituciones de enseñanza superior es una medida que tiende a elevar la eficiencia.

La economía normativa propone no descuidar los aspectos distributivos, pero sin perder de vista que los efectos de una educación de calidad deberían ser la meta a perseguir, debido a las posibles externalidades positivas provocadas por las personas educadas sobre el resto población.

El Estado justifica su participación en el mercado educativo debido al hecho de que la educación genera externalidades, que por lo regular son positivas. En este sentido, B. Weisbrod¹⁹ distingue la externalidad positiva en dos sentidos: beneficios directos en el estudiante y beneficios sociales o indirectos. Sin educación, el individuo no puede hacer posible un mejoramiento en la forma en que se aprovechan los recursos, ni tampoco desarrolla la posibilidad de progreso tecnológico.

No obstante lo anterior, la identificación de una externalidad en la educación, por sí sola, no es una condición suficiente para que el Estado intervenga en su asignación debido a que los costos administrativos de la misma intervención exceden los beneficios netos esperados de tal acción²⁰; lo anterior, es el punto débil a la participación del Estado en la educación, utilizando dicha justificación.

Por último, cabe destacar que la educación como un servicio público, puede ser una forma barata de asegurar legitimidad política, comparado con hacer cambios estructurales en la economía que redistribuyan

¹⁸ Dentro de la educación básica se considera la educación preescolar, la educación primaria y la educación secundaria.

¹⁹ B. A., Weisbrod, "Efectos externos de la inversión en educación", Ed. Tecnos, España, 1972.

²⁰ West, E.G, "La educación y el Estado, un estudio de Economía Política, Unión Editorial, España, 1994.

el ingreso y la riqueza. El gasto en educación por un lado, es una manera de proveer un bien de consumo (la educación de los niños) a las poblaciones de bajos ingresos y, por otro lado, hace recaer sobre los hombros de los padres y de los mismos niños el peso de la responsabilidad en lograr los beneficios materiales que resultan de tales oportunidades educativas. Tal gasto probablemente también haga a la mano de obra más “entrenable” y, por tanto, subvenciona la inversión en el capital físico, aún si el retorno social de la inversión educativa es relativamente bajo.

CAPITULO II**LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS DEL SECTOR GOBIERNO**

Actualmente, dar una definición exacta y aceptada de sector público, es muy difícil, debido a la complejidad y al sin número de variables que participan en su funcionamiento. Para Ayala,²¹ la definición de sector público debería consistir en: *“las operaciones consolidadas del gobierno general con el resto de la economía y el mundo”*, además de 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. Pero existe un problema; los sistemas de información estadística disponibles no permiten tener esa amplia visión del gobierno, ya que se enfocan particularmente a lo que es el gobierno central, por lo que reducen el ámbito de acción del gobierno.

El sector público atiende distintas áreas de la economía lo cual complica su definición. Entre las cuales se encuentran:

1. Actividades estratégicas que corresponde a las funciones mínimas del Estado como el mantenimiento de la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa.

2. Actividades exclusivas que incluye la prestación de servicios que sólo el gobierno puede realizar como el cobro de impuestos, la seguridad pública, regulación, y educación básica.

3. Actividades competitivas en las cuales el sector público compite con el sector privado; por ejemplo: hospitales, educación media y superior, investigación, etcétera.

4. Actividades de mercado en las cuales el gobierno busca la obtención de beneficios, la rentabilidad y la competencia en el mismo.

Debido a lo anterior, no existe una definición que sea unánimemente aceptada, ya que pueden construirse distintas definiciones, todo ello depende de las necesidades de análisis y de la información con la que se cuente.

El sector público de la economía, tuvo un fuerte desarrollo a lo largo del siglo XX. La mayor complejidad y diversificación de la economía, sociedad y política, requirió de un sector público que pudiera encarar las necesidades crecientes de una sociedad cada vez más demandante.

²¹ Ayala Espino José (1995), Op. cit., p.295.

El sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones están sometidos a un marco normativo, el cual queda determinado por un orden institucional y legal que prescribe en la Constitución y las leyes reglamentarias.

El Estado ha adquirido nuevas funciones que ponen de manifiesto que el desarrollo económico, no solo depende de las transacciones económicas que se realizan en el mercado y del comportamiento que muestra el sector privado de la economía; sino que son también, los bienes y servicios, las leyes y normas, la educación, el bienestar social, y la infraestructura factores importantes que proporciona el Estado para coadyuvar a dicho desarrollo.

De acuerdo con Ayala,²² el sector público ha jugado un papel importantísimo, en el desarrollo económico y destaca por ejemplo:

- a) Ha mejorado la asignación de recursos en la economía así como el empleo de los mismos porque ha corregido fallas e ineficiencias del mercado. Específicamente, en la provisión y producción de bienes y servicios públicos que el mercado no proveería a ningún precio (la infraestructura, educación básica, salud, etcétera).
- b) Ha mejorado la distribución del ingreso y la riqueza a través de políticas públicas, como lo es la política social.
- c) Ha ayudado a la estabilización de la economía por medio de las políticas fiscal y monetaria.
- d) Ha creado confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio de la economía. Garantizando así el respeto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la resolución de controversias y el mantenimiento de estructuras competitivas en distintos mercados.

Por su parte, Stiglitz,²³ señala seis aspectos en los cuales las políticas públicas y los arreglos institucionales han sido de suma importancia en el desempeño económico de los países exitosos:

- 1) La promoción de la educación tiene un conjunto de encadenamientos virtuosos: mejora la calidad de la mano de obra, iguala oportunidades, democratiza la participación ciudadana, etc.

²² Ayala Espino José, “Economía del Sector Público Mexicano”, Ed. Esfinge – Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, pp. 29-30.

²³ Stiglitz, J, “La economía del Sector Público”, Antoni Bosch, España, 1988.

- 2) La promoción de la tecnología incentiva la inversión en actividades de riesgo pero portadoras de progreso técnico que favorece el encadenamiento productivo y eleva la competitividad.
- 3) Apoyo al sistema financiero para que dirija los recursos financieros escasos hacia las actividades más promisorias que eleven la productividad y la competitividad.
- 4) Inversión en infraestructura física, social e institucional, que permita desarrollar mercados en las áreas en las cuales los precios no lo hacen posible.
- 5) Desarrollar un sistema institucional que instrumente políticas que prevengan la degradación ambiental, así como el desperdicio de los recursos, con el fin de que existan los incentivos económicos entre los agentes para que compartan costos y beneficios.
- 6) Crear y mantener el sistema de seguridad social; que incluye el acceso a servicios básicos de salud, con el objeto de mantener una fuerza laboral sana y productiva.

Estos seis puntos difícilmente podrían ser provistos por alguna empresa (sector privado), ya que no contaría con los recursos ni con la capacidad suficiente para lograrlo, por lo que el Estado sería el único capaz de hacerlo.

Como se ha podido observar, el papel del sector gobierno va más allá de la simple administración de las finanzas públicas, ya que los factores que intervienen son muy diversos y moldean de distinta forma su accionar.

En este capítulo, se definirán los principales componentes tanto de los ingresos públicos como de los egresos públicos; teniendo un mayor detenimiento en los ingresos ya que de allí se desprenden los impuestos directos que son el tema central de este trabajo, con el objeto de tener una mayor claridad en los conceptos que se utilizarán posteriormente en los capítulos subsiguientes.

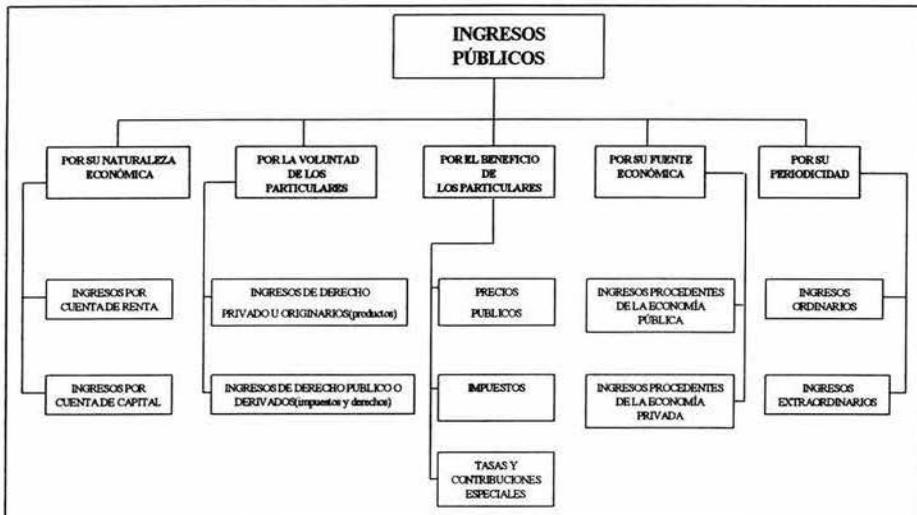
2.1 DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Los ingresos públicos son los recursos con los que cuenta el Estado, es decir, son el conjunto de medios financieros que se allega el sector público para llevar a cabo sus programas y planes de trabajo. Los ingresos públicos son sumamente importantes para que el Estado pueda llevar a cabo sus funciones, ya que son la fuente de recursos que financiaran el gasto público.

Los ingresos públicos se pueden clasificar de distintas maneras; según el criterio que se utilice, entre los criterios más usuales destacan: por su naturaleza económica, la voluntad de los particulares, el beneficio de los particulares, por su fuente económica y por su periodicidad²⁴.

En el **Esquema 1** se muestra esta clasificación, según el tipo de criterio, así como cada uno de los rubros que de ellos se desprenden.

ESQUEMA 1
PRINCIPALES CRITERIOS PARA CLASIFICAR A LOS INGRESOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia con base en: Retchkiman K, Benjamín, “Finanzas Públicas”, SUA, FE, UNAM, México, 1982, pp. 92-93.

La clasificación que se emplea en México, es la que utiliza **el criterio de periodicidad**, de donde se desprenden dos grupos de ingresos: los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios.

²⁴ Retchkiman K, Benjamín, “Finanzas Públicas”, SUA, FE, UNAM, México, 1982.

2.1.1 LOS INGRESOS PÚBLICOS ORDINARIOS

Los ingresos públicos ordinarios,²⁵ se definen como: “aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido que deben cubrir enteramente los gastos ordinarios del Estado”. Estos ingresos se dividen en ingresos corrientes e ingresos de capital. Son **ingresos corrientes**²⁶ los propios de la actividad del Estado y se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Son **ingresos de capital**²⁷ los que provienen de la realización del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos.

Los **ingresos tributarios**²⁸ son también llamados impuestos, y se dividen en impuestos directos e impuestos indirectos.

Los **ingresos no tributarios**²⁹ no cuentan con carácter coercitivo y existe una contraprestación, es decir, son cubiertos con un determinado pago y a cambio se recibe un bien o un servicio. Se clasifican como ingresos no tributarios: los derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se definen a continuación:

a) **Los derechos**³⁰ son los pagos que se hacen por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (los cuales pueden ser por medio de, la Federación, los estados y municipios), excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. Son también derechos, las contribuciones o pagos que se hacen a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Entre los principales derechos se encuentran: las licencias, refrendos, registros de matrimonios, registros de nacimientos, registros de defunciones y permisos por explotación de recursos naturales.

b) **Los productos**³¹ son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado, tales como enajenación o venta de inmuebles, arrendamiento o subarrendamiento de bienes del Estado o municipios, etc. Entre los principales productos derivados del uso, aprovechamiento o enajenación

²⁵ Ayala Espino, José, “Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado Mexicano”, Ed. Diana, México, 2000, p.158.

²⁶ Ibid., p.156

²⁷ Idem

²⁸ Ibid., p. 158.

²⁹ Código Fiscal de la Federación, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 2001.

³⁰ Ayala Espino José (2000), Op. cit., p.142.

³¹ Ibid., p.161.

de bienes del dominio privado, se encuentran: explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras locales y construcciones, enajenación de bienes (muebles o inmuebles), intereses y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional, de pronósticos deportivos para la asistencia pública y otros.

c) *Los aprovechamientos*³² son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Ejemplos de aprovechamientos son: reintegros a cuenta de impuestos, recuperaciones de capital, aportaciones de los estados y municipios particulares para el servicio del sistema escolar federalizado, cooperaciones de los gobiernos de los estados y municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, y para otras obras públicas, indemnizaciones, etc.

2.1.2 LOS INGRESOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos públicos extraordinarios,³³ se definen como: “aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como pueden ser los casos de guerra, epidemia, catástrofes naturales, crisis económicas (déficit público), entre otras causas”. Los ingresos extraordinarios son la deuda pública y la venta de bienes públicos.

a) *La deuda pública*³⁴ es el conjunto de préstamos al Estado, realizados mediante obligaciones que éste emite y coloca como deuda pública, ya sea en el exterior o en el interior del país, para cubrir gastos que no pueden satisfacerse con los ingresos ordinarios. La deuda pública es considerada como un ingreso extraordinario por su periodicidad.

Bajo condiciones normales, la existencia de un volumen consistente de deuda pública es considerada como un útil instrumento del manejo monetario. Mediante la política de emisión de deuda pública (principalmente con la determinación de la tasa real de rendimiento), el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado abierto, es decir, de la compra y venta de títulos, interviene variando el volumen de liquidez existente en la

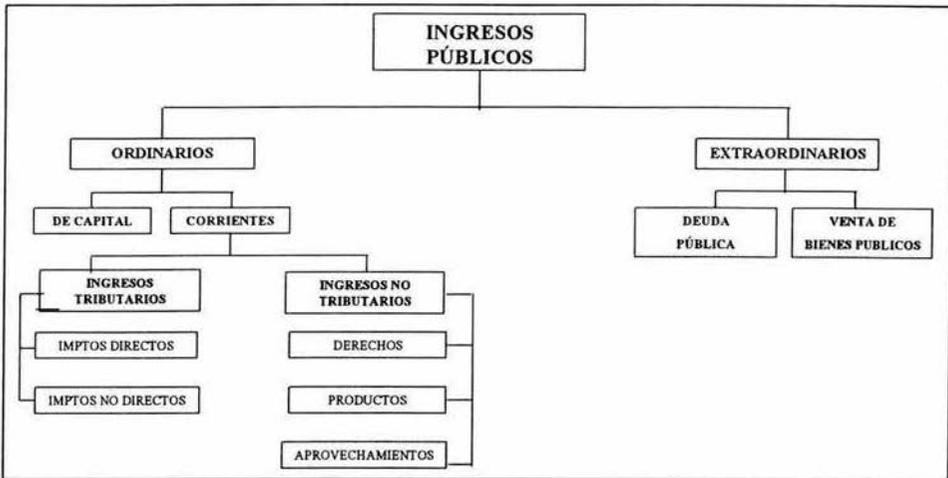
³² Ibid., p.139.

³³ Ibid., p.158.

³⁴ Ibid., p.172.

economía. Esto ocurre cuando la deuda emitida es colocada en el banco central, a cambio de papel moneda emitido por un monto correspondiente.

ESQUEMA 2 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS



Fuente: Pérez Alicia y Erika Vidales, "La evolución de los ingresos públicos en México", tesis, FE, UNAM, México, 1995.

b) *La venta de los bienes públicos*³⁵ ha constituido, tradicionalmente, una fuente importante de ingresos para cubrir los gastos del Estado.

En el caso de México, los ingresos por la venta de petróleo, por ejemplo, es una importante fuente de financiamiento del gasto público; mientras que en años recientes se obtuvieron ingresos mediante la venta de empresas públicas.

En el **Esquema 2** se muestra el modo en que se agrupan tanto los ingresos ordinarios como los extraordinarios, así como las subdivisiones que se desprenden de cada uno de ellos.

2.2 IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes, aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir

³⁵ Ibid., p.163.

recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras. El mecanismo por medio del cual el Estado puede influir tanto en la asignación como en la distribución de los ingresos y la riqueza, es la política tributaria. El objetivo básico de este poder exclusivo del Estado es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. Este proceso involucra inevitablemente costos y el gobierno debe financiar el mantenimiento de la cohesión social y política del sistema económico. Debido a lo anterior, Ayala³⁶ señala que “los agentes económicos son muy sensibles a los impuestos y que cualquier política impositiva seguida por el gobierno afectará en mayor o menor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos”.

La estructura tributaria moderna es institucionalmente muy compleja, debido a que involucra aspectos de carácter administrativo, legal y contable que deben de trabajar en conjunto para conseguir el mismo fin; es por ello que, expertos en materia fiscal han puesto especial atención en los problemas que afectan a los sistemas tributarios como pueden ser: los altos costos de la administración y operación de los sistemas de colección de impuestos, así como la creciente burocratización de dicho sistema. Ya que la presencia de cualquiera de los anteriores problemas, redundará en un sistema fiscal ineficiente. Lo cual trae consigo importantes implicaciones económicas que pueden introducir distorsiones que afectan directamente a los mercados. Por ejemplo: incentivar a la evasión fiscal, incrementar la carga fiscal como respuesta compensatoria a la ineficiencia del sistema tributario, provocar distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, deteriorar la confianza económica de los individuos y, finalmente, iniquidad fiscal.

2.3 LOS IMPUESTOS: ANTECEDENTES DE LA TRIBUTACIÓN

Los impuestos existen casi desde que se crearon los Estados. Los impuestos son un fenómeno que ha existido en mayor o menor grado en todos los tiempos y bajo todos los sistemas de gobierno; sin embargo, cuando buscamos en los anales de la historia las explicaciones a ellos, vemos que gran parte de los políticos, sociólogos y economistas dan por sentado la necesidad de pagar impuestos, sin analizar el porqué se pagan impuestos en sus raíces más profundas.

Hay impuestos porque hay gobierno dicen algunos, y para que el gobierno exista es necesario pagar impuestos.

³⁶ Ayala Espino José (2001), Op. cit., p.220.

Desde los tiempos más remotos, los impuestos son consignados por los historiadores como una de las principales causas de guerras, revoluciones y decadencia de grandes civilizaciones.

Por ejemplo, la decadencia de la civilización egipcia fue a consecuencia, en parte, de intolerables impuestos que detuvieron el proceso productivo. Egipto es un claro ejemplo de cómo la centralización y acaparamiento del poder sin límites por el grupo gobernante, más que revertirse en un bien para la población se tradujo en un beneficio para la minoría. Otro ejemplo lo encontramos, en la decadencia del imperio romano, la cual fue a causa de la excesiva carga fiscal a los habitantes del imperio.

En general, todo gobierno de los tiempos antiguos, basó la grandeza de su imperio, en parte a su riqueza personal, pero en una mayor proporción a los tributos o botines sobre los pueblos vencidos y en los impuestos en especie o en servicios personales, que tenían que prestar los miembros de la sociedad a la minoría gobernante.

En la mayor parte de las sociedades, desde las épocas más remotas, el grupo de individuos que ha apropiado el poder no ha utilizado el camino de las contribuciones en el estricto sentido; sino más bien, el del tributo y del impuesto; es decir, un grupo de individuos que detentan el poder a través de la fuerza, la violencia, la conquista, la guerra o la intimidación, se apoderan de la riqueza producida por otros.

En la Edad Media, los siervos prestaban servicios directamente a sus señores. Se trataba en la práctica de impuestos, si bien no se pagaban en dinero. El hecho de que se les obligará a prestar estos servicios significaba que eran en cierta medida esclavos.

Aunque es conveniente no olvidar que los impuestos modernos están monetizados – la gente no está obligada a prestar servicios (salvo en el caso del servicio militar obligatorio), sino a dar dinero –, ocultan relaciones entre el Estado y el individuo similares a las mencionadas. Después de todo, una persona que debe entregar, por ejemplo, un tercio de su renta al Estado trabaja, de hecho, un tercio de su tiempo para él. Es innegable una importante ventaja de esta monetización: el Estado tendría un enorme problema de gestión si cada persona tuviera que trabajar cuatro meses al año para él.

Los impuestos también son conocidos como tributos o contribuciones. Las palabras impuesto y tributo llevan implícitas la característica de extracción de riqueza de un grupo de individuos a otros a través de la violencia, la fuerza o la intimidación. Para suavizar esta característica, a partir de la Revolución Francesa, cambiaron el término tributo por el de contribución con el objeto de que se entendiera la aportación a los gobiernos como algo voluntario.

2.3.1 DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Existen muy diversas definiciones de impuesto, por ejemplo el Concise Oxford Dictionary,³⁷ define al impuesto como: *“contribución que grava a personas, propiedades o negocios para sostenimiento del Estado”*.

Diferentes autores, definen al impuesto de muy distinta forma; por ejemplo, Eheberg³⁸ señala que: *“los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”*. Para Nitti³⁹: *“el impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo para ponerlo en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible”*. Vitti de Marco⁴⁰ dice: *“el impuesto es una parte de la renta del ciudadano que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”*. Luigi Cossa⁴¹ señala que: *“el impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”*.

Por su parte, Allan Charles⁴², define al impuesto relacionándolo con lo expresado en la corriente circular de la renta: *“un impuesto es toda derivación desde la corriente circular de la renta hacia el sector público, con la excepción de las transacciones de préstamos y los pagos directos de los bienes y servicios públicamente producidos hasta el valor que representa su costo de producción”*.

De acuerdo a la normatividad mexicana, específicamente en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, impuesto se define en los siguientes términos: *“impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación*

³⁷ Citado en: Allan, Charles, “La teoría de la tributación”, Alianza Universidad, Madrid, 1974, p.27.

³⁸ Citado en: Flores Zavala, Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas: Los impuestos, Porrúa, México, 1989, p.31.

³⁹ Idem

⁴⁰ Idem

⁴¹ Ibid.,p.32

⁴² Allan, Charles, Op. cit., p.28.

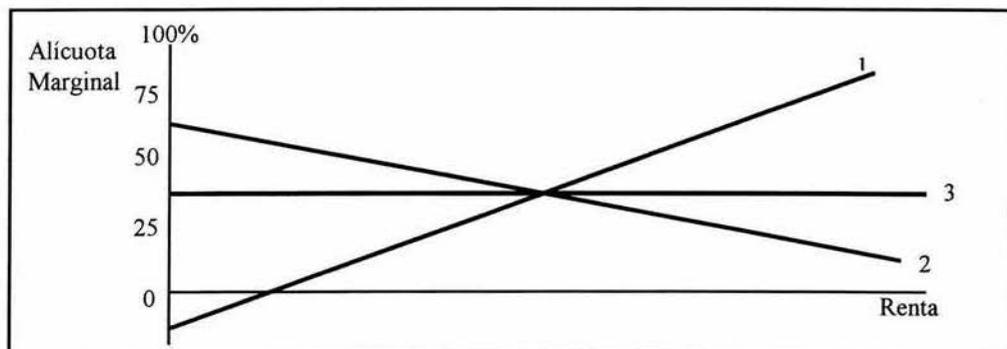
jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II (aportaciones de seguridad social), III (contribuciones de mejoras) y IV (derechos)".⁴³

A pesar de que cada autor tiene su propia concepción de impuesto; todas coinciden en un punto en particular, en lo referente a que los impuestos tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado, es decir, tiene un carácter obligatorio o coercitivo, ya que no queda en la voluntad del individuo cooperar o no a los gastos del Estado, sino es el Estado, el que unilateralmente impone la obligación de hacerlo y no necesariamente da una contraprestación específica.

Los impuestos pueden clasificarse de distintas formas, de acuerdo, al criterio⁴⁴ que se emplee. Si se toma como base al “contribuyente” se dividen en: **impuestos personales** e **impuestos empresariales**.

GRAFICA 1

REGÍMENES TRIBUTARIOS DE ACUERDO A LA PROPORCIÓN DE RENTA TOMADA POR EL IMPUESTO



Fuente: Allan, Charles, Op. cit., p.34.

Si se toma como referencia el “porcentaje” que deben pagar los contribuyentes se dividen en: **impuestos progresivos** (es el que toma una proporción creciente de renta conforme la renta aumenta), **impuestos proporcionales** (toma una proporción constante de renta) y por último, los **impuestos regresivos** (toma una proporción decreciente de renta conforme la renta aumenta).

En la **Grafica 1**, se muestra la proporción de renta tomada por el impuesto en tres diferentes regímenes tributarios: el **1** muestra un impuesto progresivo, el **2** un impuesto regresivo y **3** un impuesto

⁴³ Código Fiscal de la Federación, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 2001.

⁴⁴ Allan, Charles, Op. cit., pp.33-35.

proporcional. Cuanto más fuerte es la inclinación de la línea del impuesto, más progresivo es el régimen tributario. Cuanto más fuerte es la inclinación negativa, más regresivo es el régimen tributario.

Obviamente, un sistema regresivo no es deseable porque es desproporcional y genera injusticia. En el siguiente cuadro, se ilustrará la diferencia entre el sistema regresivo y el sistema progresivo.

TABLA 4
REGÍMENES TRIBUTARIOS

Tipo de Régimen	Características	Ingresos mensuales de X (\$1,000)	Ingresos mensuales de Y (\$10,000)
Progresivo	Hasta \$1000: tarifa del 5% Entre \$1,001 y 5,000: tarifa del 10% Más de \$5,000: tarifa del 20%	\$50 pesos X paga: \$50 pesos	\$50 \$400 \$1000 Y paga: \$1,450 pesos
Regresivo	Tarifa Fija de \$150 pesos	X paga \$150 pesos	Y paga \$150 pesos

Con el sistema progresivo, X, que gana poco (\$1000 al mes), pagaría 50 pesos, es decir, 5% de su ingreso. Por su parte, Y, que gana mucho (\$10,000 al mes) pagaría \$1,450 pesos, esto es, el 14.5 % de su ingreso. En suma, paga más quien más gana.

Con el sistema regresivo, ambas personas (la que gana mucho y la que gana poco) pagan \$150 pesos. En porcentaje, X, pagaría el 15 % de su ingreso mientras que Y, que gana mucho más, pagaría solo el 5% del mismo, paga más en términos relativos la persona que gana menos.

De acuerdo a lo anterior, la progresividad o regresividad puede medirse, no sólo en función de la existencia de una tarifa, como fue el caso de los 150 pesos del ejemplo. Esas características atienden, de igual forma, al sistema de un impuesto o al sistema impositivo en su conjunto. Al pensar en una reforma fiscal, por ejemplo, es importante prever y evaluar la progresividad o regresividad de un sistema impositivo como un todo, para saber qué justo, proporcional y equitativo resulta y hacia donde deben dirigirse los cambios.

Por otro lado, existe otra clasificación, que es considerada como la más tradicional y se utiliza para examinar el nivel de equidad de los sistemas tributarios y se clasifica de la siguiente manera:

a) **Impuestos Directos**⁴⁵. Un impuesto es directo, si el contribuyente indicado por la ley no puede transferirlo a otro contribuyente, sino que queda directamente afectado por el impuesto, es decir, es intransferible. Los impuestos progresivos sobre el ingreso constituyen, por otra parte, el ejemplo más importante del impuesto directo. Los impuestos directos comprenden:

a.1) Impuestos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades.

a.2) Otros impuestos directos, que consisten principalmente en: contribuciones al seguro social, impuestos sobre la nomina, e impuestos sobre la propiedad y el patrimonio.

b) **Impuestos Indirectos**⁴⁶. Son impuestos que a diferencia de los directos, se pueden transferir, desde el contribuyente de derecho a otro contribuyente, del productor al consumidor.

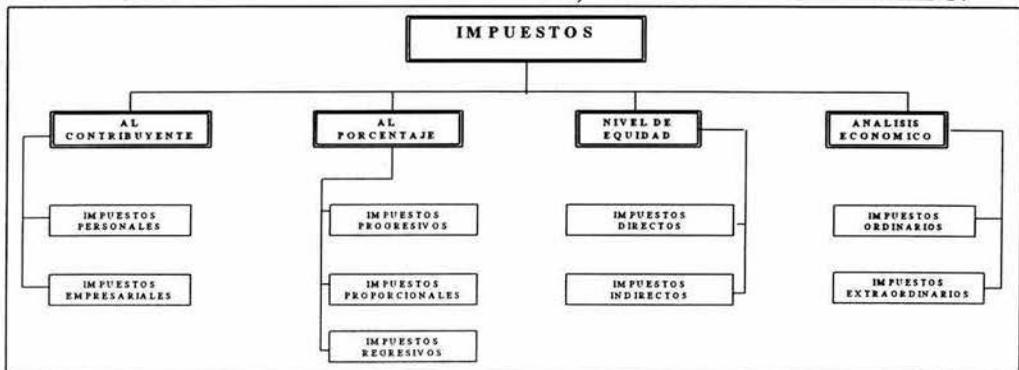
Los otros impuestos (sobre el consumo, la fabricación, la importación, etc.) quedan englobados en la categoría de los impuestos indirectos. Estos impuestos comprenden:

b.1) Impuestos internos tales como: impuesto al valor agregado y a las ventas.

b.2) Impuestos selectivos al consumo de determinados productos.

b.3) Impuestos sobre el comercio internacional tales como: derechos de importación, derechos de exportación y gravámenes.

ESQUEMA 3 CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS, SEGÚN CRITERIO EMPLEADO.



Fuente: Elaboración propia con base en: Ayala Espino José (2000), Op. cit., pp. 144-153.

⁴⁵ Ayala Espino José (2000), Op. cit., p.151.

⁴⁶ Ibid., p.152.

Una última clasificación de los impuestos, puede darse si lo que se necesita es hacer un análisis económico y se divide en:

Impuestos Ordinarios⁴⁷. Son impuestos que se perciben normalmente y se destinan a cubrir gastos normales del gobierno.

Impuestos Extraordinarios⁴⁸. Proviene de actos eventuales para cubrir gastos de la misma naturaleza.

En el **esquema 3**, se muestra la clasificación de los impuestos, de acuerdo al criterio que sea empleado.

2.3.2 INSTITUCIONALIDAD Y ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

En México, los ingresos públicos, y en particular los impuestos, están regidos por la Constitución, la Ley de Ingresos de la Federación y por el Código Fiscal de la Federación, así como por las leyes individuales de cada impuesto en particular.

Esta normatividad tiene su fuente jurídica en la Constitución y está estrechamente interrelacionada con otras leyes, que en conjunto definen el marco normativo tributario.

Los conceptos que definen a los impuestos son los siguientes:

- a) **El objeto**⁴⁹ del impuesto, es la situación que la ley señala como hecho que origina el crédito fiscal. El objeto puede ser un mueble o un inmueble, un acto o una cosa, un documento o una persona.
- b) **El sujeto**⁵⁰ en la relación tributaria es de dos clases: **sujeto activo y sujeto pasivo**. Los **sujetos activos** son: los Estados, el Distrito Federal y los municipios, debido a que tienen el derecho de exigir el pago de los impuestos. Por el contrario, el **sujeto pasivo** de gravamen, es aquel que está obligado a pagar impuestos.
- c) **El impacto**⁵¹ de un gravamen es el punto donde la ley impone la exacción. Es decir, el lugar donde la ley especifica el cobro.

⁴⁷ Ibid., p.158.

⁴⁸ Idem

⁴⁹ Flores Zavala, Ernesto, Op. cit., pp.52.

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

d) **La traslación**⁵² de un impuesto es el proceso por medio del cual se obliga a otra persona a pagarlo; el gravamen es transferido de una persona a otra. Es decir, esto ocurre cuando el sujeto legal logra que otro pague el impuesto, por ejemplo, repercutiéndolo en los precios, por supuesto ello puede influir en un aumento del nivel general de precios. Esto a su vez, tenderá a reducir el ingreso disponible de las personas.

En consecuencia, el impacto de los impuestos puede dividirse en dos ámbitos; por su efecto en los precios, y por su incidencia en los ingresos de las personas. Estos ámbitos están relacionados entre sí al momento de aplicar los gravámenes.

Existen ciertos principios que orientan la fijación de impuestos, entre los que se encuentran:

I. Principio de Equidad⁵³. Se refiere primordialmente a dar un trato igual a los iguales.

Existen dos tipos de equidad:

A. La Ética. Se refiere a que los impuestos deben ser justos.

B. La Práctica. Se refiere a que los impuestos deben ser aceptados por todos.

La determinación del establecimiento de la equidad se basa en tres características:

- a) Posesión de recursos.
- b) La posibilidad de pagar sin lesionar gravemente al causante.
- c) La posibilidad de pagar impuestos se incrementa más rápidamente que el ingreso que percibe.

El criterio para decidir si una persona debe pagar más que otra es:

- i) Si esa persona tiene mayor capacidad de pago
- ii) Si goza de un mayor bienestar económico
- iii) Si recibe más prestaciones del Estado

II. Principio de capacidad de pago⁵⁴: constituye la base y norma de todo sistema impositivo, ya que se haya en relación directa con el monto de ingresos o riqueza con que cuenta el causante. Establece que cuanto mayor sea la riqueza, mayor será el impuesto a pagar.

⁵² Idem

⁵³ Ayala Espino José (2001), Op. cit., p.258.

⁵⁴ Idem

III. Principio de conveniencia⁵⁵: se basa en el deseo del Estado de lograr un máximo de ingresos con un mínimo de problemas (administrativos, políticos y económicos), que se pueden dar por la aplicación de impuestos. Este aspecto es importante cuando se consideran los costos en los cuales se incurre en el momento de realizar la colección de impuestos.

IV. Principio de beneficio o costo de servicio⁵⁶: Se considera que los individuos y los negocios deben de contribuir al erario federal, tomando como base los beneficios que reciben de la actividad gubernamental.

V. Principio de pleno empleo⁵⁷: constituye uno de los objetivos principales de la economía pública. Los impuestos deben de procurar la estabilidad económica y la mejor distribución del ingreso.

2.3.3 FUNCIÓN Y EFECTO DE LOS IMPUESTOS.

Los impuestos tienen dos funciones básicas: mejorar la eficiencia económica y distribuir el ingreso⁵⁸. Los impuestos **mejoran la eficiencia**, cuando son correctivos de alguna falla del mercado: bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información (información asimétrica).

Los impuestos son **distributivos** cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía.

La teoría de la incidencia fiscal permite analizar los efectos de la introducción de nuevos impuestos en tres ámbitos:

- a. en cambios de precios de los bienes sobre los cuales recaen los nuevos impuestos;
- b. en los incentivos o desincentivos para el ahorro, el consumo, la inversión;
- c. en los costos de coleccionar los impuestos.

El sistema tributario refleja un acuerdo que es negociado entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuesto. El proceso de negociación involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos sobre las tasas impositivas y la incorporación de

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Musgrave, Richard, "Hacienda Pública teórica y Aplicada", 5ª edición, Mc Graw-Hill, México, 1993.

nuevos impuestos. El proceso de negociación es complejo porque las respuestas de los agentes económicos sobre los impuestos son muy distintas.

Hasta ahora, no existe aún un consenso sobre las características específicas que debe tener todo sistema tributario, existen algunos **lineamientos que favorecen su buen funcionamiento**, entre los que destacan:

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

Por otra parte, el pago de un impuesto es un hecho que produce, dentro del campo económico, una serie de efectos, que en muchos casos, no se pueden prever. Entre los principales efectos se encuentran:

1. La repercusión⁵⁹. Este es un fenómeno que se desarrolla en tres etapas:

a) La percusión. Es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, sobre la persona que tiene la obligación legal de pagarlo.

b) La traslación. Es el hecho de pasar la carga del impuesto a otra u otras personas.

c) La incidencia. Es la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, es decir, que ve afectada su economía por el impacto del impuesto.

En otros términos, *la percusión* la sufre el sujeto del impuesto, *la incidencia* el pagador, *la traslación* es pasar el impuesto de uno al otro, proceso en el que pueden intervenir varias personas o sólo el sujeto y el pagador.

⁵⁹ Flores Zavala, Ernesto, Op. cit., p.277.

La repercusión puede presentar los siguientes aspectos:

- Puede tener por efecto acentuar la falta de uniformidad de un impuesto o bien atenuarla. La repercusión de los impuestos que gravan los artículos que no son de primera necesidad, puede atenuar la injusticia que se comete con los impuestos que gravan los artículos de primera necesidad.

-Según la forma de establecer un impuesto, la repercusión puede producirse o no. No produce, por ejemplo, el mismo efecto, establecer un impuesto sobre las utilidades de una empresa, que sobre los dividendos de los accionistas.

2. La difusión⁶⁰. La persona que ha sido incidida por un impuesto, el pagador, sufre una disminución en su renta o en su capital y, por consiguiente, en su capacidad de compra, exactamente por la cantidad que ha pagado por concepto de impuesto. Esta persona limitará sus consumos y dejará de adquirir determinados artículos o comprará menor cantidad, con lo que provocará una disminución de los ingresos de sus proveedores, éstos, a su vez, sufren una merma en su poder adquisitivo y limitarán sus consumos, y así sucesivamente el pago del impuesto afectará, por este procedimiento, a una serie de personas no vinculadas directamente por el pago, pero que sufrirán una disminución de sus ingresos y de su capacidad de compra, pudiendo así volver el impuesto a afectar al sujeto pasivo. Este fenómeno recibe el nombre de *difusión del impuesto*.

Las diferencias que existen entre la difusión y la repercusión son principalmente dos:

- a) La repercusión puede presentarse o no, en cambio, la difusión siempre se presenta, porque suponiendo que el impuesto no pueda ser trasladado, la persona que lo paga, sufrirá la disminución de su poder adquisitivo e iniciará un proceso de difusión del impuesto;
- b) Al efectuarse la repercusión, el poder adquisitivo del sujeto del impuesto queda intacto, en tanto que al iniciarse la difusión, todos los poderes adquisitivos de las personas que tienen relación unas con otras, a partir del que fue incidido por el impuesto, disminuyen, salvo que surjan circunstancias que hagan variar esta situación.

3. La absorción⁶¹. Este fenómeno se presenta cuando puede darse el caso, de que al establecerse un impuesto el sujeto no pretende trasladarlo, sino que paga, pero procura aumentar su producción o disminuir su capital y trabajo empleados, o bien consigue un progreso técnico en virtud de un

⁶⁰ Ibid., p.287.

⁶¹ Ibid., p.289.

descubrimiento, etc. Lo mismo sucede cuando, en virtud del impuesto, disminuye el valor de la cosa gravada, en tal forma, que la baja de valor absorbe la totalidad del impuesto.

4. La evasión⁶². Este fenómeno consiste en eludir el pago del impuesto; no se trata como en la repercusión, de que un tercero pague el impuesto por el sujeto pasivo, se trata de que no se pague en forma alguna el impuesto, es decir, nadie lo cubre.

Puede haber dos formas: una legal, otra ilegal.

La evasión legal⁶³ consiste en omitir el pago del impuesto por procedimientos legales, por ejemplo, un importador que no está dispuesto a pagar el impuesto establecido sobre la importación de determinada mercancía, deja de importarla; habrá evasión porque se ha dejado de pagar el impuesto.

En la evasión legal pueden presentarse los siguientes casos generales:

i. Cuando el impuesto está establecido en un pequeño territorial y el capital es movable, bastará con trasladarlo a un territorio no gravado para eludir el impuesto; esto sucederá siempre que no existan otras razones que lo impidan. Si por ejemplo, se establece por una entidad local un impuesto que grave determinada industria, se provocará un desplazamiento de esa actividad hacia lugares no gravados, siempre que otros factores económicos no lo impidan.

ii. Otra forma de evasión legal, ocurrirá cuando se establezca un impuesto sobre determinado producto o sobre determinadas rentas, y las demás no estén gravadas o lo estén en proporción menor; entonces habrá una tendencia de los capitales para abandonar las ramas gravadas, para ser invertidos en aquellas menos gravadas o que no lo estén; esta evasión será también legal.

La evasión es ilegal⁶⁴, cuando para eludir el pago del impuesto se realizan actos violatorios de las normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos, la simulación de actos o contratos, etc.

La evasión ilegal, no solo daña al Fisco, sino también a los sujetos cumplidos, porque al señalarse las cuotas del impuesto y calcular su rendimiento, deberán tenerse en cuenta las pérdidas debidas al fraude. Esto será tanto más frecuente, cuanto más alta sean las cuotas y más molestos los procedimientos administrativos para la determinación del impuesto.

El fraude debe ser combatido por las siguientes razones:

⁶² Ibid., p.291.

⁶³ Ibid., p.292.

⁶⁴ Idem

- a) Por constituir una violación a la ley.
- b) Porque coloca a los violadores en situación de privilegio frente a aquellos que han querido cumplir con la ley o que no han podido violarla.
- c) Porque no pueden quedar al criterio del particular determinar si debe o no pagar un impuesto.
- d) Porque si la finalidad del impuesto es cubrir los gastos públicos y éticos y éstos tienen como causa fundamental la realización de las atribuciones del Estado quien defrauda al Fisco, está obstaculizando la realización de esas atribuciones, es decir, es un enemigo de la sociedad en general.

2.4 GASTO PÚBLICO

2.4.1 DEFINICIÓN DE GASTO PÚBLICO

El Dr. Ayala⁶⁵ define como gasto público: *“al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un período productivo”*. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo.

No hay una única definición de lo que es el gasto público ya que puede variar de acuerdo con los propósitos u objetivos de los agentes económicos. Sobre la definición más general, se puede decir que el gasto público consiste en:

- a) El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directa o indirectamente.
- b) Pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencias.
- c) Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

2.4.2 CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL

Las dimensiones o clasificaciones presupuestarias se han creado para dar forma y estructura a los datos contables del gasto público permitiendo así, la realización de diversos aspectos, como son⁶⁶:

1. El análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno (vía el efecto multiplicador).

⁶⁵ Ayala Espino José (2000), Op. cit., p.70.

⁶⁶ Molina López, Guillermo Eduardo. *Planificación, programación y presupuestación*. México: UNAM, 1983, pp. 99-120.

2. El estudio y la determinación del ingreso y del gasto del gobierno sobre el crecimiento y el desarrollo económico.
3. Permitir la formulación de los programas, calculando los ingresos y gastos de acuerdo a las necesidades sociales de la población.
4. Lograr una eficiencia en la contabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales.
5. Lograr una adecuada programación de las actividades gubernamentales.
6. Ordenar el gasto público en los procesos de planeación, programación y presupuestación.

En México, el ejercicio del gasto público del gobierno federal, se realiza a través de distintas dimensiones o clasificaciones: Administrativa, Económica, Funcional.

a) Clasificación Administrativa⁶⁷: Presenta los gastos de acuerdo a las unidades administrativas del gobierno federal, sus organismos y empresas públicas, es decir, identifica a aquellas unidades específicas encargadas de ejecutar el gasto. Esta clasificación tiene por objeto facilitar el manejo y control administrativo de los recursos.

b) Clasificación Económica⁶⁸: Permite clasificar los renglones del gasto público en gasto corriente o de capital. El gasto corriente es aquel que no aumenta los activos del gobierno, mientras que el gasto de capital incrementa la capacidad productiva, así como la inversión física directa y la inversión financiera. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía. Esta clasificación nos permite ver cuánto gasta el gobierno federal para realizar sus funciones, cumplir con algunas obligaciones como son salarios, pensiones y jubilaciones, entre otras.

c) Clasificación Funcional⁶⁹: Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción, de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. La clasificación funcional es muy importante ya que en ella se reflejan los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal.

Estas clasificaciones del presupuesto presentan grandes ventajas para el gobierno en el ejercicio de sus funciones ya que ordenan las operaciones que éste realiza, además de que presentan una forma o

⁶⁷ Guerrero Amparán Juan Pablo y López Ortega Mariana, "Manual sobre la clasificación funcional del gasto público", CIDE, México, 1997, p.11.

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Idem

asignación estructurada de los recursos y los datos presupuestarios, quién ejerce estos recursos, hacia que secretarías, programas o actividades específicas se asignan los mismos.

d) Clasificación por Objeto del Gasto⁷⁰ : Es un listado que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, a nivel de grupos agregados en capítulos, conceptos y partidas, la demanda gubernamental de los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior.

El objetivo de clasificar al gasto por programas y actividades es para vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas esperadas. Otra posibilidad, es clasificar al gasto por sector, que tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía, y al mismo tiempo, evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores y los objetivos o metas que se pretenden alcanzar en cada uno de ellos.

A continuación, sólo se nombrarán los nombres y números de los capítulos, debido a que si se detallase en cada uno de ellos, la información que se obtendría sería demasiado extensa y nos distraería un tanto en la continuidad del trabajo.

Los capítulos que clasifican al gasto por su objeto son los siguientes⁷¹:

- a) Capítulo 1000. Servicios personales
- b) Capítulo 2000. Materiales y suministros
- c) Capítulo 3000. Servicios generales
- d) Capítulo 4000. Ayudas, subsidios y transferencias
- e) Capítulo 5000. Bienes muebles e inmuebles
- f) Capítulo 6000. Obras públicas
- g) Capítulo 7000. Inversión financiera y otras erogaciones
- h) Capítulo 8000. Participaciones de ingresos federales
- i) Capítulo 9000. Deuda pública

⁷⁰ Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. Hablemos de Presupuesto, SHCP, Año I No.1, México, Junio de 1996, p.8.

⁷¹ Véase en: http://www.shcp.gob.mx/estruct/subegre/pef1197/pef_g20.html

2.4.3 RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El gasto público influye en el crecimiento económico. Es más probable que el crecimiento esté influido por la composición del gasto, desde determinados tipos de gasto que pueden tener una mayor aportación al crecimiento. Proveer infraestructura para facilitar la intervención privada, operaciones y mantenimiento que garanticen que la infraestructura pública permanezca en funcionamiento; servicios educativos que incrementan el capital humano, servicios de salud que inciden en una mayor productividad del trabajo y una estructura administrativa y legal en general que sostenga una economía cada vez más compleja, la cual podría incrementar la oferta efectiva de capital y trabajo, y de esta forma promover el crecimiento. Sin embargo, aún el gasto aparentemente menos productivo – en defensa, por ejemplo – puede proveer estabilidad política y social, que también es necesaria para el crecimiento, y la reducción de tal gasto podría ser contraproducente. La conclusión principal, de la mayoría de los estudios empíricos sobre el gasto público es que la composición más que el tamaño del gasto es el factor que contribuye al proceso de crecimiento en su contexto.

CAPITULO III**PAPEL DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DENTRO DE LA ECONOMÍA MEXICANA,
1994-2000.**

En el sistema impositivo mexicano, los impuestos directos juegan un papel fundamental para el crecimiento y desarrollo económico del país. El impuesto más representativo e importante de esta categoría, es sin duda, el Impuesto Sobre la Renta. Este impuesto grava a los individuos por el ingreso que obtienen y no solamente por las transacciones que realizan, como lo hacen los impuestos indirectos.

Es evidente, que para el gobierno federal la figura tributaria más importante son los impuestos, ya que representan la mayor parte de los totales percibidos.

Cabe destacar, que el ordenamiento jurídico impositivo más importante está contenido en el Código Fiscal de la Federación, que define los impuestos como: *“Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos”*.

El objetivo esencial para fijar los impuestos, independientemente del nivel de gobierno de que se trate (federal, estatal y local), no es el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal o directa, por el contrario, la ley establece que debe tomarse en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y los beneficios públicos o colectivos.

Debido a lo anterior, los impuestos, de acuerdo con la ley, deben reunir las siguientes características⁷²:

A. Deben ser legales, es decir, definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobadas por el Congreso y/o los congresos de los estados en el ámbito local.

B. Deben ser obligatorios, es decir, son una obligación inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su estatus y, tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal y municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.

C. Deben ser proporcionales y equitativos, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.

⁷² Ayala Espino José (2001), Op. cit., p.256.

D. Deben destinarse a sostener el gasto público. Todo impuesto que se establezca y que no se destine a satisfacer los gastos de carácter público, debe considerarse inconstitucional.

3.1 INSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS

Los ingresos públicos, y en particular los impuestos, están regidos por la Constitución, la Ley de Ingresos de la Federación y por el Código Fiscal de la Federación, así como por las leyes individuales de cada impuesto en particular.

Entre las leyes impositivas individuales se encuentran:

- a) Ley del Impuesto Sobre la Renta
- b) Ley del Impuesto al Valor Agregado
- c) Ley del Impuesto al Comercio Exterior
- d) Ley del Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles
- e) Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos
- f) Ley del Impuesto al Activo
- g) Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- h) Ley de Coordinación Fiscal
- i) Ley de Impuesto sobre Seguros
- j) Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos.

Toda esta normatividad tiene su fuente jurídica en la Constitución y está estrechamente interrelacionada con otras leyes, que en conjunto definen el marco normativo tributario.

Por otra parte, los impuestos pueden afectar al ingreso, el gasto, o la propiedad, así como las transferencias de ingresos o de capitales.

Dentro de los impuestos al ingreso puede encontrarse: el impuesto Sobre la Renta (ISR), como el más importante.

Los impuestos al gasto también denominados al consumo, tienen por objeto de afectación, como su nombre lo indica, todas las operaciones de compraventa realizadas. En México, desde 1980, el

IVA (Impuesto al Valor Agregado) es el principal impuesto al consumo, atendiendo a su monto, aunque dentro de este rubro deben ubicarse también los impuestos a la importación, así como los impuestos especiales a la producción y al comercio.

Los impuestos a la propiedad, gravan la propiedad en sí y se encuentran representados en el impuesto predial, así como en el impuesto fijo de las empresas.

La mayor parte de las leyes sobre impuestos tienen su antecedente más cercano a la década de los ochenta, cuando se moderniza la estructura tributaria.

3.2 DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DIRECTOS EN MÉXICO

a) Impuesto sobre la Renta (ISR)⁷³. Este es un gravamen al ingreso por lo que no es transferible, sino de tributación directa. Esta ley ha tenido una rápida evolución; con la ley del 20 de junio de 1921, que estableció el gravamen conocido como Impuesto del Centenario; la ley del 21 de febrero de 1924 (Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos) la cual definió la implantación del impuesto en México; la ley del 30 de diciembre de 1953; la ley del Impuesto sobre la Renta de 1964 estuvo en vigor hasta 1980; hasta llegar a la ley que en la actualidad nos rige. Esta ley comprende seis títulos, ellos son los siguientes:

- I. Disposiciones generales.
- II. De las sociedades mercantiles.
- III. De las personas morales con fines no lucrativos.
- IV. De las personas físicas.
- V. De los rendimientos en el extranjero, con ingresos provenientes de riqueza ubicada en territorio nacional.
- VI. De los estímulos fiscales.

En el sistema impositivo mexicano, el ISR, es el único que reviste la característica de ser un impuesto directo y ocupa el primer lugar en importancia por su captación. El objeto del ISR lo constituye toda aquella situación o actividad referida a los productos o rendimientos del capital, del

⁷³ Ibid., pp.259-261.

trabajo, de la combinación de ambos o de otras situaciones jurídicas señaladas por la ley que generen todo tipo de ingreso modificador del patrimonio del contribuyente.

El sujeto del ISR, es constituido por toda persona física o moral residente del país, agencias o sucursales de empresas extranjeras residentes en el país que se vinculen directamente con el objeto y las fuentes mencionadas anteriormente.

Por lo que respecta a la tasa del ISR, ésta se encuentra en función del objeto, sujeto y base impositiva. El ISR se clasifica, de acuerdo con la ley respectiva y a la cuenta de la Hacienda Pública Federal, en Impuestos al Ingreso Global de las Sociedades Mercantiles, de las personas físicas, pagos al extranjero y otros.

b) Impuesto al Activo⁷⁴. El antecedente más lejano de este impuesto, data del siglo XVIII en Milán y hasta 1988 fue Bolivia, quien aplicó un gravamen similar sin éxito. De acuerdo con los antecedentes que se conocen del Impuesto al Activo (IMPAC), se concibió como un impuesto al patrimonio que tuviera el carácter de impuesto mínimo a las empresas. Lo anterior obedecía, a que hasta el año 1988, había existido un deterioro importante en la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las empresas, y si bien, dicho deterioro había empezado a revertir en la reforma fiscal emprendida a partir del ejercicio de 1987, todavía existía una cantidad importante de empresas que no efectuaban pagos del Impuesto sobre la Renta. El mecanismo de impuesto mínimo; como se concibió en su origen, consistía en gravar a la tasa del 2% el patrimonio de las empresas.

Las empresas podrían acreditarse este impuesto contra el ISR. El concepto de patrimonio que debería utilizarse como base del impuesto, incorporaría el valor real de los activos fijos, los inventarios y algunos activos financieros. Este impuesto y la ley que lo contempla entraron en vigor el 1 de enero de 1989, en aquel entonces bajo la denominación del Impuesto al activo de las empresas y, actualmente, solo como Impuesto al Activo. De acuerdo con lo expresado en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de 1989, el IMPAC se incorporó al sistema fiscal mexicano con la finalidad de establecer un nuevo impuesto federal complementario al ISR. El cual gravaría con una tasa del 2% al valor anual del activo neto afecto a la realización de actividades empresariales. Esta contribución garantizaba que las empresas que reportaran pérdidas en períodos prolongados cubrieran este impuesto como un pago mínimo, que podría ser recuperado cuando obtuvieran utilidades en ejercicios

⁷⁴ Ibid., pp.264-267.

posteriores. Asimismo, se dijo que este impuesto limitaba la evasión fiscal e inducía a la eficiencia económica al promover un mejor uso de los activos.

Para 1991, se amplió la base de contribuyentes, a partir de ese año, también comprende a los residentes en el extranjero por los inventarios que mantengan en territorio nacional. En este mismo año, se les otorga a las personas morales la opción de comparar el pago provisional de Impuesto al Activo e ISR y enterar el que resulte más alto.

El sector empresarial desde la creación de este impuesto ha estado en desacuerdo con su aplicación por considerarlo un impuesto en contra de la inversión, en cierta forma, si es un impuesto que ha inducido a las empresas a trabajar y operar cada vez más con plantas y equipos arrendados.

Además, se ha señalado que el Impuesto al activo contiene vicios de inconstitucionalidad. Entre los que destacan:

a) Se dice que adolece de proporcionalidad, ya que parte de la presunción de que la tenencia de activos implica necesariamente la generación de utilidades, y esto último, se da como un hecho sin que exista forma de demostrar lo contrario.

b) Se dice que es inequitativo, pues al no permitir la deducción de las deudas contratadas con el sistema financiero, pone en desventaja a los contribuyentes que tienen este tipo de pasivos, frente a aquellos que tienen deudas contratadas con otros residentes en el país, las cuales sí son deducibles.

c) **Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles**⁷⁵. Es objeto del impuesto, la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo, o en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en el territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos, a que la ley se refiere. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 2% al valor del inmueble, a partir de 1994, ya que para los años de 1991, 1992 y 1993 se aplicará, las tasas del 8%, 6% y 4 por ciento.

Este impuesto, es similar al establecido para la compraventa de automóviles (2%) usados. La participación de estos recursos dentro de los ingresos públicos es poco considerable.

d) **Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos**⁷⁶. Con la creación de este impuesto a partir de 1981, se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, del 28 de diciembre de 1962.

⁷⁵ Ibid., pp.270-271.

⁷⁶ Ibid., p.271.

Para automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar la tasa que comprenda, según el precio del vehículo. El impuesto se pagará por año de calendario durante los tres primeros meses; cuando se adquieran vehículos nuevos o importados después de los tres primeros meses del año de calendario, se calculara y entrara el impuesto en las oficinas autorizadas a más tardar dentro de los 15 días posteriores a la compra del vehículo. Al igual que el impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, su participación dentro de los ingresos públicos es poco considerable.

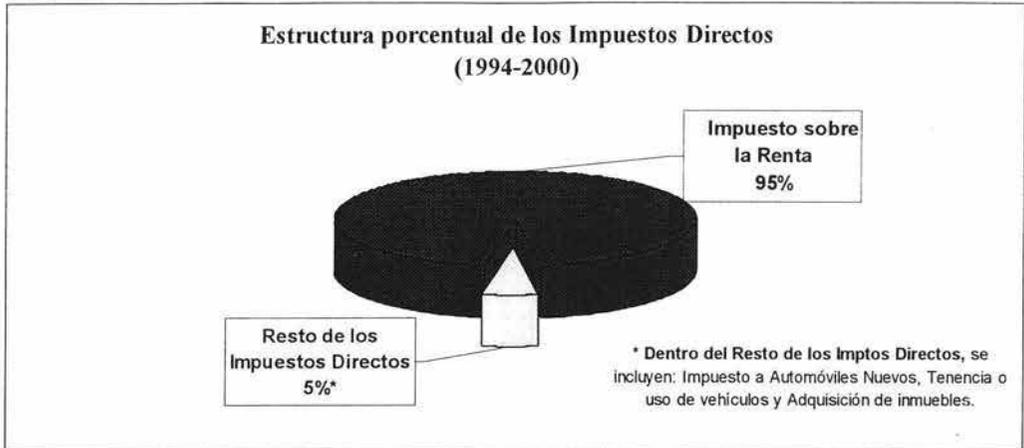
e) **Impuesto sobre Automóviles Nuevos**⁷⁷. Fue creado para gravar enajenaciones o compras de automóviles nuevos, la justificación oficial de este impuesto fue que lo deben de pagar quienes tienen un nivel de ingresos comparativamente mayor a las personas que no pueden adquirir autos nuevos. Ello sugiere, que en la práctica se considera al auto nuevo un bien de lujo.

Las tasas que se aplican son diferenciales dependiendo del valor de la transacción comercial, que constituye la base gravable, en el caso de los automóviles nacionales se considerara el precio de fábrica de la unidad austera, excluyendo el equipo opcional común o de lujo. Si dentro de los dos años contados a partir de la fecha de adquisición, el adquirente cambia de residencia o enajena el vehículo a una persona no residente en las franjas o zonas fronterizas, pagara la diferencia de impuesto que resulte a su cargo, mediante declaración que presentara en las oficinas autorizadas dentro de los 15 días siguientes al de la enajenación. Los factores de calculo del monto del impuesto varían, para 1997 fue de 0.4% y para 1998 fue de 0.7%, más el porcentaje respectivo.

Estos cinco impuestos, constituyen en su conjunto los impuestos directos. En la **Gráfica 2**, se puede observar que dentro de la recaudación vía Impuestos Directos, el tributo que tiene una mayor jerarquía, de acuerdo a lo que logra recaudar, es el impuesto sobre la renta. Este gravamen, representa en promedio, para el ciclo 1994-2000, el 95% de las percepciones, y el 5% restante, lo conforman impuestos tales como: Impuesto a Automóviles nuevos, Tenencia o uso de vehículos y Adquisición de inmuebles.

⁷⁷ Idem

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro C del Anexo Estadístico. p. 77

3.3 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN MÉXICO (EL CASO DEL IVA Y EL ISR)

En México, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no inferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios,⁷⁸ que sugieren que nuestro sistema tributario continua afectando a la distribución. Para esto veamos brevemente el caso del IVA y el ISR.

Para el caso del IVA, que es el impuesto al consumo, existe la tasa cero, así como las exenciones a una gran variedad de bienes y servicios, tales como: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicional a esto, se exenta la venta de varios bienes, como son: los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (que incluye su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor. La lista de excepciones es

⁷⁸ Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, Folleto: "Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?", CIDE, Programa de presupuesto y gasto público, México, 2000.

demasiada extensa como para nombrar a todas. En la frontera norte, por ejemplo, y debido al intercambio con las ciudades del sur de los Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10 %, mientras que es del 15% en el resto del país. Inexplicablemente, esta tasa preferencial se aplica a la frontera sur, y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Además de esas excepciones para los que pagan el IVA, existe un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: **la evasión**. Este fenómeno, se da primordialmente porque la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. De la misma forma, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR, son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas son generalmente inútiles para el consumidor final. Al contrario, al comprador del bien o servicio puede convenir la compra sin factura, si esto se traduce en una reducción en el precio de cierto producto. Por su parte, el vendedor puede beneficiarse al no dar factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar ante el fisco y por tanto declara menos impuestos sobre la renta, al no registrar la venta.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas,⁷⁹ la evasión fiscal por IVA para 1996, ascendió en México a poco más del 60 por ciento, lo que equivale a cerca de dos puntos porcentuales del PIB, o 60,000 millones de 1997. Dicho estudio, fue elaborado con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1996, que publica el INEGI. Bajo ciertos supuestos, el estudio calcula los ingresos potenciales recaudados a través del IVA y compara esas cifras con la recaudación de la Secretaría de Hacienda. En cuanto al ISR, se estima que debe ser muy parecida a la del IVA. Una primera aproximación sugiere que México debiera recaudar por concepto de ISR, la misma proporción del PIB que la de un país eficiente en la recaudación y con tasas de ISR similares a las nuestras, ajustando por los tratamientos especiales. En este caso, los Estados Unidos es un país con las características mencionadas, mismo que recauda poco más del 11 por ciento con respecto al PIB por concepto de impuestos al ingreso. México, recauda tan sólo 4.8 por ciento del PIB en ISR. Ello sugiere, que si bien hay que ajustar por tratamientos especiales y subsidios como el crédito al salario, la evasión de ISR en México rebasa al menos 3 puntos porcentuales del PIB, equivalentes a 95 mil millones de pesos de 1997.

Cabe señalar, que si se suma lo que se evade por IVA y por ISR, juntamos una cantidad equivalente al 5 por ciento del PIB, lo cual equivale a casi toda la renta petrolera. Esa significativa cantidad, implicaría que la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza,

⁷⁹ Hernández Trillo, Fausto, Op. cit., p.15.

seguridad social, etc.), podría ser financiada con estos dos impuestos y sobraría aproximadamente 3 por ciento del PIB para invertir en infraestructura. De acuerdo con este estudio, la recaudación de IVA e ISR cubre tan sólo el 80 por ciento del gasto social y no sobra para invertir en infraestructura⁸⁰.

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

En cuanto al ISR, existen varios vacíos legales que impiden que exista un mayor nivel de recaudación en este rubro. Por ejemplo, para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro distintos sistemas de tributación: el régimen general, el simplificado, el de pequeños contribuyentes y el de los asalariados. Fuera de aquellos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría de un especialista para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos (tanto en tiempo como en dinero) de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

a) Régimen general⁸¹. Consiste en que los individuos deben aplicar prácticamente las mismas reglas que las empresas para el cálculo de sus ingresos sujetos al pago del impuesto, con la dificultad adicional de que deben contar con una cuenta bancaria diferente a la personal, con el objeto de distinguir el patrimonio personal del empresarial. En este régimen, es muy común que los contribuyentes, debido a su complejidad y alto costo administrativo y fiscal, se asocien con alguien para crear una sociedad, se integren al régimen simplificado, al régimen de pequeños contribuyentes o, de plano, al sector informal.

b) Régimen simplificado⁸². Consiste en que los individuos que trabajan en actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques, las artesanías y el auto transporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35 % (misma a la que se le aplican reducciones significativas). En este régimen existen grandes facilidades y vacíos legales, por lo que la contribución de estos sectores es poco significativa.

⁸⁰ Idem

⁸¹ Ibid., p.6.

⁸² Idem

c) Régimen de pequeños contribuyentes⁸³. Este régimen fue creado en 1998 con la intención de incitar al sector informal a registrarse ante la Secretaría de Hacienda, y se aplica para los individuos con actividades empresariales que hubieran obtenido ingresos inferiores a dos millones en el año anterior. Las tasas en este sistema se aplica, de acuerdo con el ingreso bruto, pero en realidad son poco significativas, con un máximo de 2.5% de impuesto al ingreso bruto anual. En este régimen, lejos de incorporar a los del sector informal, se han sumado aquellos quienes tributaban en otros regímenes más gravosos.

d) Régimen de asalariados⁸⁴. Consiste en retener el impuesto de forma inmediata y se hace de acuerdo al nivel de salario. En este régimen se han reducido las tasas máximas de 55% en 1987 al 40% en 1999, y se han eliminado al mismo tiempo varios niveles de tarifas, ya que eran de 28 en 1985 a solo 10 para 1999. Con la disminución del número de niveles, se llega muy pronto a las tasas superiores del ISR: por ejemplo, a partir de 7,500 pesos mensuales brutos se paga el 32% de ISR. Si se compara con otro sistema, se puede decir que el ISR pierde progresividad y deja de ser equitativo, pues mientras que un asalariado que gana esa cantidad mensual tiene que darle al fisco la quinta parte de su ingreso, en el régimen de pequeños contribuyentes, alguien que tuviera un ingreso mayor a 185,000 pesos mensuales, por ejemplo, pagaría el 2.5% sobre sus ingresos brutos. Lo anterior, puede agravarse todavía más si se considera la exención de ciertos ingresos, como las acciones de bolsa o los CETES, por ejemplo, a los que solamente tienen acceso los ricos.

TABLA 5
ISR SOBRE SALARIO PARA 1999

Ingreso mensual bruto (pesos)	Cuota fija (pesos)	Tasa de ISR
De 0.01 a 380	0	3 %
De 380 a 3,220	11	10 %
De 3,220 a 5,650	295	17 %
De 5,650 a 6,570	710	25 %
De 6,570 a 7,870	940	32 %
De 7,870 a 15,880	1,360	33 %
De 15,880 a 46,290	3,990	34 %
De 46,290 a 138,880	14,340	35%
De 138,880 a 185,180	46,750	37.5 %
Más de 185,180	64,110	40%

Fuente: Sistema de Administración Tributaria, SHCP, 1999.

⁸³ Idem

⁸⁴ Ibid., p.7.

En realidad, los sistemas impositivos de ISR e IVA involucran a un buen número de mexicanos, aunque no los que correspondería si tomamos en cuenta a la población en su conjunto. De acuerdo con la oficina recaudadora, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para 1999, el listado de contribuyentes activos fluctúa alrededor de los 19 millones de personas (en un universo de 39.5 millones que componen a la población económicamente activa). De ese total, 13 millones son asalariados cautivos. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos que están dedicados a diversas actividades económicas. Pero en general, la carga fiscal está muy mal distribuida: menos de dos mil compañías representan el 65 por ciento del total recaudado por impuestos, mientras que los asalariados contribuyen con aproximadamente el 10 por ciento del total.

Debido a las deficiencias antes mencionadas, los ciudadanos se encuentran renuentes al pago de sus respectivos impuestos. Por lo que es necesario que el gobierno sea mucho más transparente y preciso tanto en los procesos de recolección como en la asignación y aplicación de los recursos para que así puedan generar la suficiente confianza entre los ciudadanos de que su dinero se gasta adecuadamente y con esto, crear una cultura de vigilancia social de los recursos, que incite a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales en tiempo y forma.

3.4 EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 1994-2000.

Para que el Estado pueda coadyuvar al crecimiento económico y de la misma forma ampliar la cobertura de sus programas sociales, es necesario que dentro de su sistema económico existan finanzas públicas sanas, ya que son éstas, las que podrán proveer de los recursos necesarios para consumir los objetivos que se tienen planteados.

Durante el período 1994-2000, las finanzas públicas se han caracterizado por mantener una cierta fragilidad. Esto es debido, a que se mantiene aún, una fuerte dependencia del principal producto de exportación del país, el petróleo.

En este período, con excepción de 1996 (que fue el año en que la economía comenzó a recuperarse, después de la crisis de 94-95), la economía ha presentado balances públicos deficitarios; es decir, los ingresos que se han obtenido, no han sido suficientes para financiar propiamente los gastos (**Véase Cuadro R del Anexo Estadístico**). Esto se debe a factores, como por ejemplo: la inestabilidad en los precios del petróleo; a la transferencia de recursos por parte del gobierno a programas como el

FOBAPROA (1996); a que no se cuenta con la misma captación de recursos provenientes de la desincorporación de empresas públicas (como se habían venido obteniendo a principio de los noventa), esto a su vez, ha provocado, que exista una reducción en la disponibilidad de recursos que se necesitan para financiar el nivel de gasto. Esta acción provoca, que el gasto sufra ajustes y por consecuencia afecte la implementación y consecución de programas que tienden a ser prioritarios y que por lo regular son de corte productivo y en casos extremos de orden social. De 1994 al 2000, se obtuvo en promedio, un déficit público de -0.61% como porcentaje del PIB, en términos reales, y de inicio hasta fin de sexenio, se observa un balance público totalmente deficitario y no solo eso, sino que se ha incrementado en casi 1% como porcentaje del PIB, por lo que es de suma importancia buscar otras fuentes de ingresos que permitan financiar los gastos y no depender específicamente de los recursos que se obtienen por la venta de crudo, ya que esta variable esta fuera del control interno y depende más del comportamiento que exista en el exterior.

Por su parte, el balance económico primario de este sexenio; por lógica, es superávitaro. Y se debe a que en él, no se descuenta la proporción de ingresos que se destina al costo financiero de la deuda (lo cual provoca un incremento del gasto muy por arriba de los ingresos). En promedio, a lo largo del sexenio el balance económico primario presentó un superávit de 3% como porcentaje del PIB y de 1994 al 2000 hubo un incremento de 0.42% como porcentaje del PIB en términos reales.

3.5 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS 1994 -2000

3.5.1 INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

Los ingresos del Sector público federal aumentaron de 302,921.3 millones de pesos (mp)⁸⁵ en 1994 a 349,605.6 mp para el 2000; lo que representa un crecimiento medio anual en términos reales de tan solo 2.41% , lo cual nos indica, que el crecimiento fue muy poco significativo, debido a las contrariedades económicas tanto internas como externas que el país padeció durante este período, y esto se vio reflejado, en una menor captación de recursos por parte del sector público.

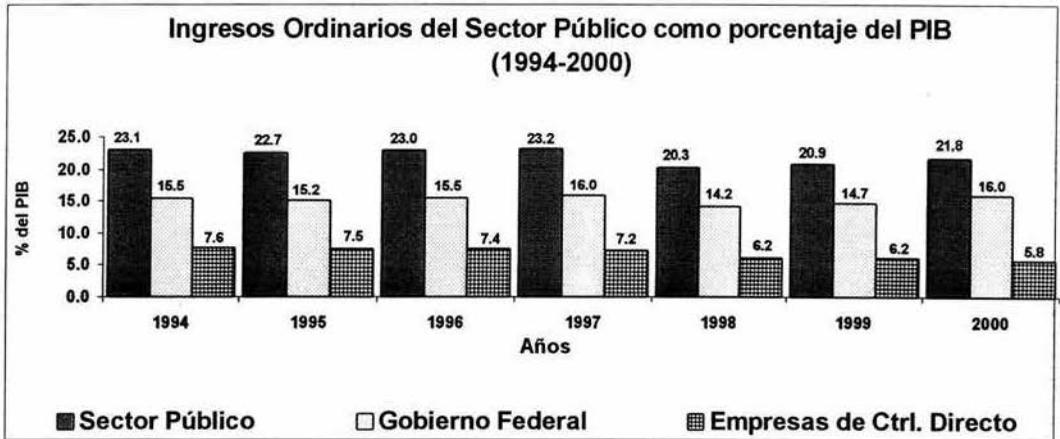
Durante este período, los ingresos del sector público tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual de 2.7% , no obstante que en 1995 y 1998 fueron negativas (-7.6% y -8.0% respectivamente). Estas bajas en el crecimiento se debieron, principalmente a que fue en 1995, en donde se resintió realmente la crisis que se desató a finales de 1994, en donde la evolución de estos ingresos quedó sujeta

⁸⁵ En adelante se emplea esta abreviación (mp) para indicar millones de pesos.

a la contracción de la actividad económica y al efecto de las medidas fiscales aprobadas en diciembre de 1994 (una severa restricción fiscal así como una política monetaria contraccionista). Para 1998, la baja en el crecimiento; se explica primordialmente, por la excesiva dependencia de los ingresos respecto al sector petrolero. Debido a la caída del precio del petróleo, hubo la necesidad de hacer ajustes al presupuesto en reiteradas ocasiones;⁸⁶ aunado a esto se suman los menores ingresos propios de Ferronales, a raíz de la desincorporación de diversas líneas ferroviarias así como también a una menor captación de cuotas en el IMSS, derivada de la nueva Ley del seguro social, vigente a partir del 1° de julio de 1997.⁸⁷

Respecto a su participación en el PIB; los ingresos del Sector público, disminuyeron al pasar de 23.1% en 1994 a 21.8% en el 2000, véase gráfica 3.

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadros B y K del Anexo Estadístico, pp. 76, 81.

⁸⁶ Durante la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para 1998, el precio de exportación del crudo mexicano había promediado 16.90 dólares por barril (dpb) durante 1997. Con esta base se considero un promedio de 15.50 dpb para 1998. Pero a final de cuentas el precio promedio de 1998 fue de 10.81 dpb, es decir, un 36% menor al de 1997.

⁸⁷ La cual establece una reducción de las tasas de cotización al seguro de enfermedades y maternidad para patrones y cotizantes, así como la canalización de las cuotas del seguro de cesantía y vejez a las cuentas individuales que administran las AFORES, lo que implica una menor captación de cuotas por parte del Instituto.

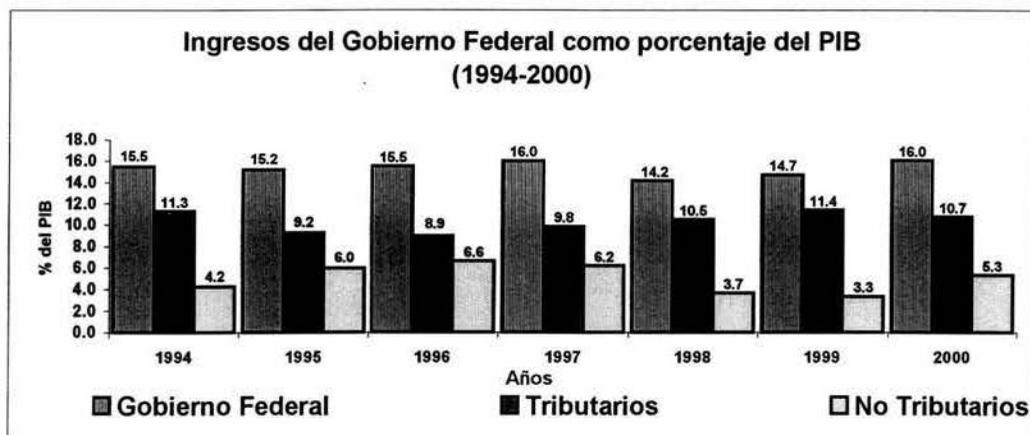
3.5.2 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Los ingresos presupuestarios del gobierno federal aumentaron entre 1994 y 2000, al pasar de 202,952.8 mp a 257,264.5 mp, respectivamente; lo que representa un crecimiento medio anual en términos reales de tan solo 4 %.

Su proporción respecto del PIB, nos muestra, un comportamiento constante teniendo muy ligeros movimientos tanto a la alza como a la baja, a lo largo del período, véase **gráfica 4**.

La estabilidad de dichos ingresos, se finca en la evolución que han sostenido los ingresos tributarios; en donde destacan principalmente el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), impuestos que han presentado, un comportamiento muy regular. Los ingresos no tributarios; por su parte, a partir de 1997 hasta 1999, tuvieron una fuerte caída en su crecimiento, al pasar de 6.2% a 3.3% respectivamente. Este movimiento, se asocia principalmente a la inestabilidad que guardó el precio del petróleo durante esos años.

GRÁFICA 4



Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadros D y K del Anexo Estadístico, pp. 77, 81.

3.5.3 INGRESOS TRIBUTARIOS

Respecto a los ingresos tributarios durante este período, se continuó con la consolidación de los esfuerzos en materia de fiscalización, control de los contribuyentes, ampliación de la base gravable; en general, con la reestructuración de la administración tributaria.

Los ingresos tributarios aumentaron de 147,826.1 mp en 1994 a 172,356.5 mp para el año 2000, lo cual significa, un crecimiento medio anual en términos reales de tan solo 2.6%, lo cual nos muestra que en este período, el crecimiento de estos ingresos fue muy poco significativo, debido primordialmente a la crisis de 1995, que repercutió significativamente en la recaudación por parte de la SHCP. A medida que mejoraban los indicadores económicos nacionales, la recaudación se recuperó en los siguientes años, ya que hay una relación directa entre el crecimiento económico y la recolección de impuestos.

Durante este período, los ingresos tributarios mantuvieron una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5%, no obstante, que en años como 1995, 1996 y 2000 se obtuvieron tasas de crecimiento anuales muy bajas e incluso negativas (-23%, 1.7% y 0.7% respectivamente). Para el bienio 1995-1996, esta baja se asocia al impacto negativo que tuvo la evolución de la actividad económica y para el 2000 fue a causa de la creación de una reserva para enfrentar devoluciones de impuestos, medida que se tradujo en menores ingresos tributarios del gobierno federal.

Y respecto a su participación respecto al PIB, los ingresos tributarios mantuvieron un comportamiento constante, registrando una ligera baja a final del período en comparación de como empezó (de 11.3% en 1994 a 10.7% para el 2000). Véase gráfica 4.

Es importante señalar, que los ingresos tributarios representaron en promedio más del 65% de la composición total de los ingresos fiscales del gobierno federal, de allí la importancia que asumen tanto los impuestos directos como los indirectos en la captación de recursos.

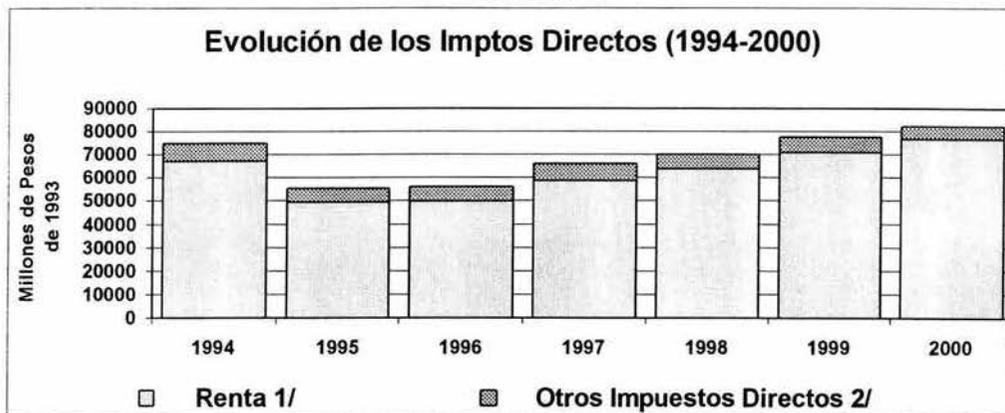
3.5.3.1 IMPUESTOS DIRECTOS

Como se mencionó anteriormente, los impuestos directos son de vital importancia dentro de los ingresos y las finanzas públicas, debido a que son la base para que el Estado pueda contar con los recursos suficientes para llevar a cabo todas y cada una de sus actividades dentro del ámbito económico.

Nuestro país cuenta con distintos impuestos de esta especie, pero sobresale por su importancia el Impuesto Sobre la Renta (ISR); debido a que es el que mayores recursos capta (por encima del IVA), por ejemplo: durante el período de estudio representó en promedio el 95% del total de los impuestos directos, el 29.1% del total de los ingresos del gobierno federal y por último, significó el 4.4% respecto al PIB. De ahí su importancia, como uno de los más consistentes proveedores de recursos al gobierno federal.

Cabe mencionar que impuestos tales como: el impuesto al activo, el impuesto a los servicios telefónicos, el impuesto a los automóviles nuevos, el impuesto a la adquisición de inmuebles y el impuesto a la tenencia o uso de vehículos, en su conjunto captan alrededor del 5% de los recursos restantes en esta modalidad.

GRÁFICA 5



1/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

2/ Incluye impuesto a los automóviles nuevos e impuesto a adquisición de inmuebles

Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro I del Anexo Estadístico, p. 79

Los impuestos directos durante 1994-2000, se comportaron de la siguiente manera: aumentaron al pasar de 74,769.8 mp en 1994 a 82,278.0 mp en el 2000; lo cual significa, un crecimiento medio anual en términos reales de tan solo 1.6%. Este raquítico incremento porcentual, se debe a la fuerte caída que tuvo durante 1995 el ISR (-26.7% respecto a 1994). Este resultado se explica, por el impacto negativo de la situación económica registrada en 1994 y la devaluación del peso respecto al dólar en particular, misma que provocó, que aquellas empresas que mantenían adeudos en moneda extranjera registraran importantes pérdidas cambiarias. También, influyeron las modificaciones fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, en diciembre de 1994 y en marzo de 1995, entre las que destacan: el incremento de la bonificación fiscal para los asalariados; la ampliación del límite de ingresos para que todas aquellas empresas con ingresos de hasta 4 millones de pesos efectúen sus pagos provisionales cada tres meses, permitiéndoles también, la deducción inmediata de sus inversiones efectuadas dentro de las zonas conurbadas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey; la ampliación de las deducciones por capacitación, avance tecnológico, equipo de computo, e inversión en equipo anticontaminante; la disminución de la tasa del impuesto al activo de 2% a 1.8%, y la ampliación de la

deducción inmediata de las inversiones para todas las empresas al reducir la tasa de descuento de 5% a 3%. Después de 1995, el ISR fue recuperándose hasta alcanzar en 1997 la tasa de crecimiento más alta del periodo (18.1%), gracias a que las condiciones de la actividad económica se tornaron más favorables además de que la recaudación se vio influenciada por una mayor efectividad del proceso de fiscalización, así como por los efectos de la reforma fiscal para propiciar un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales. Véase gráfica 5.

3.5.3.2 EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

Consideramos importante establecer un comparativo entre el comportamiento que tuvieron este tipo de impuestos en México, con algunos de los países más representativos de América Latina, de tal manera, que se pueda establecer que importancia tienen dichos ingresos en la composición de la riqueza de cada uno de estos países. Los países que se han tomado en cuenta para este análisis son: Argentina, Brasil y Chile, debido a que su nivel de producto y actividad económica es muy similar a la de México.

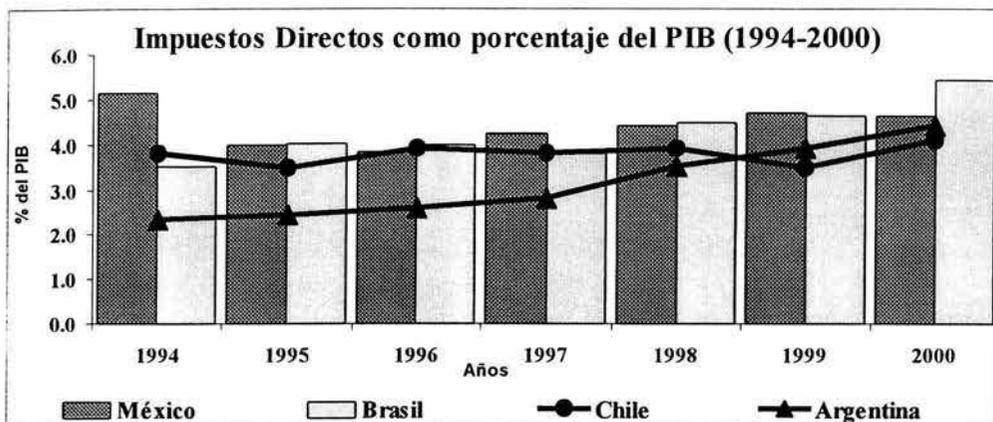
En la **Gráfica 6**, se puede ver que Argentina y Chile, tienen una menor participación porcentual de sus impuestos directos respecto al PIB, siendo México y Brasil, los que más participación obtienen. Aunque Argentina a lo largo de este período ha venido presentando año con año un paulatino incremento, al comenzar en 1994 con 2.3% del PIB y cerrar en el 2000 con un 4.4%; superando incluso a Chile, que para el 2000 su porcentaje fue de sólo 4.1%.

Por su parte, México y Brasil son muy semejantes en el comportamiento en esta modalidad de impuestos; aunque Brasil mantuvo una trayectoria más constante a diferencia de México.

Para México existió un momento crítico dentro de éste sexenio; 1995, en donde a raíz de la crisis de 1994, el país se vio inmerso en serios problemas económicos, por lo que tuvo que implementar diversas acciones, que pudieran financiar su gasto, por lo que la imposición directa tuvo que menguar de manera considerable, con el objeto de fomentar la inversión y reactivar de esta forma la economía, dando concesiones y privilegios al sector empresarial⁸⁸.

⁸⁸ Por ejemplo se redujo la tasa del impuesto al activo de 2% a 1.8%.

GRAFICA 6



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro J del Anexo Estadístico, p. 80

Es importante resaltar, que nuestro país tiene el más alto promedio en la captación de impuestos por esta vía,⁸⁹ por encima de los demás países de la muestra; a pesar de que ha padecido fuertes problemas económicos durante este sexenio, que han menguado su incremento.

La similitud en los niveles de participación que han tenido los impuestos directos respecto al PIB de los principales países de América Latina durante este período, nos muestra, no solo la importancia que están teniendo dichos impuestos como generadores de ingresos, sino que también, para que éstos puedan incrementarse, se deben de presentar las condiciones propicias que permitan a nuestras economías expandirse; tales como son: la estabilidad económica, así como una mejora sustantiva en la asignación y distribución de los recursos; factores que por la naturaleza de nuestras economías son, por lo regular, poco frecuentes.

3.5.3.3 IMPUESTOS INDIRECTOS

Al igual que los impuestos directos, los impuestos indirectos tienen un papel trascendental en la composición de los Ingresos Tributarios. Estos impuestos, a diferencia de los directos, se pueden transferir de un contribuyente a otro; o bien, del productor al consumidor.

⁸⁹ 4.4% del PIB como porcentaje global durante el período 1994-2000.

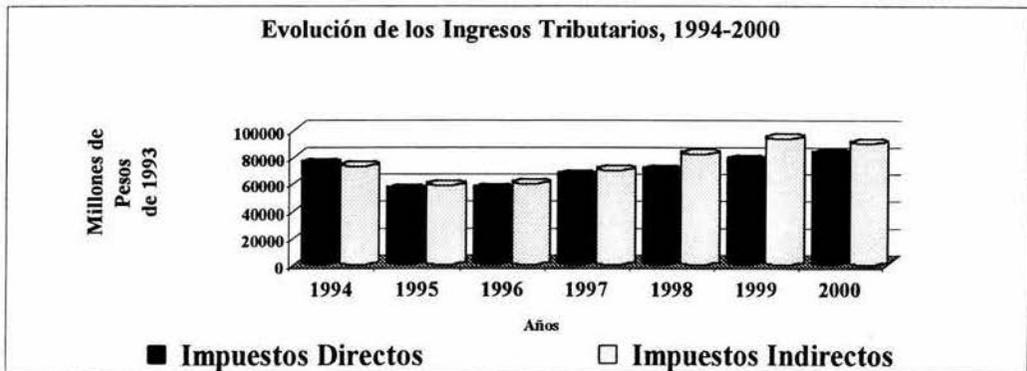
Dentro de esta clasificación podemos encontrar al impuesto al valor agregado (IVA); el cual sobresale por encima de los demás impuestos, ya que es el que mayores recursos logra captar, véase gráfica 7. Los impuestos a la producción y servicios, el impuesto a la importación y el impuesto a la exportación son el resto de gravámenes que conforman a los impuestos indirectos.

GRÁFICA 7



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro L. del Anexo Estadístico, p. 82

GRAFICA 8



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro M. del Anexo Estadístico, p. 82

Los impuestos indirectos aumentaron de 73,056 mp en 1994 a 90,079 mp para el año 2000; lo cual significa, un crecimiento medio anual en términos reales de tan solo 3.6%. Como se puede ver, estos

impuestos tuvieron un mayor crecimiento que los impuestos directos, debido a que el impuesto fuerte de esta clasificación, el IVA, se recuperó más pronto de los problemas generados por la crisis de 1994.

Véase gráfica 8.

El año 1995, fue difícil para los impuestos indirectos, ya que se presentó una tasa de crecimiento anual negativa (-19.8% respecto a 1994), lo cual se debe, entre otros factores a: la crisis del 94; que generó una fuerte contracción en las ventas, impactando negativamente en la recaudación; se incrementó la tasa general del IVA al pasar de 10% a 15%, provocando una baja en el consumo y se redujeron las importaciones.

A partir de 1996, la recuperación fue notable, en especial del IVA (el cual representa más del 50% del total de los impuestos indirectos) y fue a gracias a factores, como por ejemplo: el aumento de la tasa general del IVA de 10% a 15%, a partir de abril de 1995, la favorable evolución de las ventas, el efecto de los beneficios contemplados en el Decreto que otorga estímulos fiscales al sector del autotransporte federal, la reducción de la tasa aplicable al consumo doméstico de agua; de 15% a 0% a partir de enero de 1996, la aplicación del IVA únicamente sobre los intereses reales derivados de créditos al consumo, y a las acciones adoptadas por la Administración Tributaria, para propiciar y vigilar el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales, incidieron de manera positiva, en la recaudación de este gravamen.

3.5.4 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Los ingresos no tributarios aumentaron al pasar de 55,126.7 mp en 1994 a 84,907.9 mp para el 2000, lo cual significa, un crecimiento medio anual en términos reales de 7.5%. Estos ingresos al finalizar el período de estudio, mantuvieron una tasa de crecimiento anual promedio de 12.57%, a pesar de que en el trienio 1997-1999, las tasas de crecimiento anual que obtuvieron este tipo de ingresos fueron nulas e incluso negativas (0.02%, -37.75% y -5.65% respectivamente).

Estas bajas en el crecimiento, están relacionadas directamente con la fuerte caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales, desde finales de 1997,⁹⁰ lo cual trajo consigo, una reducción en la disponibilidad de recursos para financiar el nivel de gasto (Véase Gráfica 9).

⁹⁰ Para 1998 se proyectó un precio de 15.5 dólares por barril, pero en realidad el precio que rigió durante ese año fue de 10.16 dólares por barril, lo cual implicó una reducción de 38.3% con respecto al de 1997.

GRAFICA 9



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, 2001.

Para el 2000, estos ingresos tuvieron un despegue sorprendente, ya que se pasó de un -5.65%,⁹¹ a 69.45% para el 2000. Esto fue sin duda, gracias a que durante este año, la evolución del precio internacional del precio del petróleo fue muy favorable, así como también, a la existencia de un mayor dinamismo de la actividad económica.

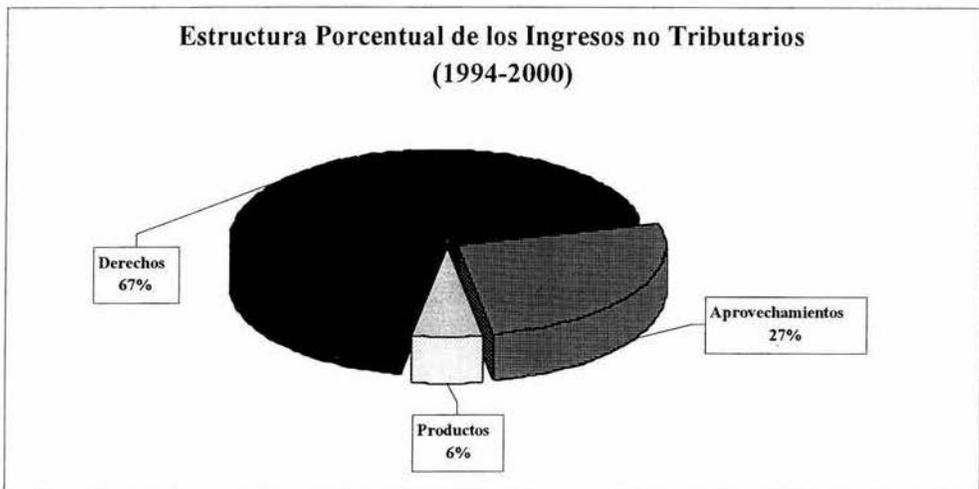
Prueba de ello es, que el precio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo observado en el periodo que va de noviembre de 1999 a octubre del 2000, fue superior a los 12 meses previos en 82.9%, existieron aumentos reales muy significativos de los precios internos de algunos de los productos petrolíferos que se determinan con referencia internacional; el volumen de ventas internas de petrolíferos fue mayor en 5.3% al de 1999, al reducirse la tasa del IEPS de gasolinas y diesel, aumentó el monto a pagar por el derecho a la extracción de petróleo, como consecuencia del incremento del precio de estos productos en el mercado spot; al menor tipo de cambio, así como a los mayores aprovechamientos sobre los rendimientos excedentes cubiertos por PEMEX.

Respecto al comportamiento de los ingresos tributarios respecto al PIB, éste se mostró muy variable; si bien es cierto, que existió un incremento de cómo empezó en 1994 (4.2%), a cómo terminó en el 2000 (5.3%), es importante resaltar, que de 1997 a 1999 existieron altibajos (6.2%, 3.7% y 3.3% respectivamente), en gran medida ocasionado, por el inestable comportamiento del precio del petróleo y fue hasta el año 2000 donde se consiguió una recuperación que ayudó, en cierta medida, la recaudación de dichos ingresos.

⁹¹ Tasa de crecimiento real anual para 1999.

Cabe mencionar que estos ingresos a diferencia de los ingresos tributarios, no cuentan con la característica de ser coercitivos y a la vez cuentan con una contraprestación, es decir, son cubiertos con un determinado pago y a cambio se recibe un bien o servicio. Entran en esta clasificación: los derechos quienes representaron en promedio, el 67.91% en la composición de dichos ingresos y su evolución depende de manera directa de cómo se comporte el precio del petróleo. Le siguen en importancia, los aprovechamientos, quienes promediaron a lo largo del período el 26.57% del total; en tercer sitio, se encuentran los productos, que promediaron un 5.51% del total, y por último, aunque de manera un tanto poco significativa, nos encontramos con el rubro de contribución de mejoras, quien aporta tan sólo el 0.01% al total. Véase gráfica 10.

GRÁFICA 10



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro N del Anexo Estadístico, p. 83.

CAPÍTULO IV

EL GASTO DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1994-2000.

Nuestro sistema educativo público contempla cuatro niveles educativos: básico, medio-superior, superior y de postgrado. Además, incluye a un conjunto de universidades autónomas e institutos descentralizados o desconcentrados de la administración federal, en los gobiernos central, estatal y municipal. Véase **Esquema 4**.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia encargada de los asuntos educativos del país. Fue creada en septiembre de 1921, y desde su creación sus funciones principales han sido:

- a) Hacer realidad la función educativa del Estado, establecida en el artículo tercero constitucional que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista.
- b) Implementar un sistema educativo orgánico que cumpla la función de incorporar a todos los mexicanos.
- c) La profesionalización del magisterio, como medida de garantía para la calidad educativa nacional.

ESQUEMA 4 ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO, 1994-2000.

Educación básica	Preescolar Primaria Secundaria
Educación media – superior	Bachillerato general Bachillerato tecnológico Profesional técnica
Educación superior	Licenciatura normal para profesores Licenciatura universitaria para todas las profesiones Licenciatura profesional de los tecnológicos Licenciatura de las universidades tecnológicas
Estudios de postgrado	Especialización Maestría Doctorado

Fuente: Ayala Espino José (2001), Op. cit., p. 566.

En toda sociedad democrática, los sectores público y privado comparten responsabilidades en el proceso educativo; en nuestro país, la educación básica es responsabilidad principal del sector público.

El papel del sistema educativo es esencial para alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico, hoy en día, la educación es un componente esencial de la política social en cualquier país. De acuerdo a lo anterior, el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 señala como objetivos de política educativa los siguientes aspectos:

- a) Mejorar la calidad del sistema educativo
- b) Elevar la escolaridad de la población
- c) Descentralizar la educación.

De acuerdo al PDE 1995-2000, todos los tipos, niveles y modalidades educativos son importantes ya que responden a necesidades y aspiraciones tanto individuales como sociales; pero se otorga mayor prioridad a la educación básica, debido a que otorga mayores efectos positivos en ámbitos más amplios de la vida social.

Debido a que la educación básica es prioridad, en el apartado 4.9.2 se establecerá la incidencia que pueden llegar a tener los impuestos directos en el gasto en educación básica.

Así como el PDE, existen otros programas y lineamientos que complementan a la política educativa de nuestro país como son: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica establecido en 1992, las reformas al Artículo Tercero Constitucional (1993) y la Ley General de Educación (1993).

Es importante resaltar que dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se inicia una reforma integral de la educación básica, debido a que la SEP transfirió a los gobiernos de los estados la responsabilidad de la prestación de los servicios de educación básica y normal, así como los establecimientos escolares con todos los recursos, bienes y elementos de carácter técnico y administrativo necesarios para su operación.

Por otro lado, a raíz de este acuerdo, se diseñaron y pusieron en práctica programas emergentes orientados a renovar tanto los planes de estudio como los libros de texto, y se desarrollaron una serie de actividades encaminadas a promover la actualización y superación profesional del maestro y mejorar sus condiciones de vida.

Aunado a la suscripción del ANMEB, en el año de 1992, se envió al Congreso la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 3 y 31 de la Constitución, a fin de establecer la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y se precisa la responsabilidad de los padres de familia para que sus hijos acudan a las escuelas públicas o privadas a cubrir los niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

4.1 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN

El sistema educativo tiene una larga historia en nuestro país. Se inicia con el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, fundado en 1536, y la Real Universidad de México, que inició sus actividades en 1553. A fines del siglo XVIII se fundan el Real Colegio de Minería y la Real Academia de las Artes de San Carlos. Para 1857, el gobierno de Benito Juárez fundó la Escuela Nacional Preparatoria. En los primeros años del siglo XX, Justo Sierra promovió la expansión de la educación pública en todo el país, y fue así como el gobierno central creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Para 1906 comenzó la revisión de las Escuelas Nacionales Profesionales, culminó en 1910 con el establecimiento de la Universidad Nacional de México.

En 1921, se creó la SEP, y durante la década de 1930 fue apoyada la educación técnica para fortalecer los procesos de industrialización y movilidad social, un ejemplo de ello fue la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936 y en 1959 comienza la elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos.

En 1973, se promulgó la Ley Federal de Educación, se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) en 1970 y el Colegio de Bachilleres en 1973 y entre 1976 y 1982 se propuso avanzar en la política de desconcentración de la SEP.

En el período de 1970-1976, el sistema educativo adquiere mayor importancia. El ritmo de crecimiento del sistema educativo se acelera de modo notable y progresivo. Ante la insuficiencia del sistema escolarizado se expidió la Ley Nacional de Educación para Adultos (1971), que marcó las formas de enseñanza extraescolar y los sistemas abiertos que compensaran, complementaran y suplieran las carencias de la escuela.

En el sexenio de 1977-1982, se propuso el Plan Nacional de Educación y, posteriormente, el Programa Federal del Sector Educativo donde la meta primordial fue cubrir las necesidades de educación básica para toda la población en edad de cursarla. Durante el mismo período se crearon el

CONALEP, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) y la Universidad Pedagógica Nacional, durante los años del auge petrolero el sistema educativo recibió un fuerte apoyo.

De 1980 a 1990, el gasto en educación disminuyó sustancialmente.⁹² La recuperación del gasto comenzó a darse lentamente a partir de 1991, pero apenas alcanzó el nivel de 1977, y entonces se presentó por primera vez, un fuerte rezago en la atención de alumnos que demandaban el servicio.

En el sexenio de 1988 a 1994, se emprende el camino a la modernización como el eje de transformación. A partir de 1990, se inició la recuperación del gasto público en la materia. En efecto, el presupuesto en educación, en sus tres niveles, se recuperó con respecto al nivel de 1982, sin embargo, la educación básica requirió de un mayor apoyo para atender la demanda, pero sobre todo para mejorar la calidad de la educación.

La demanda creciente de educación en todos sus niveles, de una población también creciente, ha rebasado significativamente el crecimiento del gasto en esta materia. Es claro que la infraestructura y la formación de recursos humanos han sido insuficientes y no corresponde al aumento demográfico, a las necesidades del mercado laboral y al nuevo entorno económico. No cabe duda que el país, y particularmente el Estado, deberán hacer un mayor esfuerzo educativo, si efectivamente se desea alcanzar la modernización económica y política del país.

4.2 INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

En México, el H. Congreso de la Unión es el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y municipios. Así como de fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

La Ley General de Educación⁹³ define las funciones y papel de los distintos participantes en el proceso educativo. Esta ley señala que todo individuo tiene derecho a recibir educación, es por ello, que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la nación, además, apoyará la investigación científica y tecnológica. Destaca que toda la

⁹² Con el paso del tiempo (por los bajos salarios) la profesión académica tal vez tienda a incorporar a personas menos calificadas y motivadas, algo que quizá tenga efectos perdurables en la baja calidad de la educación.

⁹³ Poder Ejecutivo Federal, Ley General de Educación, México, 1993.

educación que el Estado impartirá será gratuita, y define como niveles obligatorios a la primaria y secundaria.

Esta ley regula la educación que imparte el Estado (federación, entidades federativas y municipios y sus organismos descentralizados) y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

En esta ley el Estado establece los objetivos que busca alcanzar por medio de la educación, entre los que destacan⁹⁴:

- a) Contribuir al desarrollo integral del individuo para que ejerza plenamente sus capacidades humanas.
- b) Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos.
- c) Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno.
- d) Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.
- e) Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

También señala que la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, es un servicio público.⁹⁵

Dentro de lo que respecta al financiamiento que recibe la educación, la ley general de educación señala que en todo tiempo el ejecutivo Federal y el gobierno procuraran fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales para la educación, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.⁹⁶

4.3 POLÍTICA DEL SECTOR PÚBLICO EN EDUCACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación, incluyendo la

⁹⁴ Ibid, artículo 7.

⁹⁵ Ibid, Artículo 10.

⁹⁶ Ibid, Artículos 25 y 27.

investigación científica y tecnológica, además de que toda la educación que el Estado imparta, será gratuita, marcando como niveles obligatorios la educación preescolar, primaria y secundaria⁹⁷.

En un país con una riqueza pluricultural, étnica y lingüística, y con una población dispersa con altos niveles de marginación, que representa uno de los retos más importantes en la oferta de los servicios educativos⁹⁸. La desigualdad de las condiciones sociales y económicas se refleja en la educación, traduciéndose en disparidades en la calidad de la enseñanza. En estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca el índice de analfabetismo llega a ser de más de 23%, mientras que en estados como Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Baja California Norte, Nuevo León y Distrito Federal, es menor al 5%.⁹⁹ Por otra parte, el Censo de 1990 señala que el porcentaje nacional de personas de 6 a 14 años que no asistía a la escuela era de 13.3, en entidades como Guerrero y Chiapas el número ascendía a 19.1 y 27.3, respectivamente; en tanto que el Distrito Federal y Nuevo León estaban por debajo de 6.9 por ciento; esto sin duda, nos muestra que existe aún, una inequidad en la educación.

La situación del financiamiento de la educación de los estados es similar, en efecto, existen grandes diferencias en cuanto a lo que se asigna a cada uno de ellos en partidas para la educación. Hay entidades federativas ricas que históricamente han destinado grandes proporciones de su presupuesto al gasto educativo, como el Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Baja California, mientras que estados pobres como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, apenas cubren el mínimo. Este problema se ha tratado de resolver, cambiando las proporciones del gasto público en educación, pues se reconoce que más del 50% de la matrícula se encuentra bajo el control de los gobiernos de los estados, pero éstos no disponen de recursos suficientes para su adecuado financiamiento.

4.4 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1994 -2000.

En opinión de especialistas¹⁰⁰, las tendencias demográficas del país indican, que la pirámide educativa se estrechará en los próximos años en su base (de 4 hasta 14 años), la cual constituye la

⁹⁷ Artículo 3º constitucional.

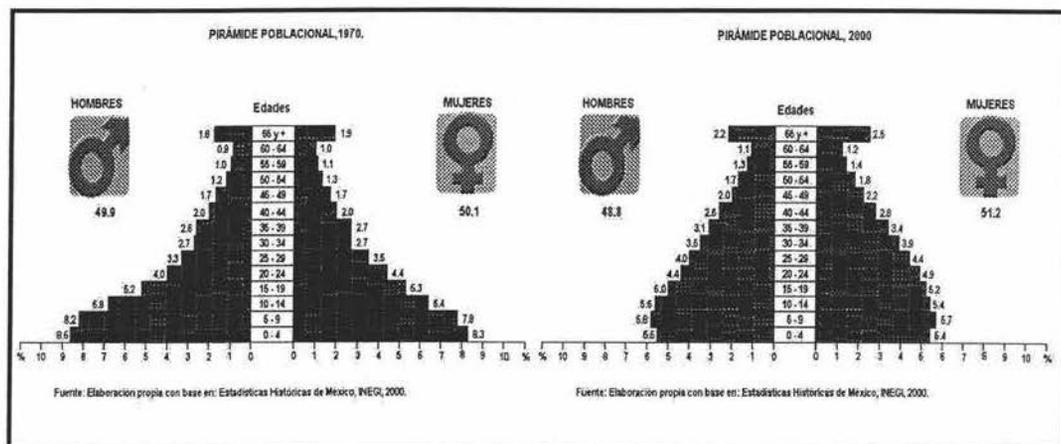
⁹⁸ En 1995 había en el país 6.715. 591 indígenas -aproximadamente 7,4% de la población total que, según el Censo realizado durante ese año, era poco más de 91 millones- que utilizan más de 80 lenguas y variantes dialectales, concentrados en 62 grupos étnicos. Noventa y seis por ciento de las localidades del país albergan a menos de 1.000 habitantes. Siete de cada diez poblados de entre 100 y 999 habitantes presentan grados de marginación alta o muy alta.

⁹⁹ Secretaría de Educación Pública, Sistema SisteSEP ver.1.0, México, 2000.

¹⁰⁰ Prawda, Juan, "Logros, iniquidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano", Ed. Grijalbo, México, 1989, p. 202.

demanda de educación preescolar, primaria y secundaria, y se expandirá en la parte media (de 15 hasta 25 años), es decir, la población escolar de los niveles medio superior y superior. Esto se observa claramente en la **gráfica 11**, donde la pirámide poblacional para 1970, es muy ancha en la parte inferior y estrecha en la superior, y para el 2000 la pirámide poblacional comienza a reducirse en su base y a expandirse en la cúspide. Por ejemplo, para 1980 la matrícula del sistema escolarizado para el nivel básico representaba el 87% del total y para el 2000 representó tan sólo el 80%, por otro lado, la matrícula del sistema escolarizado para el nivel media superior y superior en conjunto, representaba para 1980 el 11% del total, y para el año 2000, la matrícula representó 17% del total.

GRAFICA 11



4.4.1 MATRICULA

Dentro del período de estudio, se puede observar un incremento promedio en la matrícula, de alrededor de 500,000 alumnos, dentro de cada nuevo ciclo escolar; lo que nos revela, que existe un incremento de cierta forma constante en el aumento de la demanda de nuevos alumnos en los distintos niveles educativos. Pero la distribución de éstos, no se ha dado en la misma proporción en los distintos niveles; si bien es cierto, que la educación básica es prioridad para el Estado, de 1990 al 2000 la matrícula de este nivel escolar ha venido a menos¹⁰¹.

¹⁰¹ En 1990 la matrícula del sistema básico captaba alrededor del 85% del total y para el 2000 sólo representó el 79.6% del total.

Lo anterior nos indica, que la población de 15 años y más, está en aumento, y esto vislumbra; sin lugar a dudas, problemas para el Estado en su esfuerzo de satisfacer la demanda educativa de este nivel en un mediano y largo plazo, por lo que será necesario una mayor inversión que permita satisfacer dicha demanda.

Por otro lado, de acuerdo al tipo de control que el Estado establece para brindar el servicio educativo, se encuentran importantes datos en lo que respecta a la matrícula. Por ejemplo, con la firma del ANMEB a partir del ciclo escolar 1992-1993, se reestructuró la atención a la demanda por lo que algunos servicios impartidos por el control federal de los niveles de educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y normal se transfirieron al control estatal, aumentando así la cobertura de este último. Es decir, para 1991 el gobierno federal absorbía 64.5% y el estatal el 21.5% del total de la demanda; ya con la firma de este acuerdo en 1992, el gobierno federal se hizo cargo de sólo el 11.1% de la demanda y el estatal del 75% de la demanda total.

4.4.2 PROMEDIO DE ESCOLARIDAD

Este indicador se define como el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más. Dicho de otra forma, es el nivel de instrucción de un país. Con él, cualquier país puede conocer y evaluar a su población, y puede hacerlo considerándola toda, o por Estado o por zona geográfica.

En el PDE, se planteó la meta para el año 2000 de situar a la escolaridad de la población de 15 años de edad en 7.5 años en promedio; meta que de acuerdo con los indicadores se ha logrado, pero si tomamos en cuenta, que la Constitución marca como obligación del Estado dotar de educación básica a su población, y para ello se necesitan por lo menos 9 años, podemos ver que aún nos encontramos muy por debajo de lo que a cobertura se refiere.

Aunque este indicador ha venido en aumento; a lo largo del período de estudio, dicho incremento es poco significativo, ya que de 1994 - 2000, solo ha variado en 0.7 grados de escolaridad; es decir, casi 0.1 grados por año escolar, lo cual es insuficiente para el crecimiento poblacional que se está registrando en el país. Véase cuadro 1.

CUADRO 1

Promedio de Escolaridad ^{1/}										
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
6.46	6.56	6.66	6.76	6.87	6.98	7.09	7.20	7.31	7.43	7.56

1/ Se define como el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más. Es el nivel de instrucción de un país.

Fuente: Sistema SisteSEP, México, 2000.

4.4.3 ÍNDICE DE ANALFABETISMO

Este índice se define como el indicador que expresa el porcentaje de personas de 15 años y más que no poseen el dominio de la lectura, la escritura y el cálculo básico.

Aunque este indicador año con año ha venido a menos; en 1994 se situaba en 10.9% y en el 2000 en 9.4% a nivel nacional, la mitad de los Estados de la república mexicana se encuentran con un índice muy por arriba del promedio nacional. Por ejemplo estados como: Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen en promedio un índices de 25.8%, 23.7% y 23.5% respectivamente. Y en contraparte Estados del centro, norte y occidente del país mantienen índices muy por debajo del nacional (D.F, Estado de México, Nuevo León, Baja California Norte, Jalisco y Sinaloa). Véase Cuadro Z del Anexo Estadístico. Esto por sí mismo, crea desigualdades en las condiciones sociales de las distintas regiones, que frenan el desarrollo del país en su conjunto; ya que no todas las regiones del país cuentan con una población con el mismo nivel de preparación.

4.4.4 ABSORCIÓN

Se define como el indicador que nos permite conocer el número de egresados de un nivel educativo determinado, que logran ingresar al nivel educativo inmediato superior.

En el cuadro 2, se puede observar que el nivel que tuvo una mayor absorción dentro del período, fue la media superior al pasar de 88% en 1994 a 93.3% para el 2000, debido al incremento en el número de egresados de la secundaria. Esto ratifica lo mencionado anteriormente, en el sentido de que la población de 15 años y más esta en aumento y por ende demanda mayores espacios, por lo que el Estado deberá ampliar la oferta, no solo hasta el nivel básico, sino que por lo menos hasta el nivel medio superior. A pesar del crecimiento de la cobertura y el alto índice de absorción, subsisten desajustes entre la oferta y la demanda. Esto se debe a diversos factores, entre los que destacan el

incremento en la matrícula, la inadecuada operación de los mecanismos de concertación interinstitucional y la ineficacia de la orientación educativa.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN 1994 – 2000 ^{1/}							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Matrícula del Sistema Escolarizado (Millones de alumnos)	26.4	26.9	27.6	28.1	28.6	29.2	29.6
Promedio de Escolaridad (Grados) ^{2/}	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.6
Índice de Analfabetismo (Porcentaje) ^{3/}	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.5	9.2
Absorción ^{4/} Básica							
Secundaria	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8
Media Superior							
Profesional Técnico	16.9	15.5	15.4	16.3	14.7	12.3	12.3
Bachillerato	71.1	74.1	78.9	78.1	79.8	80.7	81.0
Superior							
Normal Licenciatura	10.5	11.7	13.2	11.4	10.1	9.4	7.5
Licenciatura	84.9	68.8	74.5	76.2	76.4	77.7	79.7
Eficiencia Terminal ^{5/} Básica							
Primaria	77.7	80.0	82.8	84.9	85.8	84.7	86.3
Secundaria	76.2	75.8	74.8	73.8	76.1	75.1	74.9
Media Superior							
Profesional Técnico	36.2	45.5	42.2	40.0	39.8	41.3	44.5
Bachillerato	60.2	58.1	57.3	58.9	58.1	58.6	59.3

1/ Las cifras se refieren a los ciclos escolares en que inicia el año, es decir para el año 1994, se refiere al ciclo escolar 1994-1995, y así sucesivamente.

2/ Se refiere al grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más.

3/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más, información al 31 de diciembre de cada año.

4/ La absorción es la relación porcentual entre el nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del último grado del nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado.

5/ Es la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se incorporaron al primer grado de ese nivel educativo "n" años antes.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.30.

4.4.5 EFICIENCIA TERMINAL

Es el porcentaje de alumnos que termina un nivel educativo sin considerar el tiempo que toma concluirlo. Dicho de otra forma, es la relación que se establece entre la cantidad de egresados de un nivel educativo y el número de estudiantes de nuevo ingreso al primer grado de ese nivel educativo “n” años antes. Aquí podemos ver que conforme se va avanzando de nivel, el grado de eficiencia terminal va disminuyendo, debido a distintos factores que no sólo tienen que ver con el aspecto académico, sino que también influyen factores como: los personales (haciendo alusión a la falta de voluntad o gusto por ir a la escuela) y a la ausencia de recursos económicos, que por lo regular son los más frecuentes.

En promedio durante este período, la educación primaria presenta un 83.2% de eficiencia terminal, la educación secundaria un 75%, el bachillerato un 58.6% y por último el profesional técnico un 41%.

4.5 GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1994-2000.

A nivel nacional, el gasto en educación como porcentaje del PIB muestra un incremento de menos de un punto porcentual (0.8%); de 1994 al 2000, incremento inferior al que se tuvo de 1990-1993, que fue de 1.3% del PIB. Este débil incremento, se debe a que en 1995 como en 1998, la economía tropezó con serias crisis que impactaron de manera considerable las finanzas públicas.

Por otro lado, el comportamiento que ha mantenido tanto el gasto público como el privado en educación, ha sido muy desigual; ya que mientras el primero sigue una tendencia a la baja, el otro por el contrario, mantiene una tendencia alcista.

A inicios del período, existía un gasto público de 5.2% y para finales del período paso a 5.0% como porcentaje del PIB; es decir, hubo un retroceso de 0.2%. Mientras que el gasto en educación privada se cuadruplicó (de 0.3% a 1.2%). De acuerdo con el investigador Alejandro Tuirán, en 1995, cinco de cada 100 pesos del gasto de los ciudadanos en todo el país se destinó a la educación privada, en el año 2000 esta relación fue de veinte pesos por cada cien. Para tener una idea de lo importante que se ha convertido el gasto privado en educación, éste representó en el 2000 cerca de 1.2 veces el gasto público federal de todos los programas para superar la pobreza; por lo que estas cifras confirman y demuestran la pérdida de confianza en la educación pública.

CUADRO 3

GASTO EN EDUCACIÓN							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Como porcentaje del PIB ^{1/2/}							
Nacional	5.4	4.9	5.8	5.8	6.0	6.1	6.2
Público	5.2	4.7	4.8	4.8	4.8	4.9	5.0
- Federal	4.6	4.2	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1
- Estatal	0.6	0.5	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9
- Municipal	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Privado	0.3	0.2	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2

1/ Para 2000, los porcentajes se ajustaron de acuerdo al PIB proporcionado por el INEGI y por actualización de las cifras en los gastos estatal y particular. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Para 2000 el dato no incluye la estimación proporcionada por la SEP, respecto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

3/ Considera el gasto nacional ejercido por alumno en el sistema escolarizado.

4/ Excluye del cálculo al control particular en gasto y matrícula, incluye el gasto federal por alumno, atendido en el control federal y federalizado, es decir, los transferidos al control estatal desde el 18 de mayo de 1992.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.30.

Según Tuirán, el aumento del 4.5% anual en el gasto educativo nacional en los últimos 10 años – lo que incluye el gasto que ejerce la SEP del gobierno

federal, el que se canaliza a los estados y municipios, y el gasto de los particulares – corresponde en gran medida, al crecimiento de las erogaciones privadas.

4.6 COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

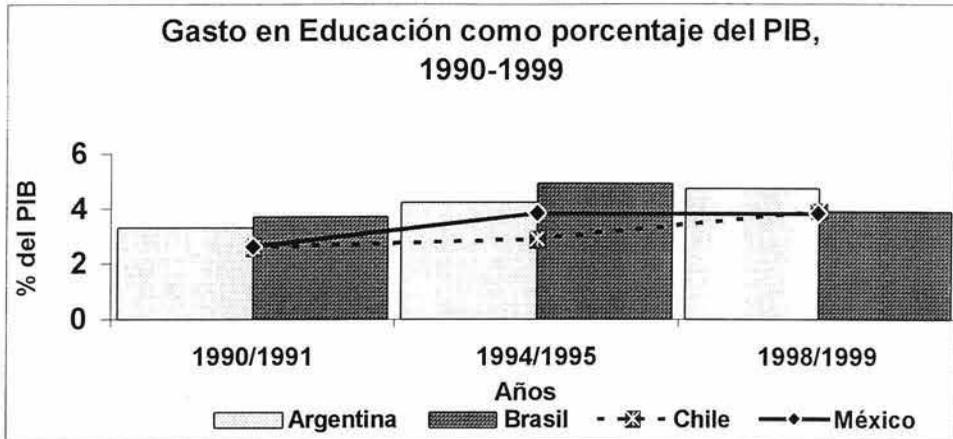
En la **gráfica 12**, podemos observar que Argentina es el país de América Latina, que más destina de su gasto público como porcentaje del PIB a la educación, en 1990 destinó un 4.7%.

Al igual que Argentina, Chile mantiene una tendencia alcista respecto a su gasto en educación; en 1990, destinaba 2.6% y para 1999 destinó 3.9%.

Nuestro país se encuentra ubicado en tercer lugar; ya que ha mantenido a lo largo de este período una tendencia constante pero por debajo de estas dos naciones, al pasar en 1990 de 2.6% a 3.8% en 1999.

Por último Brasil, a pesar de que en 1999 destinó un porcentaje similar a lo que destinaron Chile y México; ha sido el más inconsistente de los cuatro países de la muestra, en 1990 destinó un 3.7%, en 1994 un 4.9% y en 1999 experimentó un descenso al destinar 3.9%.

GRAFICA 12



Fuente: Elaboración propia con base en: Cuadro AA del Anexo Estadístico, p. 93

4.7 GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el gasto en educación a nivel nacional paso de 71,313.2 mp en 1994 a 100,112.9 mp para el 2000, lo cual representa un crecimiento medio anual en términos reales de 5.8% a lo largo del periodo. Siendo el nivel básico el que más recursos absorbe; cerca del 50% del total en promedio, seguido del nivel superior (15%).

A nivel federal, el gasto en educación pasó de 59,969.4 mp en 1994 a 66,188.1 mp para el 2000, lo cual representa, un crecimiento medio anual en términos reales de sólo 1.7%. Con lo que se puede ver una muy baja expansión del gasto en este nivel.

A nivel estatal, el gasto pasó de 7,442.7 mp a inicios de sexenio y finalizó en 14,285 mp, alcanzando de esta forma, un crecimiento medio anual en términos reales de 11.5%.

A nivel municipal, pasó de 169.8 mp a inicio de sexenio para finalizar en 135.9 mp, mostrando un crecimiento medio anual en términos reales de -3.6%.

Por último, el gasto privado en educación, pasó en 1994, de 3,731.4 mp a 19,503.9 mp, para el 2000, mostrando un crecimiento medio anual en términos reales de 31.7%.

Con la firma del ANMEB en 1992, la SEP transfirió a los gobiernos estatales la responsabilidad de la prestación de los servicios de educación básica y normal, así como también, de los recursos, bienes y elementos tanto de carácter técnico como administrativo, para llevar a cabo su operación. Esto explica, que exista un mayor crecimiento en lo que se refiere a gasto por parte del nivel estatal que del federal.

De lo anterior, se podría suponer que los municipios siguen la misma tendencia que la estatal, pero muy por el contrario, se observa un crecimiento inverso, que nos indica, que se están gastando los recursos en algún otro rubro, el cual dista de ser el educativo.

Por último, el gasto privado, ha mostrado un acelerado crecimiento durante este período de estudio; superando incluso las tasas de crecimiento de los tres niveles de gobierno en su conjunto, lo que nos muestra que es cada vez mayor el interés por parte del capital privado en invertir en este rubro.

4.8 IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE

Dentro de esta clasificación, se distinguen tres fuentes principales del gasto:

- a) la que se destina a las funciones de desarrollo social
- b) la que se destina a las funciones productivas
- c) la que se destina a las funciones gubernamentales

La educación se encuentra dentro de las funciones de desarrollo social y esta última recibe en promedio un 55% del gasto programable, del cual corresponde en un 23% a la educación. A las funciones productivas, se les otorga en promedio un 33% del gasto programable y a las funciones gubernamentales un 11% en promedio.

Dentro de esta clasificación, se puede ver que el rubro que se ve más favorecido, es la educación, seguido por energía, salud y gobierno.

En este período de estudio, se pudo observar una gran disminución en la tasa de crecimiento del gasto programable; en años de crisis, como lo fueron en 1995 (-15.6) y 1998 (-1.5), donde los problemas económicos afectaron a la mayor parte de los sectores económicos, la educación no fue la excepción. Por ejemplo, para 1995, la educación presentó una tasa de crecimiento de -13.3%. De lo anterior, se puede argüir, que el gobierno no puede brindar garantías respecto al gasto que proporciona año con

año, ya que este depende de las condiciones que imperen en la economía; si las condiciones son desfavorables, lo restringe en cierta medida.

4.9 INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN EL GASTO EN EDUCACIÓN

En este apartado, se busca mostrar la posible incidencia que pueden llegar a tener los impuestos directos respecto al gasto en educación, para ello se ha hecho uso de la econometría y en específico del método de mínimos cuadrados, el cual nos permitirá, conocer el grado de interacción que existe entre las variables a estimar.

En el **cuadro 4**, se puede observar que los ingresos provenientes de los impuestos directos no son suficientes para financiar en su totalidad el gasto en educación; éstos recursos sólo serían capaces de cubrir en promedio alrededor del 85% del gasto. De ahí la importancia, de evitar las evasiones y elusiones fiscales de las cuales el fisco es víctima, año con año.

CUADRO 4

COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS DIRECTOS, 1995-2000.					
Año	Gasto en Educación	Impuestos	Δ Impuestos	Educación	Δ Educación
	Impuestos Directos				
1994	0.95	74769.8		71313.2	
1995	1.10	55197.1	-26.2	60505.7	-15.2
1996	1.34	55978.0	1.4	75163.2	24.2
1997	1.21	65871.2	17.7	79836.6	6.2
1998	1.23	70183.2	6.5	86318.1	8.1
1999	1.19	77620.8	10.6	91985.2	6.6
2000	1.22	82278.0	6.0	100112.9	8.8

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, pp.35 y 215.

En 1994, se observa que por cada peso que se recaudó vía impuestos directos, se gastan 95 centavos en educación, es decir existe una relación negativa. A partir de 1995 hasta el 2000, la relación entre Gasto en Educación e impuestos directos es positiva y más que proporcional, ya que por cada peso que se recauda, se gasta por arriba de la unidad; estos recursos provienen de otras fuentes, como pueden ser los ingresos no tributarios.

Para conocer cual es la incidencia entre los impuestos directos y el gasto en educación, se desarrollaron cinco modelos; los cuales obedecen a los lineamientos de la regresión lineal, ya que se plantea que existe una relación lineal, entre la variable dependiente y la variable explicatoria en cada uno de los modelos.

4.9.1 MODELO GASTO EN EDUCACIÓN-IMPUESTOS DIRECTOS

En primera instancia, partiremos del supuesto de que a medida que aumentan los impuestos directos aumentará el gasto en educación pública. De acuerdo a lo anterior, se obtendrá la siguiente función de gasto: **Gasto en educación = f (Impuestos directos)**, y a partir de ésta, se construirá el siguiente modelo:

$$\text{GEDU} = \alpha + \beta \text{IMPTOSDIR} + \upsilon \quad (1)$$

donde:

GEDU = Gasto en Educación Pública

IMPTOSDIR = Impuestos Directos

α, β = Parámetros

υ = Término de error

Los datos utilizados se encuentran contenidos en el **cuadro AB** del anexo estadístico.

Se espera obtener una β positiva para que se pueda conocer el grado de interacción que pueden llegar a existir entre las dos variables.

De acuerdo a los cálculos, se obtuvo la siguiente ecuación:

$$\text{GEDU} = -11650.61552 + 1.165065 * \text{IMPTOSDIR}$$

(5.29)

t estadística = 5.29

$r^2 = 0.60$

$r = 0.772205$

De acuerdo a los resultados obtenidos, se puede inferir lo siguiente: el valor de $r^2 = 0.60$, nos dice que el 60 % de la variación del gasto en educación es explicado por los impuestos directos. Por otro lado, el coeficiente de correlación $r = 0.77$, nos señala que ambas variables están positivamente asociadas; es decir, que los impuestos directos inciden de forma directa en el gasto en educación. Al presentarse un incremento en los impuestos directos, se incrementa por consecuencia, el gasto en educación.

4.9.2 MODELO GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA -IMPUESTOS DIRECTOS

La educación básica juega un papel fundamental en el combate a la ignorancia, a las desigualdades sociales; así como también, es un factor clave en la búsqueda y promoción de la equidad, el mayor bienestar y en la formación de seres humanos responsables en todos los ámbitos de la vida social.

Debido a lo anterior, es importante conocer si los ingresos provenientes de los impuestos directos inciden de alguna forma en el gasto en educación básica. Para ello, se ha construido el siguiente modelo:

$$\text{GEDUBAS} = \alpha + \beta \text{IMPTOSDIR} + v \quad (2)$$

donde:

GEDU = Gasto en Educación Pública

IMPTOSDIR = Impuestos Directos

α, β = Parámetros

v = Término de error

Los datos utilizados se encuentran contenidos en el **cuadro AB** del anexo estadístico.

Se espera obtener un intercepto positivo, para poder establecer la posible interacción entre ambas variables.

De acuerdo a los cálculos, se obtuvo la siguiente ecuación:

$$\text{GEDUBAS} = -16448.9076 + 0.62990379 * \text{IMPTOSDIR} \quad (5.33)$$

$$t \text{ estadística} = 5.33$$

$$r^2 = 0.60$$

$$r = 0.774368$$

Los resultados muestran, que existe una relación positiva entre los impuestos directos y el gasto en educación básica; es decir, al darse un incremento en la recaudación de los impuestos directos se aumenta el gasto en educación básica. La $r^2 = 0.60$, nos dice que en un 60% el gasto en educación básica es explicado por el comportamiento de los impuestos directos. El coeficiente de correlación $r = 0.77$, nos confirma la asociación positiva de las variables y afirma la hipótesis, en el sentido, en que los impuestos directos inciden directamente en el gasto en educación básica.

Hasta ahora se ha probado, el grado de incidencia, que en determinado momento pueden llegar a tener los impuestos directos en el gasto en la educación total, así como, en la básica. Como se mencionó anteriormente, el nivel básico es de fundamental importancia en la formación y bienestar no sólo del individuo, sino de la sociedad en su conjunto. Debido a esto, en los siguientes modelos se tratará de probar la posible incidencia, que puede llegar a existir entre el gasto en educación básica con algunos de los principales indicadores que determinan la calidad y el grado de avance en la escolaridad, de este nivel educativo.

4.9.3 MODELO GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA - MATRICULA

Para mostrar cuanto puede influir un incremento en el gasto en educación básica, en la matrícula escolar del mismo nivel, se ha desarrollado el siguiente modelo:

$$\text{MATRICULA} = \alpha + \beta \text{GTOEDUCBAS} + \upsilon \quad (3)$$

donde:

MATRICULA = Matrícula

GTOEDUCBAS = Gasto en Educación Básica

α, β = Parámetros

υ = Término de error

Los datos utilizados se encuentran contenidos en el **cuadro AB** del anexo estadístico.

Se espera obtener que β sea positiva, para poder establecer que tanto pueden relacionarse dichas variables.

De acuerdo a los cálculos, se obtuvo la siguiente ecuación:

$$\text{MATRICULA} = 20138.01173 + 0.0760432403 * \text{GTOEDUCBAS} \quad (4.45)$$

$$t \text{ estadística} = 4.45$$

$$r^2 = 0.510678$$

$$r = 0.714618$$

Al igual que en las anteriores regresiones, se establece una relación positiva entre la variable dependiente(matricula) con la variable explicatorio(gasto en educación básica); por lo que al haber un incremento en el gasto en educación básica, se observa un incremento en la matricula.

La $r^2 = 0.51$, nos dice que en un 51%, el comportamiento de la matricula es explicado por el gasto en educación básica. El coeficiente de correlación $r = 0.71$, nos confirma la buena asociación entre las variables.

4.9.4 MODELO ABSORCIÓN – GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA POR ALUMNO

Para este modelo, se ha elegido a la absorción que junto con la eficiencia terminal, son indicadores de calidad y con ellos se puede conocer el grado de avance de los alumnos en la consecución de sus estudios.

En este modelo se ha buscado relacionar a la absorción que esta en función del cociente Gasto en Educación básica / Matricula. Se busca probar que a mayor gasto por alumno se incrementa la absorción.

Para ello se ha desarrollado el siguiente modelo:

$$\text{ABSORCION} = \alpha + \beta \text{GTOPOR ALUMNO} + \upsilon \quad (4)$$

donde:

ABSORCIÓN = Absorción

GTOPORALUMNO = Gasto por alumno

α, β = Parámetros

u = Término de error

Los datos utilizados se encuentran contenidos en el **cuadro AB** del anexo estadístico.

Se espera obtener una β positiva para poder afirmar que existe alguna relación entre dichas variables.

De acuerdo a los cálculos, se obtuvo la siguiente ecuación:

$$\text{ABSORCION} = 79.99584367 + 0.00591270249 * \text{GTOPORALUMNO} \quad (9.28)$$

t estadística = 9.28

$r^2 = 0.819506$

$r = 0.905265$

De acuerdo a los resultados, se encontró que se establece una relación positiva y directa, entre ambas variables; es decir, que al aumentarse el gasto por alumno se observa un incremento en la absorción.

La r^2 , nos dice que en más de un 80% el gasto por alumno explica el comportamiento de la absorción.

El valor de la r (0.90), confirma la relación positiva de las variables y a su vez respalda la hipótesis de que un incremento en el gasto por alumno aumenta la absorción.

4.9.5 MODELO EFICIENCIA TERMINAL – GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA POR ALUMNO

En este modelo, se busca relacionar a la eficiencia terminal con el cociente Gasto en Educación básica/ Matricula. Se busca probar que a mayor gasto por alumno, se incrementa, la eficiencia terminal.

Para ello, se ha desarrollado el siguiente modelo:

$$EFTERMINAL = \alpha + \beta GTOPORALUMNO + v \quad (5)$$

donde:

EFTERMINAL = Eficiencia Terminal

GTOPORALUMNO = Gasto por alumno

α, β = Parámetros

v = Término de error

Los datos utilizados se encuentran contenidos en el **cuadro AB** del anexo estadístico.

Se espera obtener una β positiva, para conocer en que grado están relacionadas dichas variables.

De acuerdo a los cálculos, se obtuvo la siguiente ecuación:

$$EFTERMINAL = 65.77611445 + 0.008744241915 * GTOPORALUMNO \quad (8.10)$$

t estadística = 8.10

$r^2 = 0.7847$

$r = 0.885975$

Los resultados obtenidos confirman que existe una relación positiva y directa entre las variables, y que a mayor gasto por alumno, es mayor el grado de eficiencia terminal.

El valor de r^2 , nos dice que en un 78% la eficiencia terminal es explicada por el gasto por alumno. A su vez, el valor de la r (0.88), reafirma la asociación positiva entre las variables, además de que, confirma que un aumento en el gasto por alumno trae como consecuencia un aumento en la eficiencia terminal.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La educación es un tema de suma importancia para nuestro país, ya que sin ella, no podríamos aspirar a obtener un crecimiento y desarrollo económico sostenido. Aunque requiere de un plazo relativamente largo para comenzar a dar rendimientos, tiene la ventaja de que su depreciación es menos rápida que la mayoría de las inversiones materiales. La educación por su naturaleza representa un egreso que necesita ser financiado; obviamente, por un ingreso que debe provenir de alguna fuente de la economía, que casi siempre procede de los impuestos.

Dentro del sistema impositivo mexicano existe una gran variedad de impuestos que tienen la función de proveer de recursos al Estado para que pueda ejercer permanente su gasto público. Los impuestos directos representan una fuente de recursos muy importante para el Estado, ya que por sus características constituyen un recurso monetario seguro para el poder de maniobra del Estado.

Por lo anterior, la principal preocupación del presente trabajo de investigación se orientó en relacionar y establecer la incidencia de los impuestos directos en el gasto que el gobierno realiza en el sector educativo, durante el periodo 1994 – 2000.

5.1 CONCLUSIONES GENERALES

- a) La coexistencia del Estado y el mercado es fundamental para la coordinación de la actividad económica. Tal es así, que si alguno de los dos pretendiera actuar de manera independiente, sería muy factible que fracasarían en la provisión de satisfactores con la calidad y eficiencia que la sociedad requiere. Y más aún, si se habla de educación, el cual es un servicio que juega un papel trascendental, no solo en el ámbito individual, sino también en el colectivo. Tanto el Estado como el mercado, presentan fallas en su accionar, por lo que se necesita de una colaboración mutua, que permita una mejor distribución de oportunidades. Debido a ello, no es conveniente que exista un acaparamiento en las actividades productivas por ninguno de los dos; es decir, que el mercado excluya de las actividades al Estado o viceversa.
- b) Cuando se analizan las teorías que relacionan a la educación con el crecimiento económico, nos encontramos con que existe un argumento muy a favor de que el Estado suministre la educación, y esto se debe a que por lo regular, se asocia la intervención del Estado con la generación de externalidades

positivas. Las cuales tienden a igualar oportunidades entre los individuos, ya que se cree que a mayores niveles de educación, mayores serán los ingresos que se perciban. Lo anterior, es muy cierto, pero también el Estado puede llegar a generar externalidades negativas, si no toma en cuenta factores como: la calidad de la educación. Por ejemplo, si se brinda una educación deficiente en donde las personas no sientan que están recibiendo la capacitación suficiente como para poder obtener un empleo que les permita ampliar sus ingresos y con ello su capacidad de consumo, se pueden generar sentimientos de frustración, que provocan que el individuo adopte ciertas actitudes antisociales (vandalismo, delincuencia, vagancia, drogadicción, etc) que degeneran no solo su bienestar sino también en el de los demás. Una educación devaluada en el mercado, puede propiciar que el estudiante sienta falta de deseos y aspiraciones por continuar estudiando, así como también, una falta de credibilidad en los valores que se transmiten a través de la educación.

c) Además de que los costos administrativos de la misma intervención pueden exceder los beneficios netos esperados, generando así, una pérdida en la eficiencia. Debido a lo anterior, es importante poner énfasis, no solo en que se otorgue el servicio, sino que además, que éste cuente con la calidad y eficiencia necesaria para que el individuo pueda ser competitivo en el mercado laboral.

d) El gasto público influye de manera determinante en el crecimiento económico; pero debe tomarse en cuenta, que es más probable que el crecimiento económico este influido por la composición del gasto; es decir, que pueden haber determinados tipos de gasto que puedan tener un mayor impacto en el crecimiento, como lo es el gasto en educación. La mayoría de los estudios empíricos sobre el gasto público aseveran que el factor que contribuye más al proceso de crecimiento se debe a la composición más que al tamaño del gasto.

e) Los Ingresos públicos durante el período de estudio, se vieron afectados por acontecimientos tales como: la crisis de diciembre de 1994, que se desató debido a la fuga de capitales que originó una devaluación y disminución de las reservas internacionales, así como también, por la fuerte caída del precio del petróleo en 1998. Estos hechos restringieron en gran medida los ingresos y por ende el gasto en educación.

f) El Estado enfrenta, como en otros campos, un problema presupuestario y, por tanto, sus elecciones son delimitadas de antemano y los costos de oportunidad deben ser evaluados con sumo cuidado, ya que los impuestos que hay que pagar para financiar cualquier gasto también aumentan.

g) En 1995 y 1998 que fueron años de crisis, se observó una gran disminución en la tasa de crecimiento del gasto programable: (-15.6%) y (-1.5%) respectivamente. La educación no estuvo exenta a una baja en su crecimiento. Para 1995, la educación presentó una tasa de crecimiento de (-13.3%). Por lo que se desprende la idea de que el gobierno no puede garantizar los recursos que se destinan año con año a educación y está sujeto a las condiciones inestables que imperen en la economía.

h) Dentro de los impuestos directos, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el más importante. Este impuesto es una fuente importante de recursos con la que cuenta el gobierno para financiar su gasto. Este gravamen representa el 95% del total de los impuestos directos, el 29.1% del total de los ingresos del gobierno federal y el 4.4% respecto del PIB.

i) En el análisis comparativo pudimos encontrar que nuestro país se encuentra en una situación muy semejante en lo que respecta a la recaudación vía imposición directa y a lo que se gasta en educación como porcentaje del PIB, comparándolo con algunos de los principales países de América Latina. Esto nos indica, que si bien no estamos en la zaga tampoco estamos muy por arriba de lo que los demás países reportan. Pero si la comparación se hace con algún país que no pertenece al núcleo de los “subdesarrollados”, podemos ver que aún estamos muy por debajo de ellos.¹⁰²

j) Es deseable tener un sistema tributario que sea lo más progresivo posible (que pague más quien más tiene), para ser lo más justo, proporcional y equitativo posible con la sociedad. En México, nuestro sistema tributario es demasiado sofisticado, por lo que continuamente sufre modificaciones. Aunque en teoría, el sistema está diseñado para no incidir en la asignación de los factores, encontramos todo lo contrario, ya que se continúa afectando la distribución del ingreso. Por ejemplo, en el caso del IVA, existe la tasa cero, así como exenciones para una gran variedad de bienes y servicios; además de que existe un factor adicional, que explica la baja recaudación por parte de este impuesto: la evasión fiscal. Aquí ocurre un fenómeno que es generado primordialmente por la ley, quien complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. En el caso del ISR, existe un fenómeno que explica su baja recaudación: la elusión fiscal; la cual a diferencia de la evasión fiscal utiliza vacíos legales para disminuir el pago de impuestos. Este tipo de fallas en el sistema tributario, propician que no se puedan recaudar los suficientes ingresos que el Estado necesita para invertir en programas de corte social e infraestructura que tanta falta le hacen al país.

¹⁰² Italia tiene como porcentaje de su tributación total respecto al PIB 42.23%, Francia 39.24%, Estados Unidos 19.78%

k) Se encontró evidencia empírica¹⁰³ que demuestra que si se sumará todo lo que se evade por IVA y por ISR se juntaría una cantidad equivalente al 5% del PIB,¹⁰⁴ la cual en términos comparativos, equivale a la totalidad de lo que se percibe por venta de petróleo y sería suficiente para financiar por completo el gasto social en México y aún sobraría aproximadamente un 3% del PIB para invertir en infraestructura. Esto nos muestra que el volumen de ingresos que el fisco deja de percibir por este tipo de fallas en el sistema tributario son demasiado cuantiosas, por lo que es necesario poner cartas en el asunto de manera inmediata con el fin de evitar seguir perdiendo tan valiosos recursos.

l) La pérdida de recursos por el lado del IVA y el ISR se deben a la falta de claridad y complejidad del sistema tributario, por lo que urge reformarlo, para corregir de tajo dichos vacíos. Si a esto se le agrega, que existe una carga fiscal mal distribuida, en donde un asalariado que cotiza mediante el régimen de asalariados, tiene que dar al fisco una mayor parte de su ingreso que un empresario que cotiza en el régimen de pequeños contribuyentes. Lo anterior, puede agravarse todavía más, si se considera la exención de ciertos ingresos, como las acciones de bolsa o los CETES, por ejemplo, a los que solo tienen acceso los ricos. Debido a lo anterior, los ciudadanos se encuentran renuentes al pago de sus respectivos impuestos, ya que en el caso del ISR, el sistema es cada vez menos progresivo y tiende a ser cada vez más regresivo.

m) Otro de los objetivos planteados en este trabajo de investigación fue el de identificar algunos de los problemas con los que el Estado se enfrenta en el proceso de recolección de impuestos. Por lo que pudimos encontrar que en México, el sistema tributario presenta diversas deficiencias que tienen un reflejo directo en el pobre nivel de recaudación, como por ejemplo:

- I. El esquema legal es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y la elusión fiscal,
- II. Tiene una administración muy compleja, que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir (diversas estimaciones calculan que México gasta 10 centavos por cada peso que recolecta),
- III. Presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones, lo cual le resta eficacia;
- IV. El sistema en su conjunto muestra algunos problemas de falta de equidad y proporcionalidad;

¹⁰³ Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, Folleto: "Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?", CIDE, Programa de presupuesto y gasto público, México, 2000.

¹⁰⁴ 155 mil millones de pesos de 1997.

- V. Posee baja flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales. Esto en parte, se debe, a la gran influencia que los distintos actores económicos tienen en este proceso, así como, a la diversidad de posiciones políticas en el Congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal.
- VI. No permite una vinculación clara y transparente entre la contribución de la sociedad y la prestación de servicios públicos del gobierno. En México ha existido, un considerable retraso en la especificación, el destino de los fondos que provee la ciudadanía por medio del pago de impuestos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobernantes, ha dificultado que los contribuyentes sepan correctamente en qué se usan sus recursos.

La presencia de cualquiera de los anteriores problemas, redundará en un sistema fiscal ineficiente. Estas acciones traen consigo importantes implicaciones económicas que pueden introducir distorsiones que afectan directamente a los mercados. Por ejemplo: incentivar a la evasión fiscal, incrementar la carga fiscal como respuesta compensatoria a la ineficiencia del sistema tributario, provocar distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, deteriorar la confianza económica de los individuos y, finalmente, iniquidad fiscal.

- n) Por medio de los cálculos econométricos se buscó establecer si los impuestos directos inciden en el gasto en educación y nos encontramos con que, efectivamente, los impuestos directos inciden de manera positiva y directa en el gasto en educación tanto en el total como en el nivel básico.
- o) Se pudo comprobar también que un aumento del gasto en educación básica, incide directamente en aspectos tan importantes como son la calidad y la eficiencia, que en este trabajo representan los indicadores de: matrícula, absorción y eficiencia terminal.
- p) El Plan de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, fue el punto de referencia de la política educativa durante este sexenio, tuvo algunos alcances importantes en sus objetivos pero se vio rebasado por las necesidades y demandas de la población, a la cual estaba dirigido. Este plan tiene la limitante de no ser un plan que integral, es decir, no apoya a todos los niveles por igual, sino que otorga mayor prioridad a la educación básica, por considerar que otorga mayores efectos positivos en ámbitos más amplios de la vida social y deja un tanto de lado a la educación media-básica y a la superior.
- q) Durante el período de estudio, la matrícula del sistema escolarizado se incrementó al pasar de 26.4 millones de alumnos en 1994, a 29.6 millones para el 2000, lo que representa un incremento promedio

anual de 500,000 alumnos dentro de cada nuevo ciclo escolar. Aunque el Programa de Desarrollo Educativo pone especial énfasis en la educación básica, encontramos que la matrícula de este nivel de educación ha venido a menos, lo cual se debe a las tendencias demográficas del país, las cuales indican que la pirámide educativa se estrechaba en los próximos años en su base (de 4 hasta 14 años), la cual corresponde a las edades de los alumnos del nivel básico y se expandirá en la parte media (de 15 hasta 25 años), que corresponde a los alumnos de los niveles medio superior y superior. Debido a lo anterior, es preciso que el Estado comience a planificar y que tome en cuenta que dentro de poco, la infraestructura en la educación media básica y superior, será insuficiente, para satisfacer la demanda del alumnado.

r) La meta que se plateó el PDE, para el año 2000, de situar a la escolaridad de la población de 15 años de edad en 7.5 años en promedio; de acuerdo a los indicadores, se ha conseguido. Pero aún este avance tan significativo, se encuentra por debajo de lo que la Constitución marca como obligatorio (9 grados con los que se alcanza a cubrir la educación básica), de esta forma, nos podemos dar cuenta de que el Estado aún no es capaz de dotar de educación (por lo menos la de nivel básico) a su población.

s) Los indicadores de Absorción y Eficiencia terminal, nos mostraron que el nivel que tuvo un mayor avance dentro del período, fue la media superior, debido a que la población de 15 años y más esta en aumento, obedeciendo pues, a lo que vienen marcando las tendencias demográficas del país. Un aspecto importante de resaltar, es que conforme se va avanzando de nivel, el grado de eficiencia terminal va disminuyendo, debido a distintos factores que no sólo tienen que ver con el aspecto académico, sino que también influyen los económicos y sociales.

t) Otra variable que es de suma importancia para evaluar a la educación, es el Índice de Analfabetismo. Durante el sexenio, el índice a tenido una tendencia a la baja,¹⁰⁵ lo que podría indicar una mejora en la equidad y distribución de los recursos. Pero esto no es así, ya que si analizamos la situación de cada uno de los Estados de la República, nos encontramos con que varias entidades se encuentran con un índice muy por arriba del promedio nacional¹⁰⁶ y en contraparte existen Estados, que se encuentran por debajo de la media nacional.¹⁰⁷ Esto nos habla, de una profunda desigualdad e inequitativa distribución de la riqueza, que existe entre las entidades, ya que mientras existen Estados

¹⁰⁵ Una disminución al pasar de 10.9 en 1994 a 9.2 para el 2000.

¹⁰⁶ Estados de la República con un alto índice de analfabetismo: Chiapas(25.8), Guerrero(23.7) y Oaxaca(23.5).

¹⁰⁷ Estados de la República con un bajo índice de analfabetismo: Distrito Federal(3.2), Nuevo León(3.8), Baja California Norte(4.0), Estado de México(7.3) Jalisco(7.4) y Sinaloa(8.5).

ricos que invierten una gran parte de sus recursos en educación, existen otros que no tienen los suficientes recursos para invertir en la misma proporción.

5.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

a) Cuando se analiza el comportamiento de los impuestos directos durante el sexenio 1994-2000, y más en específico el del ISR, pudimos encontrar que, a pesar de que es uno de los impuestos que más recaba(junto con el IVA que pertenece a los Impuestos Indirectos), se pudo corroborar la hipótesis de que estos ingresos son insuficientes, para cubrir lo que se destina al gasto en educación. Esto no se debe a que las tasas estén muy bajas, o que sean poco competitivas, por el contrario, el problema se debe a que existen fallas o vacíos legales en nuestro sistema tributario que no permiten retener los recursos que se debieran.

b) La hipótesis de que el Estado enfrenta un problema presupuestario que le impide dotar a su población de por lo menos educación básica, se comprueba por el hecho de que el promedio de escolaridad esta por debajo del mínimo necesario que marca la Constitución para cumplir con la educación básica. El Estado se ha visto rebasado en su presupuesto debido a factores como: a) un incremento en la población que demanda educación en todos los niveles; b) la necesidad de una mayor infraestructura que cuente con los medios necesarios que doten a la población de una educación de calidad y eficiente, y c) la escasez de planta docente en todos los niveles, que tengan la preparación suficiente para ofrecer una educación de calidad.

Estos recursos tanto físicos como humanos han sido insuficientes y no corresponden al aumento demográfico, a las necesidades del mercado laboral y al nuevo entorno económico. No cabe duda, que el Estado, deberá hacer un mayor esfuerzo tanto en lo económico como en lo educativo, si efectivamente se desea alcanzar la modernización económica y política del país.

5.3 RECOMENDACIONES GENERALES

Entre las recomendaciones para mejorar nuestro sistema tributario y por ende, la captación de ingresos, podemos sugerir lo siguiente:

- a) Aplicar con estricto apego y de manera creíble la ley, lo cual implica una mayor capacidad de recaudación y fiscalización apropiada,
- b) Castigar ejemplarmente a aquellos que evadan impuestos. El castigo debe ser lo suficientemente alto para que se reduzca el incumplimiento,
- c) Simplificar el sistema tributario, de tal forma, que sea lo más equitativo y lo menos complicado posible,
- d) Realizar un estudio detallado que permita identificar todos los vacíos y huecos legales con el fin de evitar evasiones y elusiones fiscales,
- e) Combatir la corrupción existente en las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, castigando de manera ejemplar a los funcionarios públicos que incurran en dicha falta,
- f) Eliminar los tratamientos especiales, existentes en diversos sectores de la economía, para evitar que algunos se beneficien por encima de otros en el pago de impuestos,
- g) Informar a la ciudadanía continuamente del uso que se les está dando a sus contribuciones, para generar la certidumbre de que se están gastando adecuadamente, y a su vez, crear en el ciudadano la cultura del pago de impuestos en tiempo y forma.

Respecto a la educación, las recomendaciones son las siguientes:

- A) Dar prioridad presupuestaria al sector educativo por encima de otros rubros que tienen un menor impacto en el bienestar de la población, como puede ser: el pago de la deuda externa.
- B) Que el Estado mantenga firme la idea de que es mediante la educación como se puede garantizar una mejoría en las condiciones de vida no solo del individuo sino del país en su conjunto.
- C) Crear un fondo de emergencia nacional para la educación, para que en años de crisis los planes y programas educativos no se vean interrumpidos por falta de recursos y así mantener una continuidad en el proceso educativo.

D) Dotar de mayores recursos a los Estados que presentan mayores rezagos educativos con el fin de evitar desigualdades que existen en las distintas regiones del país. Esta mayor dotación de recursos debe de ir acompañada, por supuesto, de una mayor supervisión por parte de la Federación con el fin de evitar el derroche o el mal uso de los recursos.

E) Debido a que el gasto en educación esta influenciado por las restricciones presupuestarias que sufre el Estado, se debe fortalecer la vigilancia en la asignación, distribución y ejercicio de los recursos con el fin de maximizar en la medida de lo posible tales acciones y evitar desvíos.

F) Que la ley consideré como grave y que castigue de manera ejemplar, a los funcionarios públicos que hagan mal uso de los recursos que tengan por objeto la educación.

G) Que el gobierno Federal tenga un acercamiento más estrecho con los Estados, y estos a su vez, con sus respectivos Municipios, con el objeto de resolver las necesidades elementales en materia educativa, con la finalidad de tener la seguridad de que los recursos que se destinan a educación en realidad se aplican a ello y no a resolver otras necesidades.

H) Instrumentar programas educativos que tengan una visión más amplia de la educación en su conjunto y que no solo se enfoquen en un nivel en específico, mediante consultas permanentes en los Estados.

Creo que es importante tomar en cuenta algunas de las consideraciones aquí vertidas, porque estoy convencido de que si contamos con mayores recursos para invertir y los canalizamos de manera adecuada en educación, se impulsará inconscientemente al crecimiento económico.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A

Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario (1994-2000)											
Millones de pesos											
Año	Total	Ingresos del Gobierno Federal 1/				Ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo					
		Ingresos ordinarios		Total	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros	Total 2/	PEMEX	CFE	IMSS	Demás entidades
		Tributarios	No tributarios								
1994	328518.1	160317.4	59784.9	220102.3	59086.8	161015.5	108415.8	32409.4	20809.3	34908.5	20288.6
1995	418882.6	170305.7	109838.7	280144.4	99500.8	180643.6	138738.2	49298.6	28488.7	39072.0	21878.9
1996	580722.0	226006.2	166559.8	392566.0	147582.5	244983.5	188156.0	73353.2	39723.2	48422.3	26657.3
1997	737180.9	312617.1	196126.7	508743.8	181479.8	327264.0	228437.1	85040.3	54085.5	55703.5	33607.8
1998	783045.9	404225.2	140950.5	545175.7	170924.0	374251.7	237870.2	82066.4	63721.8	57277.0	34805.0
1999	956683.1	521682.4	152665.7	674348.1	209861.2	464486.9	282335.0	101165.8	77949.3	70917.2	32302.7
2000	1179918.9	581703.3	286564.3	868267.6	319380.7	548886.9	311651.3	100591.5	96076.2	85598.2	29385.4

1/Se excluyen compensaciones por saldos a favor de contribuyentes.

2/ Excluyen las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE. A partir de 2000 se modificó el procedimiento para el neteo de las cuentas ajenas.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro B

Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario (1994-2000)											
Millones de pesos 1993											
Año	Total	Ingresos del Gobierno Federal 1/				Ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo					
		Ingresos ordinarios		Total	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros	Total 2/	PEMEX	CFE	IMSS	Demás entidades
		Tributarios	No tributarios								
1994	302921.3	147826.1	55126.7	202952.8	54483.0	148469.8	99968.5	29884.2	19187.9	32188.6	18707.8
1995	279908.2	113802.7	73397.1	187199.7	66489.0	120710.7	92708.5	32942.6	19036.9	26108.9	14620.0
1996	297424.8	115752.2	85305.9	201058.1	75586.4	125471.7	96366.7	37568.9	20344.8	24800.2	13652.9
1997	320687.7	135994.4	85318.8	221313.2	78947.2	142366.1	99374.5	36994.1	23528.2	24232.1	14620.0
1998	295043.7	152307.9	53108.7	205416.6	64402.4	141014.2	89627.1	30921.8	24009.7	21581.4	13114.2
1999	314001.2	171225.9	50107.7	221333.6	68880.3	152453.2	92667.6	33204.5	25584.4	23276.3	10602.3
2000	349605.6	172356.5	84907.9	257264.5	94631.3	162633.2	92341.1	29804.9	28467.0	25362.4	8706.8

1/Se excluyen compensaciones por saldos a favor de contribuyentes.

2/ Excluyen las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE. A partir de 2000 se modificó el procedimiento para el neteo de las cuentas ajenas.

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro C

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1994-2000)							
Millones de pesos							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	220102.3	280 144	392566.0	508743.8	545175.7	674348.1	868267.6
Ingresos Tributarios	160317.4	170305.7	226006.2	312617.1	404225.2	521682.4	581703.3
Renta I/	72900.4	73705.4	97162.0	135100.7	169476.4	216123.4	258754.2
Valor Agregado	38536.9	51785.1	72109.6	97741.6	119871.3	151183.5	189605.9
Producción y Servicios	27945.1	24710.0	29695.2	45351.1	76598.3	106703.7	81544.1
Importación	12708.1	11144.8	14854.7	18102.6	21488.4	27302.8	32861.4
Exportación	39.4	63.4	49.6	0.4	1.1	1.2	3.8
Otros	5114.6	5817.1	7920.9	10576.9	10096.8	12641.0	10496.5
Tenencia o Uso de Vehículos	3072.9	3079.9	4214.2	5743.8	6692.9	7726.8	8437.4
Ingresos No Tributarios	59784.9	109838.7	166559.8	196126.7	140950.5	152665.7	286564.3
Derechos	35275.3	69709.9	113299.0	131589.8	105004.8	106373.1	210955.2
Productos	3422.1	8804.9	7147.4	8442.6	12013.5	7854.3	7261.4
Aprovechamientos	21087.3	31313.1	46107.6	56064.8	23913.2	38416.0	68323.3
Contribuciones de Mejoras	0.2	10.8	5.8	29.5	19.0	22.3	24.4

I/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro D

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1994-2000)							
Millones de pesos de 1993							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	202952.8	187199.7	201058.1	221313.2	205416.6	221333.6	257264.5
Ingresos Tributarios	147826.1	113802.7	115752.2	135994.4	152307.9	171225.9	172356.5
Renta I/	67220.3	49251.9	49762.9	58771.4	63857.0	70935.7	76667.9
Valor Agregado	35534.3	34604.1	36931.9	42519.5	45166.3	49621.2	56179.5
Producción y Servicios	25767.7	16511.9	15208.8	19728.6	28861.5	35022.1	24161.2
Importación	11717.9	7447.2	7608.0	7875.0	8096.6	8961.3	9736.7
Exportación	36.3	42.4	25.4	0.2	0.4	0.4	1.1
Otros	4716.1	3887.1	4056.8	4601.2	3804.4	4149.0	3110.1
Tenencia o Uso de Vehículos	2833.5	2058.1	2158.4	2498.7	2521.8	2536.1	2500.0
Ingresos No Tributarios	55126.7	73397.1	85305.9	85318.8	53108.7	50107.7	84907.9
Derechos	32526.8	46582.0	58027.7	57244.1	39564.7	34913.6	62505.2
Productos	3155.5	5883.7	3660.6	3672.7	4526.6	2577.9	2151.5
Aprovechamientos	19444.3	20924.2	23614.6	24389.3	9010.2	12608.8	20243.9
Contribuciones de Mejoras	0.2	7.2	3.0	12.8	7.2	7.3	7.2

I/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro E

Ingresos Tributarios y no Tributarios del Gobierno Federal como porcentaje del PIB, 1994-2000		
Año	TRIBUTARIOS % del PIB	NO TRIBUTARIOS % del PIB
1994	11.3	4.2
1995	9.3	6.0
1996	8.9	6.6
1997	9.8	6.2
1998	10.5	3.7
1999	11.4	3.3
2000	10.6	5.2

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro F

Ingresos Tributarios y no Tributarios del Gobierno Federal como porcentaje de los Ingresos Fiscales, 1994-2000			
Año	Ingresos Fiscales %	Ingresos Tributarios %	Ingresos no Tributarios %
1994	100	73	27
1995	100	61	39
1996	100	58	42
1997	100	61	39
1998	100	74	26
1999	100	77	23
2000	100	67	33

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro G

Impuestos Directos e Indirectos como porcentaje de los Ingresos Fiscales, 1994-2000		
Año	Impuestos Directos (%)	Impuestos Indirectos (%)
1994	36.84	36.00
1995	29.49	31.31
1996	27.84	29.73
1997	29.76	31.68
1998	34.17	39.98
1999	35.07	42.29
2000	31.98	35.01

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro H

Evolución de los Impuestos Directos							
Millones de Pesos							
Rubro/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Directos	81087.9	82602.4	109297.1	151421.4	186266.1	236491.2	277688.1
Renta 1/	72900.4	73705.4	97162.0	135100.7	169476.4	216123.4	258754.2
Otros Impuestos Directos 2/	8187.5	8897.0	12135.1	16320.7	16789.7	20367.8	18933.9

1/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

2/ Incluye impuesto a los automóviles nuevos e impuesto a adquisición de inmuebles

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro I

Evolución de los Impuestos Directos							
Millones de Pesos de 1993							
Rubro/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Directos	74769.8	55197.1	55978.0	65871.2	70183.2	77620.8	82278.0
Renta 1/	67220.3	49251.9	49762.9	58771.4	63857.0	70935.7	76667.9
Otros Impuestos Directos 2/	7549.6	5945.2	6215.2	7099.8	6326.2	6685.1	5610.0

1/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

2/ Incluye impuesto a los automóviles nuevos e impuesto a adquisición de inmuebles

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro J

Comportamiento de los Impuestos Directos como porcentaje del PIB de los principales países de América Latina (1994-2000)							
País/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	2.3	2.4	2.6	2.8	3.5	3.9	4.4
Brasil	3.5	4.0	4.0	3.8	4.5	4.6	5.4
Chile	3.8	3.5	3.9	3.8	3.9	3.5	4.1
México	5.1	4.0	3.8	4.2	4.4	4.7	4.6

Fuente:

* Para Argentina en: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, based on data from AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto and other offices.

<http://www.mecon.gov.ar>

*Para Brasil en: Banco Central Do Brasil, Banco de Informações Econômicas e Financeiras

<http://www.bcb.gov.br>

* Para Chile en: Ministerio de Hacienda del Gob. de Chile, Dirección de Presupuestos, "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1992-2001", Abril 2002, p.69.

<http://www.minhda.cl>

*Para México en: CEPAL, "Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2000-2001".

Cuadro K

INDICADORES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1990-2000			
Año	PIB CORRIENTE Millones de pesos	PIB CONSTANTE 1993=100	DEFLACTOR
1990	738,898	1,140,848	64.3
1991	949,148	1,189,017	79.4
1992	1,125,334	1,232,162	91.2
1993	1,256,196	1,256,196	100.0
1994	1,420,159	1,311,661	108.5
1995	1,837,019	1,230,771	149.7
1996	2,525,575	1,294,197	195.3
1997	3,174,275	1,381,839	229.9
1998	3,846,350	1,451,351	265.4
1999	4,593,685	1,503,930	304.7
2000	5,485,372	1,603,751	337.5

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.167.

Cuadro L

Evolución de los Impuestos Indirectos Millones de Pesos de 1993							
Rubro/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Indirectos	73056.2	58605.6	59774.2	70123.0	82124.3	93604.7	90078.6
Valor Agregado	35534.3	34604.1	36931.9	42519.5	45166.3	49621.2	56179.5
Producción y Servicios	25767.7	16511.9	15208.8	19728.6	28861.5	35022.1	24161.2
Importación	11717.9	7447.2	7608.0	7875.0	8096.6	8961.3	9736.7
Exportación	36.3	42.4	25.4	0.2	0.4	0.4	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro M

Evolución de los Ingresos Tributarios(1994-2000) Millones de pesos de 1993							
Rubro/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	147826	113803	115752	135994	152308	171226	172357
Impuestos Directos	74770	55197	55978	65871	70183	77621	82278
Renta 1/	67220	49252	49763	58771	63857	70936	76668
Otros	4716	3887	4057	4601	3804	4149	3110
Tenencia o Uso de Vehículos	2833	2058	2158	2499	2522	2536	2500
Impuestos Indirectos	73056	58606	59774	70123	82125	93605	90079
Valor Agregado	35534	34604	36932	42519	45166	49621	56180
Producción y Servicios	25768	16512	15209	19729	28861	35022	24161
Importación	11718	7447	7608	7875	8097	8961	9737
Exportación	36	42	25	0.2	0.4	0.4	1

1/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro N

Evolución de los Ingresos no Tributarios(1994-2000)
Millones de pesos de 1993

Rubro/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos No Tributarios	55126.7	73397.1	85305.9	85318.8	53108.7	50107.7	84907.9
Derechos	32526.8	46582.0	58027.7	57244.1	39564.7	34913.6	62505.2
Productos	3155.5	5883.7	3660.6	3672.7	4526.6	2577.9	2151.5
Aprovechamientos	19444.3	20924.2	23614.6	24389.3	9010.2	12608.8	20243.9
Contribuciones de Mejoras	0.2	7.2	3.0	12.8	7.2	7.3	7.2

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.215.

Cuadro Ñ

Desincorporación de Empresas Públicas, 1988 - 2000

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EMPRESAS PÚBLICAS EXISTENTES	414	379	280	241	217	210	215	204	185	190	213	175	175
- Organismos descentralizados	90	88	82	78	82	82	81	80	72	71	71	74	74
- Empresas de participación estatal mayoritaria	252	229	147	120	100	98	106	99	91	96	120	79	80
- Fideicomisos públicos	72	62	51	43	35	30	28	25	22	23	22	22	21

1/ Hasta 1988 se incluyen las empresas de participación estatal minoritaria.

Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, México, 2000, p.81.

Cuadro O

Indicadores Globales de la balanza de pagos como porcentajes del PIB, 1990 - 2000											
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Porcentajes del PIB ^{1/}											
Transferencia Neta de Recursos al Exterior ^{2/}	-0.3	-2.7	-4.7	-3.6	-4.9	3.1	2.3	0.3	-1.8	-1.0	-1.6
Déficit Cuenta Corriente	2.8	4.7	6.7	5.9	6.9	0.5	0.7	1.9	4.0	3.0	3.0
Cuenta de Capital	3.1	7.9	7.3	8	3.6	5.4	1.3	4.2	4.4	2.8	3.0
Inversión extranjera total	1.8	4.6	4.8	5.6	3.0	-1.3	3.9	4.1	2.7	3.2	2.6
Inversión extranjera directa	1.0	1.5	1.2	1.1	2.6	3.3	2.8	3.2	2.8	2.6	2.5
Inversión extranjera en cartera	1.3	4.1	5.0	7.2	2.0	-3.4	4.1	1.3	0.2	2.5	-0.1
Endeudamiento Neto	4.6	3.6	1.0	3.3	1.9	9.3	-0.7	-1.7	1.6	0.4	-0.8
Reservas Internacionales	3.9	5.6	5.1	6.1	1.5	5.5	5.3	7.0	7.2	6.4	5.8

1/Para 1990 y 1991 se convirtió el PIB a precios corrientes en dólares, utilizando el tipo de cambio promedio para la conversión de flujos en moneda extranjera. De 1992 a 2000 los cálculos se realizaron con el PIB en millones de dólares publicado por el Banco de México.

2/ Se define como la cuenta corriente de la balanza de pagos neta de intereses externos.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p. 265.

Cuadro P

Balanza Comercial, 1990 - 2000.											
(Millones de dólares)											
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo	-882.4	-7 279.1	-15 933.8	-13 480.5	-18 463.7	7 088.5	6 530.9	623.6	-7 913.5	-5 583.7	-8 003.0
Exportaciones de Mercancías	40 710.9	42 687.5	46 195.6	51 886.0	60 882.2	79 541.6	95 999.7	110 431.4	117 459.6	136 391.1	166 454.8
Importaciones de Mercancías	41 593.3	49 966.6	62 129.4	65 366.5	79 345.9	72 453.1	89 468.8	109 807.8	125 373.1	141 974.8	174 457.8

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p. 268.

Cuadro Q

Comportamiento de las Principales Variables Macroeconómicas, 1994-2000.							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (Crec. real anual %)	4.4	-6.2	5.2	6.8	5.0	3.6	6.6
Porcentajes del PIB							
Déficit Cuenta Corriente	6.9	0.5	0.7	1.9	4.0	3.0	3.0
Inversión extranjera total	3.0	-1.3	3.9	4.1	2.7	3.2	2.6
Inversión extranjera directa	2.6	3.3	2.8	3.2	2.8	2.6	2.5
Inversión extranjera en cartera	2.0	-3.4	4.1	1.3	0.2	2.5	-0.1
Endeudamiento Neto	1.9	9.3	-0.7	-1.7	1.6	0.4	-0.8
Reservas Internacionales	1.5	5.5	5.3	7.0	7.2	6.4	5.8
Tasa de Inflación ^{1/}	7.05	51.97	27.70	15.72	18.61	12.32	8.96
Tasa de desempleo abierta ^{2/}	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2

1/Se tomo la tasa nacional

2/Se refiere al porcentaje de las personas de 12 años y más respecto a la PEA que no estando ocupadas en el periodo de levantamiento de la Encuesta, buscaron incorporarse a alguna actividad económica en los meses previos al periodo de referencia sin lograr su objetivo. A partir de octubre de 2000 la aplicación de la Encuesta se amplió a 48 áreas urbanas.

Fuente: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002.

Cuadro R

Balance público y balance económico primario como porcentajes del PIB, 1994-2000							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balance Público^{1/}	-0.12	-0.01	0.01	-0.72	-1.25	-1.13	-1.1
Gobierno Federal	-0.7	-0.8	-0.45	-1.36	-1.75	-1.74	-1.53
Sector paraestatal de control presupuestario directo	0.38	0.63	0.33	0.74	0.51	0.67	0.43
Sector paraestatal de control presupuestario indirecto	0.19	0.16	0.14	-0.11	-0.01	-0.06	0
Balance Económico Primario^{2/}	2.19	4.61	4.3	3.31	1.65	2.57	2.61
Gobierno Federal	1.34	2.96	3.24	2.04	0.68	1.41	1.69
Sector paraestatal de control presupuestario directo	0.79	1.42	0.97	1.25	0.92	1.09	0.87
Sector paraestatal de control presupuestario indirecto	0.06	0.23	0.09	0.02	0.05	0.06	0.04

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos distintos del costo financiero.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.212.

Cuadro S

Ingresos Del Sector Público Presupuestario 1994-2000 (Porcentajes del PIB)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	23.1	22.8	23	23.2	20.4	20.8	21.5
Gobierno Federal	15.5	15.2	15.5	16	14.2	14.7	15.8
Tributarios	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.6
No Tributarios	4.2	6	6.6	6.2	3.7	3.3	5.2
Organismos y empresas de control presupuestario directo^{1/}	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.7
PEMEX	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2	1.8
Otros	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.8

1/ Excluye las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.214.

Cuadro T

**ESTRUCTURA DEL GASTO PROGRAMABLE
DE ACUERDO A LAS FUNCIONES PRODUCTIVAS^{1/}, 1994-2000
(Porcentajes)**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	36.1	25.6	37	35.8	31.4	27.1	25.8
Desarrollo Agropecuario	8.9	7.1	6.7	5.3	5.0	3.7	3.5
Energía	19.9	22.4	23.7	21.0	21.5	19.4	19.0
Comunicaciones y Transportes	6.2	5.0	5.6	8.5	4.0	3.4	2.8
Otros Servicios y Actividades Económicas	1.0	1.1	1.0	1.0	0.9	0.5	0.5

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.218.

Cuadro U

GASTO EN EDUCACIÓN^{1/}

Millones de Pesos

Gasto Nacional Público					Gasto Público Federal por nivel educativo								
Años	Nacional	Federal ^{2/}			Estatal ^{5/}	Municipal	Privado ^{6/}	Total	Básica	Media Superior	Superior ^{7/}	Otros ^{8/}	Estatal y Municipal
		Total	SEP ^{3/}	Otras Srias ^{4/}									
1994	77339.2	65036.8	56587.0	8449.8	8071.6	184.1	4046.7	73292.5	33747.0	6445.4	10881.0	13963.4	8255.7
1995	90546.8	77611.9	68836.9	8341.3	8486.6	193.5	4254.8	86292.0	40469.9	9963.7	13901.8	13276.5	8680.1
1996	146756.2	100793.0	93227.5	6820.9	19998.5	228.5	25736.2	121020.0	54326.4	12835.9	17753.7	15877.0	20227.0
1997	183524.4	126894.9	118444.3	8450.6	24092.5	269.7	32267.3	151257.1	71844.0	14586.1	20868.6	19596.2	24362.2
1998	229088.3	157544.9	155161.6	2383.3	28449.2	318.6	42775.6	186312.7	101274.3	16290.0	29247.0	10733.6	28767.8
1999	280255.8	187153.6	184956.3	2197.2	38290.6	382.2	54429.4	225826.4	119519.3	18741.9	33934.5	14957.9	38672.8
2000	337881.1	223384.9	219380.0	4004.9	48211.8	458.7	65825.6	272055.5	144718.5	21474.5	40339.1	16852.8	42974.6

1/La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/Hasta el año 2000, se refiere a la clasificación administrativa del gasto federal en educación.

3/Para 1995 y 1996 no incluye el fondo de ahorro capitalizable y de retiro de la SEP; asimismo para 1995 tampoco se considera el fondo nacional para el fomento de las artesanías; dichos montos que se incluyen en el total federal equivalen a 433.7 millones para 1995 y 744.6 millones de pesos para 1996. De 1998 al 2000 se incorpora además de los Ramos 11 y 25, la parte destinada a educación en el Ramo 33 (Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios), así como las aportaciones a seguridad social.

4/Desde 1998 no incluye las aportaciones a seguridad social. En el 2000 se incluyen estimaciones de la SEP por 1682.5 millones de pesos, relativo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

5/Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con los datos de la SEP, con las plantillas de personal, cuyo pago viene de financiamiento propio de los estados.

Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa. Para 2000, las cifras fueron modificadas por los mismos gobiernos de los estados.

6/De 1996 en adelante, se estima la participación de este rubro con información captada por la SEP en cada centro de trabajo docente en inicio de cursos. Se complementa con la Encuesta sobre

Financiamiento en Instituciones Particulares en 1997, en coordinación con el INEGI.

7/Comprende también al gasto para educación de posgrado y de investigación de Instituciones de Educación Superior (IES).

8/Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos. Para 1999 se adicionan los recursos del Instituto Mexicano de la Juventud, también comprende lo ejercido para otras secretarías de Estado en educación, seguridad social y otros servicios de apoyo a la educación. A partir de 1998, la seguridad social se incorpora en la parte de educación básica y los servicios federales centralizados de educación media-superior centralizados de educación media superior y superior del sistema escolarizado.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.35.

Cuadro V

GASTO EN EDUCACIÓN ^{1/}													
Millones de Pesos de 1993													
Años	Gasto Nacional Público						Gasto Público Federal por nivel educativo						
	Nacional	Federal			Estatal	Municipal	Privado	Total	Básica	Medio Superior	Superior	Otros	Estatal y Municipal
		Total	SEP	Otras Serías									
1994	71313.2	59969.4	52178.0	7791.4	7442.7	169.8	3731.4	67581.8	31117.6	5943.2	10033.2	12875.4	7612.4
1995	60505.7	51862.3	45998.6	5573.9	5671.0	129.3	2843.2	57662.5	27043.0	6658.0	9289.5	8871.7	5800.3
1996	75163.2	51622.5	47747.8	3493.4	10242.5	117.0	13181.2	61982.1	27824.0	6574.1	9092.8	8131.6	10359.5
1997	79836.6	55201.7	51525.5	3676.2	10480.7	117.3	14036.9	65799.7	31253.5	6345.2	9078.2	8524.7	10598.0
1998	86318.1	59361.3	58463.3	898.0	10719.4	120.0	16117.4	70200.7	38159.1	6137.9	11020.0	4044.3	10839.4
1999	91985.2	61427.3	60706.1	721.2	12567.7	125.4	17864.7	74120.4	39228.5	6151.4	11137.9	4909.5	12693.1
2000	100112.9	66188.1	65001.5	1186.6	14285.0	135.9	19503.9	80609.0	42879.6	6362.8	11952.3	4993.4	12733.2

^{1/}La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.35.

Cuadro W

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 1994-2000 ^{1/}							
(Millones de pesos)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	249480.5	290423.6	403449.5	528123.9	600583.0	711228.2	855286.0
Funciones de desarrollo social	131591.7	155249.1	212111.7	274756.5	347511.0	433375.1	519239.9
Educación	58112.1	69554.8	94393.5	114090.9	148507.0	175668.6	207006.4
Salud	34487.6	40557.3	52531.4	71003.7	88017.6	110120.9	122041.6
Seguridad social	16953.9	22556.4	32525.7	52675.9	63336.0	95014.6	123398.0
Laboral	752.0	1150.7	727.3	1720.7	1902.8	2277.3	2692.2
Abasto y asistencia social	4383.4	6433.6	10267.0	8909.8	9475.5	10097.9	10823.2
Desarrollo regional y urbano	16902.7	14996.3	21666.8	28355.7	36272.1	40195.8	53278.5
Funciones productivas	90065.8	103403.4	149342.6	189332.4	188573.7	192848.8	220468.8
Desarrollo Agropecuario y pesca	22243.4	20662.3	27132.1	28202.2	30247.6	26644.4	29827.8
Energía	49673.5	65197.5	95567.4	110835.3	129079.6	138261.0	162443.4
Comunicaciones y transportes	15577.1	14491.3	22776.9	44942.1	24209.2	24036.5	23569.1
Otros servicios y actividades económicas	2571.8	3052.3	3866.2	5352.8	5037.3	3906.9	4628.5
Funciones de gestión gubernamental	27823.0	31771.1	41995.2	64035.0	64498.3	85004.3	115577.3
Legislación	933.9	1055.2	1518.4	2059.9	2417.2	3236.5	3791.4
Impartición de justicia	1650.7	1953.0	2782.5	3870.1	5413.8	7675.3	10538.5
Organización de los procesos electorales	2479.0	1313.9	2167.3	5368.1	3160.4	3512.8	8238.7
Procuración de justicia	1831.0	2064.9	2528.4	2898.6	3022.7	4064.8	4508.7
Soberanía del territorio nacional	9633.5	10367.8	14636.5	18293.0	19469.0	22908.2	25843.8
Gobierno	10473.7	13169.2	15427.3	24148.3	25142.3	34351.8	52328.3
Medio ambiente y recursos naturales	821.2	1847.1	2934.8	7397.0	5872.9	9254.9	10327.9

1/ En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento actual.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.221.

Cuadro X

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 1994-2000 ^{1/}							
(Millones de pesos de 1993)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	230042.0	194068.6	206632.3	229743.9	226293.5	233438.3	253418.1
Funciones de desarrollo social	121338.6	103741.5	108636.0	119524.3	130938.6	142241.8	153848.9
Educación	53584.2	46478.3	48344.9	49631.7	55959.5	57657.7	61335.2
Salud	31800.5	27101.4	26904.7	30888.0	33164.1	36143.7	36160.5
Seguridad social	15632.9	15072.8	16658.5	22915.0	23864.4	31185.6	36562.4
Laboral	693.4	768.9	372.5	748.5	717.0	747.5	797.7
Abasto y asistencia social	4041.9	4299.1	5258.4	3875.9	3570.3	3314.3	3206.9
Desarrollo regional y urbano	15585.7	10020.9	11097.0	12335.3	13667.0	13193.0	15786.2
Funciones productivas	83048.2	69096.8	76487.9	82363.2	71052.6	63296.6	65324.1
Desarrollo Agropecuario y pesca	20510.3	13807.1	13896.1	12268.5	11397.0	8745.2	8837.9
Energía	45803.1	43566.7	48946.2	48215.5	48635.9	45379.8	48131.4
Comunicaciones y transportes	14363.4	9683.5	11665.5	19550.7	9121.8	7889.2	6983.4
Otros servicios y actividades económicas	2371.4	2039.6	1980.1	2328.6	1898.0	1282.3	1371.4
Funciones de gestión gubernamental	25655.1	21230.3	21508.4	27856.4	24302.3	27900.0	34245.1
Legislación	861.1	705.1	777.7	896.1	910.8	1062.3	1123.4
Impartición de justicia	1522.1	1305.0	1425.1	1683.6	2039.9	2519.2	3122.5
Organización de los procesos electorales	2285.8	878.0	1110.0	2335.2	1190.8	1153.0	2441.1
Procuración de justicia	1688.3	1379.8	1295.0	1260.9	1138.9	1334.1	1335.9
Soberanía del territorio nacional	8882.9	6928.0	7496.3	7957.8	7335.7	7518.9	7657.4
Gobierno	9657.6	8800.0	7901.3	10505.0	9473.4	11274.9	15504.7
Medio ambiente y recursos naturales	757.2	1234.3	1503.1	3217.8	2212.8	3037.6	3060.1

1/ En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento actual.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.221.

Cuadro Y

Matrícula del Sistema Educativo escolarizado por tipo de control y nivel 1994-2000 (Miles de alumnos)																		
Ciclos Escolares	Total	%	Por tipo de control ^{1/}							Por nivel educativo								
			Federal	%	Estatal	%	Particular	%	Autonomo	%	Básica	%	Medio Superior	%	Superior	%	Capacitación para el trabajo	%
1989-1990	25253.8	100	16799.4	66.5	3175.8	20.5	2229.9	8.8	1048.7	4.2	21685.1	85.9	1961.9	7.8	1199.1	4.7	407.7	1.6
1990-1991	25092.0	100	16235.9	64.7	5369.9	21.4	2471.1	9.8	1015.1	4.0	21325.9	85.0	2100.5	8.4	1252.0	5.0	413.6	1.6
1991-1992	25209.0	100	16256.0	64.5	5414.8	21.5	2508.3	10.0	1031.9	4.1	21349.2	84.7	2136.2	8.5	1316.3	5.2	407.3	1.6
1992-1993	25374.1	100	2816.3	11.1	19028.8	75.0	2545.4	10.0	983.6	3.9	21487.6	84.7	2177.2	8.6	1306.6	5.1	402.6	1.6
1993-1994	25794.6	100	2910.4	11.3	19375.5	75.1	2527.1	9.8	981.6	3.8	21791.4	84.5	2244.2	8.7	1368.0	5.3	391.0	1.5
1994-1995	26352.1	100	3017.6	11.5	19764.1	75.0	2565.1	9.7	1005.3	3.8	22160.2	84.1	2343.5	8.9	1420.5	5.4	428.0	1.6
1995-1996	26915.6	100	3132.8	11.6	20186.0	75.0	2557.9	9.5	1038.9	3.9	22480.7	83.5	2438.7	9.1	1532.8	5.7	463.4	1.7
1996-1997	27623.7	100	3339.6	12.1	20483.3	74.2	2710.5	9.8	1090.3	3.9	22698.1	82.2	2606.1	9.4	1612.3	5.8	707.2	2.6
1997-1998	28094.2	100	3371.5	12.0	20708.4	73.7	2925.7	10.4	1088.6	3.9	22889.3	81.5	2713.9	9.7	1727.4	6.1	763.6	2.7
1998-1999	28618.0	100	3381.0	11.8	20856.2	72.9	3175.9	11.1	1204.9	4.2	23129.0	80.8	2805.5	9.8	1837.9	6.4	845.6	3.0
1999-2000	29216.2	100	3203.6	11.0	21222.5	72.6	3456.4	11.8	1333.7	4.6	23368.2	80.0	2892.8	9.9	1962.8	6.7	992.4	3.4
2000-2001 ^{2/}	29621.2	100	3193.1	10.8	21412.9	72.3	3675.6	12.4	1339.6	4.5	23565.8	79.6	2955.7	10.0	2047.9	6.9	1051.7	3.6

1/La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras

2/Cifras actualizadas por el sector

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2002, p.35.

Cuadro Z

ANALFABETISMO^{1/}

1990 - 2000

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aguascalientes	6.8	6.5	6.2	6.0	5.8	5.6	5.4	5.2	5.0	4.8	4.7
Baja California	4.6	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4
Baja California Sur	5.3	5.2	5.2	5.0	5.0	4.9	4.6	4.5	4.3	4.2	4.0
Campeche	15.1	14.8	14.5	14.2	14.0	13.8	13.2	12.7	12.2	11.8	11.2
Coahuila	5.4	5.2	5.1	5.0	4.9	4.8	4.2	4.0	4.0	3.9	3.7
Colima	9.1	9.0	8.9	8.8	8.7	8.6	8.1	7.6	7.4	7.1	6.9
Chiapas	29.2	28.5	27.8	27.2	26.6	26.0	25.2	24.5	23.8	22.9	22.2
Chihuahua	6.0	5.8	5.7	5.6	5.5	5.4	5.2	5.0	4.9	4.8	4.7
Distrito Federal	3.8	3.6	3.5	3.4	3.2	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9
Durango	6.8	6.7	6.5	6.3	6.2	6.0	5.6	5.3	5.1	4.9	4.7
Guanajuato	16.0	15.6	15.2	14.8	14.5	14.1	13.4	12.8	12.4	12.0	11.6
Guerrero	26.2	25.6	25.2	24.7	24.4	23.9	23.4	22.8	22.2	21.5	20.9
Hidalgo	19.9	19.2	18.6	18.0	17.5	16.9	16.4	15.8	15.4	14.9	14.5
Jalisco	8.6	8.3	8.1	7.8	7.6	7.4	7.1	6.8	6.6	6.4	6.3
México	8.6	8.3	8.0	7.7	7.4	7.1	6.9	6.7	6.5	6.4	6.2
Michoacán	16.9	16.6	16.3	16.0	15.7	15.4	15.0	14.6	14.3	13.9	13.5
Morelos	11.6	11.4	11.1	11.0	10.8	10.6	10.2	9.9	9.5	9.2	9.0
Nayarit	11.1	10.8	10.6	10.4	10.3	10.1	9.8	9.6	9.3	9.0	8.8
Nuevo León	4.4	4.3	4.1	4.0	3.9	3.8	3.7	3.5	3.4	3.3	3.2
Oaxaca	26.7	25.9	25.2	24.5	23.8	23.1	22.9	22.5	22.0	21.5	20.9
Puebla	18.7	18.1	17.7	17.2	16.8	16.3	15.9	15.4	15.0	14.6	14.2
Querétaro	14.7	14.1	13.5	12.9	12.3	11.9	11.3	10.7	10.2	9.8	9.4
Quintana Roo	11.8	11.4	11.0	10.5	10.1	9.7	9.1	8.6	8.1	7.5	7.1
San Luis Potosí	14.5	14.2	13.9	13.7	13.5	13.2	12.5	12.1	11.7	11.3	10.9
Sinaloa	9.5	9.3	9.1	8.8	8.5	8.3	8.2	8.2	8.1	8.0	7.8
Sonora	5.5	5.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.8	4.6	4.5	4.4	4.3
Tabasco	12.3	12.0	11.6	11.4	11.2	11.0	10.6	10.3	10.0	9.7	9.4
Tamaulipas	6.7	6.6	6.4	6.3	6.1	6.0	5.7	5.5	5.3	5.1	5.0
Tlaxcala	10.6	10.2	9.8	9.5	9.1	8.8	8.5	8.3	8.0	7.8	7.6
Veracruz	17.9	17.5	17.2	16.9	16.7	16.4	16.0	15.6	15.2	14.9	14.5
Yucatán	15.7	15.7	15.6	15.3	15.2	15.0	14.0	13.6	13.1	12.3	11.7
Zacatecas	9.7	9.7	9.5	9.3	9.2	9.0	8.7	8.5	8.2	8.0	7.7
REPÚBLICA MEXICANA	12.1	11.8	11.5	11.2	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.6	9.4

1/ Índices calculados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con base en los censos generales de población y vivienda 1990, 2000 y el Conteo de Población y Vivienda 1995 del INEGI, ajustados al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, 2001

Cuadro AA

**Gasto público social en educación
como porcentaje del PIB, 1990-1999.**

País / Año	1990/1991	1994/1995	1998/1999
Argentina ^{a/}	3.3	4.2	4.7
Brasil ^{b/}	3.7	4.9	3.9
Chile	2.6	2.9	3.9
México	2.6	3.8	3.8

a/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

b/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estatal y municipal.

Fuente: Panorama Social de América Latina, 2001-2002, CEPAL, Anexo Estadístico, p.281.

Cuadro AB

Indicadores de Ingreso, Gasto y Educación utilizados en las Regresiones										
Año	Ingreso		Gasto					Educación		
	Impuestos Directos		Gasto Total en Educación		Gasto en Educación Básica			Matrícula Básica (Miles de Alumnos)	Absorción Básica ^{2/} (Porcentajes)	Eficiencia Terminal Básica ^{3/} (Porcentajes)
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes 1993 = 100	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes 1993 = 100	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes 1993 = 100	Gasto por alumno ^{1/} (Miles de pesos)			
1980	293.8	58760.0	219.1	43820.0	63.2	12640.0	0.6734	18771.8	82.0	n.d.
1981	334.5	53520.0	325.8	52128.0	107.4	17184.0	0.8720	19706.2	86.8	68.1
1982	469.0	45756.1	515.3	50273.2	171.3	16712.2	0.8153	20497.2	86.2	68.9
1983	729.4	38389.5	677.7	35668.4	200.8	10568.4	0.5006	21111.6	85.4	67.4
1984	1197.7	39593.4	1259.9	41649.6	315.8	10439.7	0.4893	21335.8	82.9	69.0
1985	2095.5	43430.1	1954.1	40499.5	526.3	10907.8	0.5030	21685.1	84.3	69.8
1986	3392.9	41630.7	3102.7	38069.9	833.7	10229.4	0.4685	21836.5	83.7	71.8
1987	9051.9	46007.1	7124.6	36211.4	2193.7	11149.7	0.5128	21740.9	83.0	72.1
1988	22812.2	57643.0	14009.6	35400.1	4302.9	10872.8	0.5015	21680.3	83.2	71.9
1989	31182.0	62115.5	19672.9	39189.0	5251.5	10461.2	0.4883	21423.6	82.4	72.4
1990	39748.0	61840.5	29722.7	46243.0	9266.9	14417.6	0.6761	21325.8	82.3	72.0
1991	49280.2	62065.7	40644.2	51189.2	13014.2	16390.7	0.7677	21349.2	82.9	73.5
1992	65323.7	71626.9	53234.3	58379.9	18750.9	20560.2	0.9568	21487.7	83.8	74.7
1993	75883.3	75883.3	66256.9	66256.9	25715.1	25715.1	1.1801	21791.4	85.8	75.9
1994	81087.9	74769.8	77339.2	71313.2	33747.0	31117.6	1.4042	22160.2	87.7	77.0
1995	82602.4	55197.1	90546.8	60505.7	40469.9	27043.0	1.2029	22480.7	87.0	77.9
1996	109297.1	55978.0	146756.2	75163.2	54326.4	27824.0	1.2258	22698.1	86.7	78.8
1997	151421.4	65871.2	183524.4	79836.6	71844.0	31253.5	1.3654	22889.3	87.8	79.4
1998	186266.1	70183.2	229088.3	86318.1	101274.3	38159.1	1.6498	23129.0	90.0	81.0
1999	236491.2	77620.8	280255.8	91985.2	119519.3	39228.5	1.6787	23368.2	91.0	79.9
2000	277688.1	82278.0	337881.1	100112.9	144718.5	42879.6	1.8196	23565.8	91.8	81.3

1/ Se obtuvo de la división de Gasto en Educación Básica a precios constantes entre la Matrícula del nivel básico.

2/ Es la relación porcentual que nos permite conocer el número de egresados de un nivel educativo determinado, que logran ingresar al nivel educativo inmediato superior.

3/ Es el porcentaje de alumnos que termina un nivel educativo sin considerar el tiempo que toma concluirlo.

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Vicente Fox, México, Varios números.

BIBLIOGRAFÍA

1. Allan, Charles M, "*La teoría de la tributación*", Ed. Alianza, Madrid, 1974.
2. Arrow, K, "*Higher education as a filter*", Standford, California, USA, Standford University, Institute for Mathematical Studies, Technical Report No. 71, 1972
3. Ayala Espino, José, "*Limites del mercado, limites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*", INAP, México, 1992.
4. _____, "*Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*", Facultad de Economía, UNAM, México, 1995(Borrador).
5. _____, "*Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado Mexicano*", Ed. Diana, México, 2000.
6. _____, "*Economía del Sector Público Mexicano*", Ed. Esfinge – Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.
7. B.A.,Weisbrod, "*Efectos externos de la inversión en educación*", Ed. Tecnos, España, 1972.
8. Becker Gary S, "*El capital humano*", Ed. Alianza, España, 1983.
9. Bravo, Ernesto, "*La estructura fiscal mexicana*", tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1996.
10. Carnoy Martín, "*Economía Política del Financiamiento Educativo, en países en vías de desarrollo*", Ediciones Gernika, México 1986.
11. Flores Zavala, Ernesto, "*Elementos de finanzas públicas mexicanas: Los impuestos*", Porrúa, México, 1989.
12. Grossman G. y Helpman E., "*Innovation and Growth in the Global Economy*", The MIT Press, Cambridge, Mass, 1991.
13. Groves Harold, Martín, "*Finanzas Públicas*", Ed. Trillas, México, 1965.
14. INEGI, "*El ingreso y gasto Público en México*", México, 1992.
15. Jusidman Clara, "*La Política Social en Estados Unidos*", Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
16. Maddala, G.S., "*Introducción a la Econometría*", 2ª Ed. Prentice – Hall, México, 1996.
17. Molina López, Guillermo Eduardo. "*Planificación, programación y presupuestación*", UNAM, México, 1983.
18. Musgrave, Richard, "*Hacienda Pública teórica y Aplicada*", 5ª edición, Mc Graw-Hill, México, 1993.
19. Parkin Michael, "*Microeconomía*", Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1995.

20. Pérez Alicia y Erika Vidales, “*La evolución de los ingresos públicos en México*”, tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
21. Poder Ejecutivo Federal, “*Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*”, México, 1996.
22. Prawda, Juan, “*Logros, iniquidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*”, Ed. Grijalbo, México, 1989.
23. Presidencia de la República, “*Anexo Estadístico; 6° Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid*”, México, 1988.
24. _____, “*Anexo Estadístico; 6° Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*”, México, 1994.
25. _____, “*Anexo Estadístico; 6° Informe de Gobierno de EZPL*”, México, 2000.
26. _____, “*Anexo Estadístico; 2° Informe de Gobierno de Vicente Fox*”, México, 2002.
27. Retchkiman K, Benjamín, “*Finanzas Públicas*”, SUA, FE, UNAM, México, 1982.
28. Sachs, Jeffrey D, “*Macroeconomía en la Economía Global*”, Ed. Prentice-Hall, México, 1994.
29. Secretaria de Educación Pública, “*Sistema SisteSEP ver. 1.0*”, México, 2000.
30. Stiglitz, Joseph. E, “*La economía del sector público*”, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 1988.
31. West, E.G, “*La educación y el Estado, un estudio de Economía Política*”, Unión Editorial, España, 1994.

REVISTAS Y FOLLETOS ESPECIALIZADOS

1. Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. “*Hablemos de Presupuesto*”, SHCP, Año I No.1, México, junio de 1996.
2. Guerrero Amparán Juan Pablo y López Ortega Mariana, “*Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*”, CIDE, México, 1997.
3. Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, Folleto: “*Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?*”, CIDE, Programa de presupuesto y gasto público, México, 2000.
4. Romer Paul, “*El Cambio Tecnológico Endógeno*”, Revista El Trimestre Económico. No 231. México, 1990.
5. Ros, Jaime, “*La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones*”, Revista Nexos, Mayo de 1995.

INFORMES ECONOMICOS

1. Banco de México: *"Informe Anual 1996"*, México 1997.
2. CEPAL, *"México: evolución económica durante 1995"*, LC/MEX/R.560, junio.
3. Máttar Jorge y René A. Hernández, II Seminário Internacional da USP Brasil, México, África do Sul, Índia e China: Estratégias de Integração e Desenvolvimento: *"Las políticas macroeconómicas y el entorno legal-institucional en la industria maquiladora de exportación de México y Centroamérica"*, CEPAL, Brasil, 2001.
4. OCDE, *"Exámenes de las políticas nacionales de educación"*, OCDE, México, 1997.
5. OCDE, *"México 1995, Estudios económicos de la OCDE"*, París, 1995.
6. UNESCO, *"Aspectos Sociales y Económicos del Planteamiento de la Educación"*, 1965.

CÓDIGOS Y LEYES

1. Código Fiscal de la Federación, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, México, 2001.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2000.
3. Ley General de Educación, Poder Ejecutivo Federal, México, 1993.

PÁGINAS DE INTERNET

Banco Central Do Brasil

<http://www.bcb.gov.br>

Banco de México

<http://www.banxico.org.mx>

Centro de Estudios para América Latina y el Caribe

<http://www.eclac.cl>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

<http://www.cnbv.gob.mx>

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de Argentina

<http://www.mecon.gov.ar>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

<http://www.inegi.gob.mx>

Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile

<http://www.minhda.cl>

Secretaría de Educación Pública

<http://www.sep.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<http://www.shcp.gob.mx>